



RELATÓRIO DE PESQUISA

A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO LOCAL NO BRASIL

Belo Horizonte
Outubro, 2013

RELATÓRIO DE PESQUISA

A DINÂMICA DA PARTICIPAÇÃO LOCAL NO BRASIL

Coordenador

Leonardo Avritzer

Pesquisadores

Brian Wampler
Claudia Feres Faria
Giovanni Alegretti
Rebecca Abers
Yves Sintommer

Pesquisadores Colaboradores

Enrique Peruzzotti
Fernando de Barros Filgueiras
Judith Tandler
Maria Stella Brandão Goulart
Raul Magalhães
Sergio Tavolaro

Financiadora: FAPEMIG

Belo Horizonte
Outubro, 2013

Sumário

Apresentação	4
PARTE 1	11
A Participação em pequenas e médias cidades: Reavaliando a questão da escala	12
A dinâmica deliberativa de conselhos municipais de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente em Minas Gerais	30
A representatividade dos conselhos de políticas em cidades de pequeno porte	58
A participação institucionalizada em pequenos municípios de Minas Gerais – Brasil..	85
O Desenho Institucional dos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes em municípios de pequeno porte de Minas Gerais	107
PARTE 2	147
Bases Locais das Conferências de Políticas Públicas: Construindo capacidade deliberativa nas políticas de saúde e de mulheres	148
A pressa é inimiga da participação (e do controle)? Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo federal	163
Gerações do Orçamento Participativo em municípios pequenos na Espanha	220
Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento	248
PARTE 3	255
El derecho a un buen estado	256
Les futurs de la démocratie au 21 ^{ème} siècle	265
O Desenho da Pesquisa	283

Apresentação

Este Relatório apresenta, na forma de artigos, as reflexões dos pesquisadores que compuseram a equipe do projeto “A Dinâmica da Participação Local no Brasil”, executado no período de 2009 a 2013 e teve o apoio da Fundação de Amparo a Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG).

O Projeto teve como um de seus objetivos consolidar uma base comparativa sobre instituições participativas no Brasil, uma vez que o Núcleo Prodep vem realizando, nos últimos dez anos, várias pesquisas sobre o tema, acumulando uma grande quantidade de dados sobre participação no país e que está disponível para pesquisadores e governo. Neste sentido, somaram-se aos dados já existentes aqueles coletados nos conselhos de Saúde, de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente, nas cidades de Belo Horizonte, Uberlândia, Poços de Caldas, Montes Claros e Juiz de Fora (Minas Gerais). Esses dados permitiram a comparação com cidades anteriormente pesquisadas como Sorocaba-SP, Blumenau-SC, Anápolis-GO, Olinda-PE, Belém-PA, Fortaleza-PA, Recife-PE, Porto Alegre-RS. A escolha destas cidades levou em consideração as variáveis consideradas determinantes para a implantação e o controle dessas políticas públicas, como (1) as características regionais, (2) o tamanho da cidade, (3) as características socioeconômicas da população dos municípios, (4) a capacidade tributária dos municípios, (5) o nível de organização da sociedade civil e (6) o tipo de coligação partidária que os governou no período estudado.

Um segundo objetivo foi produzir análises sobre conselhos em cidades de até 20.000 habitantes, uma vez que a literatura sobre participação tem focado muito mais nos estudos de capitais e cidades de porte médio. Foi possível realizar estudos comparativos sobre cidades de pequeno porte de Minas Gerais, especialmente focando na influência do sistema político sobre a sociedade civil e na variação regional na estruturação e no funcionamento dos conselhos. Integrou a amostra deste estudo os municípios de Alpinópolis, Bom Sucesso, e Carmo do Rio Claro (Regiões Sul e Sudoeste); Alvinópolis, Belo Oriente e Carmo do Cajuru (Regiões Metropolitana e Vale do Rio Doce); Arinos, Chapada do Norte e Ladainha (Regiões Norte, Jequitinhonha e Mucuri);

Campina Verde, Conceição das Alagoas e Monte Alegre de Minas (Regiões Triângulo e Alto Paranaíba).

O estudo realizado se insere no atual estágio de desenvolvimento das análises sobre participação no Brasil, que buscam construir marcos e modelos analíticos que contribuam para a melhor compreensão das inovações democráticas produzidas no país após a redemocratização. Neste sentido, para além das preocupações analíticas com os efeitos democráticos da participação dos atores da sociedade civil nas políticas sociais e com os efeitos distributivos da participação social, foram focados os efeitos do sistema político e da dinâmica associativa nos processos deliberativos realizados nos conselhos.

A dimensão do desenho institucional da participação foi recorrentemente utilizada como o objetivo de verificar em que medida este aspecto determina e/ou impulsiona a efetividade democrática destas novas instituições. As inovações democráticas produzidas ao longo dos último 25 anos trazem consigo a expectativa de renovação da própria democracia, gerando desenhos os mais variados, buscando diferenciar-se das práticas democráticas tradicionais. Ao associarem participação e deliberação acerca das políticas públicas, esses desenhos podem, por um lado, ser fatores de potencialização da cidadania, ou, por outro, reproduzirem assimetrias pré-existentes.

Uma segunda dimensão foi a qualidade da deliberação, considerando que a principal crítica dos teóricos deliberativos às práticas democráticas contemporâneas é a pouca qualidade as decisões. Neste sentido, a crítica traz uma renovação para a agenda da democracia participativa, ao se preocupar não apenas com o ativismo político dos cidadãos e a construção e definição do interesse comum, passando a incorporar a preocupação com a cognição e a reflexão. Assim, a democracia passa a valorizar os canais de reflexão coletiva como possibilidade de esclarecimento dos cidadãos, aumento no controle sobre as ações e decisões dos políticos e da burocracia do Estado e de aprimoramento da implementação de políticas estatais.

Ao longo da execução do Projeto foram realizados seminários, dos quais participaram os pesquisadores da equipe, além de convidados e outros interessados no tema. Nessas oportunidades, foram apresentados e debatidos os resultados e as análises parciais, possibilitando a troca profícua de impressões e de críticas entre os pesquisadores.

Nesses encontros também foi possível ampliar o horizonte das experiências de participação, uma vez que os pesquisadores internacionais trouxeram os dados e resultados de suas próprias pesquisas para serem compartilhados com os pesquisadores nacionais.

O resultado deste esforço coletivo de coletar dados, produzir informações e analisá-las num ambiente altamente propício à reflexão generosa entre pesquisadores está apresentado neste Relatório. Nele constam, numa primeira parte, artigos produzidos a partir dos dados coletados na pesquisa, numa segunda parte, artigos produzidos sobre o tema da pesquisa, pelos pesquisadores colaboradores, a partir dos debates ocorridos nas interações entre o grupo e, por fim, na terceira parte artigos que fazem reflexões mais gerais sobre o papel do Estado e o futuro da democracia.

A primeira parte tem início com o artigo de Leonardo Avritzer, coordenador do projeto de pesquisa e do Núcleo Prodep, que problematiza a questão da escala e recoloca no debate acerca da democracia os efeitos na participação que são supostamente esperados quando há ampliação do *demos* e do território. Em sua análise, compara os dados encontrados para os conselhos de três áreas diferenciadas de políticas – saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente – de três diferentes municípios – Belo Horizonte, Montes Claros e Juiz de Fora, bem com os dados referentes a conferências realizadas nos três níveis de governo, coletados por meio de *survey* e argumenta que o que o nível intermediário – o estadual ou o dos municípios de médio porte – é aquele que apresenta tanto a melhor institucionalidade participativa quanto a melhor qualidade nos processos participativos.

O artigo de Eleonora Cunha e Debora Vales analisa aspectos relacionados à qualidade da deliberação nos conselhos municipais de saúde, de assistência social e da criança e do adolescente no intuito de verificar em que medida essas arenas propiciam a inclusão de diferentes segmentos sociais e se o tipo de política pública e o contexto sociopolítico são relevantes para os resultados encontrados. A partir da análise das atas de reuniões dos conselhos de municípios de grande porte – Belo Horizonte, Juiz de Fora e Montes Claros – com tradições políticas e associativas diferenciadas, as autoras argumentam que a dinâmica da deliberação é fruto de um imbricado conjunto de fatores endógenos e

exógenos, relativos ao desenho do conselho e ao seu funcionamento, bem como ao contexto político e associativo dos municípios e pelas características da política pública.

Em seu artigo, Debora Almeida foca na representatividade dos conselhos de Saúde, Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, no intuito de comparar os dados encontrados para municípios de pequeno porte com aqueles disponíveis para cidades de porte médio e capitais. Sua análise revela certa homogeneidade no contexto dos pequenos municípios quanto às técnicas de mobilização eleitoral, à presença de disputas entre famílias e indivíduos, à baixa expressividade de partidos políticos de esquerda, e à inexpressiva vida associativa. Também mostra certa semelhança entre as estruturas institucionais dos conselhos, mas com limitada representatividade na perspectiva de inclusão de atores da sociedade civil. Sua análise revela a fragilidade dos conselhos em pequenos municípios, associada com frágil rede de participação local.

No artigo que analisa a participação institucionalizada nos pequenos municípios, Eleonora Cunha foca em alguns aspectos do desenho institucional dos conselhos de saúde, assistência social e de direitos da criança e do adolescente, comparando-os a desenhos de municípios de médio porte. Os elementos institucionais analisados mostram um forte isomorfismo nos desenhos institucionais dos conselhos, independente do tamanho dos municípios e, muito provavelmente, da sua capacidade de gestão. Por outro lado, entrevistas realizadas com lideranças políticas municipais revelaram que a maioria delas não identificam os conselhos municipais como instituições relevantes para a dinâmica política municipal o que pode se constituir numa forte barreira à sua institucionalização e, como consequência, aos processos de democratização das relações entre Estado e Sociedade.

O artigo de Eduardo Silva foca sua análise nos aspectos do desenho institucional dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes, comparando-os aos Conselhos Municipais de Saúde e os Conselhos Municipais de Assistência Social. Utiliza como variáveis analíticas o grau de institucionalização, o potencial inclusivo, o grau de democratização e o grau de representação dos conselhos localizados em municípios de pequeno e médio porte brasileiros. O autor conclui pela solidez da institucionalização de práticas e procedimentos na maioria dos conselhos, ainda que com pouco aprimoramento das regras e com variações no desenho desfavoráveis aos

pequenos municípios. Também afere que o tipo de política pública não é um elemento importante para distinguir os conselhos, mas que a escolha dos conselheiros tem sido por meio de processos democráticos, independente do tamanho do município.

A segunda parte do Relatório tem início com o artigo de Claudia Faria que analisa conferências de saúde e de políticas para mulheres nos municípios de Belo Horizonte, Poços de Caldas, Montes Claros, Uberlândia e Juiz de Fora, no intuito de verificar sua capacidade de promover uma deliberação autêntica, ou seja, uma forma de ação que permite a troca de argumentos que impacta a escolha e o julgamento dos atores acerca das políticas públicas. A autora conclui que os desenhos das conferências é muito semelhante, mas as dinâmicas deliberativas são diferenciadas, sendo que o município de Juiz de Fora foi o que apresentou maior capacidade de deliberação autêntica nas conferências de mulheres e as conferências de saúde, de modo geral, foram as que apresentaram maior potencial inclusivo.

Em seu artigo, Roberto Pires e Alexandre Gomide analisam a capacidade do Estado em implementar políticas desenvolvimentistas em contexto democrático, no qual os gestores públicos têm que se relacionar, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos. Seu objetivo foi verificar se a atuação desses três sistemas resultaria mais em tensões ou em sinergias em relação à atuação das burocracias implementadoras do Poder Executivo e, para isto, estudam oito programas / projetos / planos do governo federal. Sua conclusão reforça a heterogeneidade da atuação e da capacidade estatal, conforme áreas de atuação, bem como associa o sucesso das ações à capacidade técnico-administrativa, caracterizadas por mecanismos ativos de coordenação, articulação e de monitoramento. Por outro lado, a interação com instâncias de participação, órgãos de controle e representação tiveram papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação dos programas.

O artigo de Alfredo Ramos analisa os Orçamentos Participativos (OP) implantados em pequenos municípios da Espanha desde 2001, a partir de três modelos: Participativo, Representativo e Burocrático. Constata e descreve minuciosamente uma primeira geração de OP, na qual as experiências são dispersas territorialmente, com diferenças significativas entre elas, mas fundamentalmente associadas ao modelo participativo.

Uma segunda geração, localizada territorialmente na província de Málaga, tem início em 2003, com fortes investimentos governamentais e uma aposta significativa nos municípios com menos de 10.000 habitantes, mas com diversidade menor. Esta geração procurou ampliar a participação de segmentos, como migrantes e jovens, bem como realizou diferentes estratégias de formação para dar oportunidade de construir opiniões informadas. O autor conclui apontando diversos desafios que estes espaços de participação ainda enfrentam na Espanha.

Roberto Pires e Alexandre Gomide voltam a refletir acerca das políticas desenvolvimentistas promovidas pelo Estado brasileiro, agora apresentando suas considerações acerca dos arranjos político-institucionais de dez políticas / programas do governo federal que consideram representativas dos esforços governamentais para promover o desenvolvimento, tendo como referência as dimensões analíticas: burocrático-legal, político-representativa e societal-participativa. Os autores concluem que os casos estudados demonstram que a condução de políticas de desenvolvimento em ambiente democrático impõe novas capacidades por parte das burocracias públicas, tanto no que se refere às habilidades técnicas de formulação quanto no que concerne às competências políticas de implementação, em virtude da inclusão de múltiplos atores e da necessidade de articulação de suas ações e seus interesses.

A terceira parte do relatório apresenta, inicialmente, o artigo de Enrique Peruzzotti, que resgata as ideias apresentadas por Guillermo O'Donnell em seu último livro acerca da necessidade de ampliar concepção do que é um regime democrático para além dos processos eleitorais, de modo a incluir a presença de cidadãos com agência política. O autor destaca a preocupação de O'Donnell em se construir um estado verdadeiramente democrático, que possibilite estabelecer a base constitucional mínima que possibilita a todos os cidadãos a capacidade de agência política. Conclui que as formas institucionais liberais defendidas por O'Donnell são necessárias para criar as bases mínimas de agência política, mas insuficientes para superar obstáculos que a estrutura social das democracias atuais apresenta para o exercício de agência por determinados grupos, o que aponta para a necessária complementação com formas pós-liberais de institucionalidade.

O artigo de Yves Sintomer tem como objeto de reflexões a própria democracia e sua sustentabilidade ao longo do século XXI. Tendo como ponto de partida as insatisfações europeias em relação ao regime democrático representativo e o processo de globalização, dialoga com três diagnósticos acerca desses regimes: reformas marginais; emergência de um terceiro estágio – democracia midiática; a chegada de uma era pós-democrática, dominada pelo poder do mercado. Considera-os próprios ao *status quo* e propõe a reintrodução da noção de futuro nas ciências sociais, buscando compreender tendências ou possibilidades objetivas, que se estruturam em cenários “tipo ideais”. Apresenta oito cenários para a democracia, focados na Europa ocidental e instiga os cientistas sociais a estudarem os processos de democratização da democracia, o cenário mais otimista que apresenta.

A expectativa deste conjunto de pesquisadores, integrantes da equipe do Projeto “A Dinâmica da Participação Local no Brasil” que ora apresentam suas ideias ao debate, é que suas reflexões possam não só contribuir para a produção de novos conhecimentos acerca da democracia contemporânea, mas também subsidiar atores sociais e políticos no seu engajamento cidadão.

PARTE 1

A Participação em pequenas e médias cidades: Reavaliando a questão da escala

Leonardo Avritzer

O Prodep, Projeto democracia participativa vem estudando as diferentes formas de participação no Brasil há mais de 10 anos. Ainda em 2003, realizamos um projeto comparado orçamentos participativos que envolveu o estudo da participação em pequenas cidades (Avritzer, 2003). Desde então, passamos a estudar outros fenômenos participativos que nos levaram ao estudo da participação em municípios de grande porte na região Nordeste e posteriormente em todas as regiões do país (Avritzer, 2007; 2010). Muitas foram as razões que fizeram com que voltássemos os nossos estudos para as cidades de grande porte: sua capacidade financeira e administrativa, mas também uma melhor organização da sociedade civil. Assim, foi possível estudar um dos fenômenos que nos interessaram mais de perto, o da efetividade participativa nestes municípios (Avritzer, 2010; Pires, 2011). Ao fim destes estudos, conseguimos determinar várias características da participação em municípios de grande e ou médio porte: ela tem mais independência do sistema político; ela reorganiza a estrutura administrativa das grandes cidades (Pires e Cambraia, 2010) e seus aspectos mais deliberativos se concentram em políticas públicas mais específicas (Cunha, 2010; Resende, 2010). No entanto, na medida em que estas cidades são estudadas e os seus aspectos empíricos conhecidos a questão da sua generalização para pequenas cidades mais uma vez se coloca, o que nos levou a um estudo sobre a participação em pequenas cidades.

Este trabalho que ora apresentamos ao leitor é fruto de um projeto de núcleo de excelência financiado pela FAPEMIG¹, denominado de “Dinâmica da Participação Local no Brasil”. Neste projeto, estamos estudando a dinâmica participativa de 11 municípios de pequeno porte no estado de Minas Gerais e comparando a dinâmica participativa destes municípios com a dos municípios de médio porte já trabalhados em pesquisas anteriores (Avritzer, 2010). A comparação entre os municípios de pequeno e médio porte pode lançar luz sobre a relação entre escala, dinâmica institucional da participação e efetividade. Como é sabido, uma parte importante dos teóricos da

¹ Este projeto é resultado da dotação número 15172 da FAPEMIG.

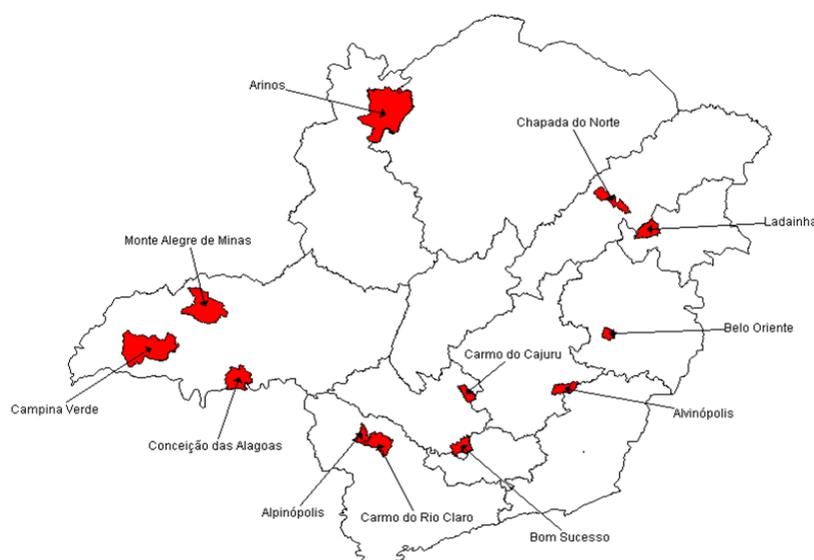
democracia em diversas vertentes defendem que a participação é tão mais intensa quanto menor a escala na qual ela se dá (Dahl, 1960; 1990; Pateman, 1970; Przeworski, 2010). Todos estes autores alegam, e constitui parte integrante da tradição da teoria democrática, que a participação ocorre de forma mais fácil, mais intensa e mais democrática nas pequenas escalas.

Ao mesmo tempo, em que trabalhamos as dinâmicas da participação local este projeto se abriu na direção de um segundo tema que tem mobilizado fortemente os acadêmicos brasileiros: as conferências nacionais (Avritzer e Sousa, 2013). Durante o período que vai de 2003 a 2010 foram realizadas no Brasil 74 conferências nacionais. Estas conferências eram muito pouco conhecidas em termos da sua dinâmica participativa e da sua relação com a dinâmica da participação local. Foi aí que definimos, no âmbito deste projeto, aplicar um survey sobre a extensão da participação local para o plano nacional. Aplicamos 2.200 questionários em uma amostra nacional tentando estabelecer quem são os atores participantes das conferências e qual é a sua relação com a participação local. Os dados deste survey serão apresentados na segunda parte deste capítulo introdutório.

Neste capítulo introdutório ao relatório do projeto “Dinâmica da Participação Local no Brasil” pretendemos, em primeiro lugar, descrever a estrutura participativa dos pequenos municípios e, em seguida comparar sua institucionalidade com a dos municípios de médio porte em diversos estados. Em uma segunda parte deste capítulo introdutório, pretendemos analisar a dinâmica participativa das conferências nacionais. O nosso pressuposto que se articula também com resultados da segunda parte desta pesquisa sobre conferências nacionais é de que, no caso do Brasil, se tomamos os três níveis administrativos; o federal, o municipal e o local temos evidências para afirmar que o nível intermediário, isto é, o estadual ou o do municípios de medio porte é aquele que apresenta tanto a melhor institucionalidade participativa quanto a melhor qualidade nos processos participativos.

Dinâmica da Participação Local: comparando municípios de pequeno e médio porte

Na pesquisa sobre a “Dinâmica da Participação Local”, estudamos as características participativas de 11 municípios do estado de Minas Gerais, a saber: Alpinópolis, Alvinópolis, Arinos, Belo Oriente, Bom Sucesso, Campina Verde, Carmo do Cajurú, Carmos do Rio Claro, Chapada do Norte, Conceição das Alagoas e Monte Alegre de Minas. Estes estão localizados nas diferentes regiões do estado tal como mostra o mapa abaixo:



As principais características destes municípios são as seguintes: todos eles têm um IDH significativamente abaixo do IDH dos municípios de médio porte ou capitais estudados anteriormente. No caso dos 11 municípios estudados o IDH vai de 0,641 até 0,795. Em segundo lugar, todos eles possuem concentrações de pobreza medidas pelo índice de GINI bastante altas. Elas variam de 0,38 para 0,59. Assim, é possível, a partir desta caracterização bastante breve, argumentar que o fenômeno que continua determinando do ponto de vista sócio-econômico a participação nas pequenas cidades no Brasil².

² Ainda que tenhamos gerado dados para apenas 10 municípios do estado de Minas Gerais vale a pena mencionar que Minas Gerais é um estado bastante representativo da média dos estados brasileiros. Os municípios da região Norte do estado tendem a ter um perfil bastante semelhante ao dos municípios da região Nordeste e os municípios da zona da Mata tendem a ter um perfil próximo aos do estado do Rio de Janeiro.

O primeiro estudo que fizemos foi em relação às características institucionais das assim chamadas instituições participativas nos municípios por nós estudados. Tentamos assim determinar o número de conselhos existentes nestas cidades. Este dado muito genérico e a nosso ver bastante relevante para determinar dois fenômenos: em primeiro lugar se a participação em uma dada cidade se restringe aquilo que é determinado por lei ou se ela vai além. Sabemos que diversos municípios brasileiros empregam a participação não apenas naquelas áreas tradicionalmente participativas, tais como a saúde, a assistência social e criança e o adolescente, mas também em um conjunto de outras áreas. Este foi então o nosso objetivo. Mas nos interessou também comparar a evolução desta institucionalidade participativa em relação a outros municípios já que sabemos também que o número de conselhos aumentou nos municípios brasileiros entre as décadas de 90 e os anos 2000. Assim, a Tabela 1 abaixo tenta expressar estes dados:

Tabela 1: Número médio de conselhos por cidade

Municípios	Número Médio de Conselhos
Alpinópolis	-
Alvinópolis	13
Arinos	15
Belo Oriente	-
Bom Sucesso	16
Campina Verde	-
Carmo do Cajuru	18
Carmo do Rio Claro	16
Chapada do Norte	10
Conceição das Alagoas	-
Monte Alegre de Minas	14

Fonte: PRONEX/FAPEMIG, 2012.

Em seguida, tentamos determinar o número de membros e as estruturas organizacionais dos conselhos existentes, em particular dos conselhos da saúde, assistência social e criança e adolescente. Escolhemos nos concentrar nos três conselhos acima mencionados devido à centralidade destes conselhos na estrutura de participação social brasileira. Estes conselhos não apenas tem origem direta na constituição de 1988

Janeiro. Assim, é possível afirmar que os dados apresentados tem alguma representatividade para o Brasil.

(Avritzer, 2009; Cunha, 2013) como eles foram os primeiros a se implantar fortemente nas grandes capitais e foi a partir daí, que se generalizou uma estrutura organizativa de feição bastante semelhante no nível local no Brasil. Assim, nos parece importante como questão de pesquisa perguntar pela estrutura organizacional dos conselhos nas pequenas cidades, para tentar aferir em que medida elas reproduziram estas estruturas, dado as deficiências seconômicas, sociais e administrativas que apontamos acima.

Os dados sobre o número de membros coincidem em parte com os dados que já havíamos gerado anteriormente para cidades de médio porte. Eles sugerem que mesmo em pequenas cidades o número de membros dos conselhos se situa entre 10 e 20 membros. Apenas em um caso a marca de 20 membros foi ultrapassada. Apenas em 5 entre os 26 casos o número ficou abaixo de 10. Assim, os dados sugerem uma estrutura organizacional mínima nestes conselhos que pode vir a constituir um ponto de partida para o exercício do controle público.

Tabela 2. Quantidade de Conselhos por Número de Membros (Cidades Pequenas)

Cidades de Pequeno Porte	Menos de 10 membros	De 10 a 20 membros	De 21 a 60 membros ¹	Total de Conselhos
Alpinópolis	0	3	0	3
Alvinópolis	0	0	1	1
Arinos	1	1	0	2
Belo Oriente	1	2	0	3
Bom Sucesso	1	2	0	3
Campina Verde	0	3	0	3
Carmo do Cajuru	1	1	0	2
Carmo do Rio Claro	0	3	0	3
Chapada do Norte	2	0	0	2
Conceição das Alagoas	0	1	0	2
Monte Alegre de Minas	0	3	0	3
Total (Cidades Pequenas)	6	19	1	26

Fonte: PRONEX/PRODEP, 2013.

A questão da capacidade organizativa dos conselhos muda um pouco de figura quando deixamos de pensar unicamente na questão quantitativa e nos concentramos na questão organizativa. As estruturas organizacionais da participação em conselhos no Brasil foram sendo homogeneizadas ao longo dos anos 90. Estruturas inicialmente introduzidas em capitais (Tatagiba, 2004), tais como, foram sendo estendidas para médias cidades a partir de uma dinâmica temporal que está muito bem representada na tabela 3 abaixo. Esta dinâmica poderia ser descrita da seguinte forma: conselhos de políticas nas três áreas por nós estudadas surgiram em algumas capitais ainda antes de serem estabelecidos nacionalmente, como foi o caso do conselho de saúde na cidade de São

Paulo. Outros foram criados logo em seguida à aprovação da legislação como foi o caso do conselho de saúde em Belo Horizonte. Estes conselhos acabaram sendo extremamente influentes no que diz respeito a uma certa institucionalidade participativa composta pelos seguintes formatos: plenário, mesa diretora, secretaria executiva e comissões temáticas. Quando olhamos a dinâmica da criação de conselhos em pequenas e médias cidades (vide tabela 3 abaixo) podemos ter uma ideia de como este processo se deu. Entre 1988 e 1995 apenas 1 conselho foi criado nas cidades de pequeno e médio porte. Ou seja, naquele momento os conselhos estavam sendo criados nas capitais com maior capacidade de mobilização dos atores da sociedade civil. O período de formação de conselhos nas cidades de médio porte ocorre entre 1996 e 2008. Neste período, 69% dos conselhos de médias cidades da nossa amostra são criados. Os conselhos são criados nas cidades de pequeno porte, em parte neste período e em parte (34,48% dos casos) depois de 2008. Assim, do ponto de vista temporal, há uma sequência de criação de conselhos determinada pelo tamanho das cidades. Esta sequência irá influenciar a organização institucional.

Tabela 3. Ano de Criação do Regimento Interno em vigor

	Número de Conselhos por período de Criação do RI						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
De 1988 a 1995	0	1	0	0	0	0	0	0,0	1	3,45
De 1996 a 2008	5	3	8	4	7	4	20	69,0	11	37,93
2009 em diante	0	3	0	3	0	4	0	0,0	10	34,48
Sem informação	4	3	2	2	3	2	14	48,3	7	24,14
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,0	29	100,00

A estrutura organizativa dos conselhos, como mostrei acima, foi constituída ao longo dos anos 90 e passou a influenciar na década passada todas as cidades brasileiras. Na nossa pesquisa realizada em 2010 mostramos como os municípios de mais de 100.000 habitantes reproduziam esta estrutura, o que também é verdade para as cidades de porte médio. No entanto, os dados da tabela 4, abaixo, sugerem uma enorme discrepância entre a presença destas estruturas de decisão dos conselhos entre as cidades de pequeno e de médio porte. Como mostram os dados, todas as estruturas específicas estão menos

presentes nas cidades de pequeno porte. Chama também a atenção que aquelas estruturas que seriam as mais participativas e/ou qualificadoras da participação da sociedade civil, como as comissões temáticas e as conferências municipais sejam as que menos estão presentes nestes municípios. No caso das comissões temáticas elas estão presentes em 44,83% dos casos e no caso das conferências municipais elas estão presentes em 24,14% dos casos, ou seja, em um entre quatro municípios. Assim, poderíamos sugerir como um ponto de partida da análise comparativa destes municípios que será ampliada na análise de alguns dados adicionais apresentados abaixo, que os municípios de pequeno porte no Brasil apresentam deficits significativos na estrutura organizativa da participação social, quando esta é comparada com a organização da participação em municípios de médio porte.

Tabela 4: Número de Estruturas Organizacionais

	Número de Estruturas			
	Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	N	%	N	%
Plenário	25	86,21	21	72,41
Mesa Diretora	24	82,76	16	55,17
Secretaria Executiva	26	89,66	14	48,28
Comissões temáticas	25	86,21	13	44,83
Conferências Municipais	22	75,86	7	24,14

A análise apresentada acima se desdobra em uma constatação adicional, que é a maior presença do governo e das suas prerrogativas exclusivas nas cidades de pequeno porte. A tabela 5 abaixo teve como objetivo tentar sintetizar a presença maior ou menor de práticas democráticas nos diferentes conselhos a partir do tamanho de cidade. Em relação a quem e como ocupa a presidência dos conselhos foi possível aferir que, no³ caso dos conselhos municipais de saúde, nas pequenas cidades a presidência é ocupada apenas pelo secretário municipal em 40% dos casos. Vale a pena mencionar que a ocupação da presidência por membros da sociedade civil é uma bandeira relativamente generalizada na área da saúde. Neste caso o dado é especialmente significativo.

³ Em pesquisas anteriores do PRODEP realizadas junto ao conselho de saúde em Belo Horizonte foi possível perceber este movimento no conselho de saúde de BH. Também em pesquisas comparativas percebemos que a saúde é a área na qual, mais conselhos têm sido resididos pela sociedade civil.

Tabela 5. Quem pode presidir o Conselho

	Número de Conselhos por quem pode assumir a presidência						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
Apenas o secretário municipal	1	4	0	0	0	0	1	3,45	4	13,79
Qualquer conselheiro eleito em assembléia	6	2	7	7	8	4	21	72,41	13	44,83
qualquer membro do conselho eleito	0	0	0	1	1	0	1	3,45	1	3,45
c/alternancia bianual										
Presidencia representante da soc.civil e vice	0	0	0	0	0	1	0	0,00	1	3,45
presidencia governo										
Sem Informação	2	4	3	1	1	5	6	20,69	10	34,48
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Vale a pena também discutir alguns outros dados da tabela 5. Uma cidade de porte médio tem de duas a três vezes mais chance, dependendo do conselho em questão, de eleger um conselheiro qualquer para a sua presidência, do que uma cidade de pequeno porte. Assim, vemos um certo padrão relativo às práticas democráticas no interior dos conselhos começando a se afirmar. Ao mesmo tempo, podemos observar tal como mostra a tabela 6 abaixo, a diferença entre os dois tipos de cidades no que diz respeito às regras para a mudança dos regimentos dos conselhos. No caso das cidades de porte médio, temos 18 casos nos quais a mudança exige a aprovação dos conselheiros em uma proporção pré-determinada. Em todos os casos envolvendo cidades de porte médio, esta resposta alcança pelo menos 50% dos conselhos aos quais foi feita a pergunta. Já no caso das cidades de pequeno porte, a maior parte delas não possui informação, o que provavelmente significa que o regimento nada diz sobre o tema. Mais uma vez, temos motivos para pensar que os conselheiros e a representação da sociedade têm mais prerrogativas participativas nas cidades de porte médio.

Tabela 6. Regras de Modificação do Regimento Interno

	Número de Conselhos por modificação do RI						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
conselheiros c/ proposição e aprovação	0	2	0	0	2	1	2	6,90	3	10,34
conselheiros c/ proporção de aprovação	7	4	5	3	6	2	18	62,07	9	31,03
conselheiros s/criterios e proporção	0	1	0	0	0	0	0	0,00	1	3,45
Sem informação	2	3	5	6	2	7	9	31,03	16	55,17
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: PRONEX/FAPEMIG, 2013

Assim, faz-se necessário realizar algumas considerações parciais sobre a questão da participação e da escala nas instituições participativas no Brasil. Ao compararmos as formas da participação em conselhos em pequenas e médias cidades no estado de Minas Gerais, foi possível mostrar que as formas de participação são mais avançadas em cidade de médio porte. Mostramos tal argumento em relação a pelo menos três elementos organizacionais que nos pareceram fundamentais, a saber; a ocupação da presidência dos conselhos de saúde, assistência e criança e adolescente; a autonomia do poder público para mudar o regimento dos conselhos e a presença de conferências municipais e comissões temáticas. Consideramos todos estes três elementos chaves na organização democrática dos conselhos. Eles constituem evidência de uma forma mais participativa de gestão centrada em uma relação com a sociedade civil. Foi possível apontar graves deficiências nestes quesitos e algumas outras deficiências em outros quesitos, tais como paridade da sociedade civil nos conselhos, onde as variações existiram, mas não foram tão expressivas.

É possível pensar em uma chave explicativa para esta questão que a nosso ver está ligada a forma como o poder político está organizado nas pequenas cidades brasileiras (Leal, 1946; Chilcote, 2009). Ou seja, a questão da participação no nível local e das intensidades das formas de participação no nível local no Brasil ainda parecem fortemente ligadas as estruturas de poder local. Questões tais como, o controle do poder político sobre a política local, estruturas sociais fortemente hierárquicas, uma sociedade

civil débil e incapaz de se opor ao sistema político, parecem ser os fatores que mais influenciam a participação política nas pequenas cidades estudadas nesta pesquisa. Estes dados de alguma maneira parecem contradizer o que alguns dos clássicos do estudo de participação política afirmaram (Dahl, 1990; Przeworski, 2010).⁴ Por outro lado, o caso das cidades de porte médio é também interessante porque ele também contradiz pressupostos da literatura, como a dificuldade para a decisão e a coordenação da participação em território mais amplos. Como, então, devemos entender a questão da escala? Na próxima seção deste artigo, iremos discutir a participação e a escala nas conferências nacionais e, a partir daí, realizar algumas reflexões sobre participação.

Conferências nacionais: conectando o local e o nacional

As conferências nacionais já podem ser consideradas o mais novo formato da participação social no Brasil. Até 2002, as principais formas de participação social no país estavam claramente localizadas no nível local. Elas haviam surgido no nível local e se mostrado exitosas neste plano (Avritzer, 2010; Pires, 2011). No entanto, um conjunto importante de dúvidas pairavam acerca da possibilidade de estender as formas de participação no Brasil para além do nível local (Faria, 2006), dúvidas estas relacionadas com a escala e com a organização do sistema de representação no nível federal.

A novidade do debate sobre participação no Brasil nos últimos anos consiste na percepção de que estas dúvidas estão superadas devido ao forte impacto das conferências nacionais no nosso sistema político (Progrebinschi, 2010; Avritzer, 2012; Pires e Souza, 2012; Avritzer e Souza, 2013). Entre 2003 e 2010,⁵ 74 conferências nacionais ocorreram no Brasil das quais participaram aproximadamente 6,0% da população brasileira, isto é, em torno de 6 milhões de indivíduos se considerarmos apenas a população adulta do país. Este êxito participativo expresso pela dimensão quantitativa da participação se traduz em outros êxitos que também são importantes, a saber: a capacidade das conferências nacionais de pautar algumas importantes inovações introduzidas pelo governo federal, entre as quais caberia mencionar o SUAS, o Sistema

⁴ No entanto vale a pena mencionar que nem todos estes elementos são exclusivos do sistema político brasileiro e que já foram também apontados para os Estados Unidos.

⁵ Ainda que não existam dados precisos, parece que foram realizadas pelo governo Dilma Rouseff 18 conferências nacionais, dentre as quais 11 em 2010 e sete em 2011.

Nacional da Assistência Social, decisão da IV conferência nacional da assistência social realizada em 2005, além de outras decisões importantes na área da políticas da mulheres e dos direitos humanos. As conferências nacionais também podem ser consideradas importantes pela sua capacidade de estabelecer pontos de veto sobre determinadas políticas do governo. Cabe mencionar aqui o bloqueio da política do Ministério da Saúde de introduzir as assim chamadas “fundações nacionais”, proposta derrotada em duas conferências nacionais e não implementada pelo governo federal. Assim, seja na sua capacidade propositiva, seja na sua capacidade de veto, as conferências nacionais se tornaram uma dimensão central da política do governo federal em algumas áreas de políticas sociais.

Quando pensamos a relação entre as conferências nacionais e a participação local percebemos importantes superposições. A tabela 7 abaixo resultado de um survey ⁶ que realizamos com 2200 respondentes mostra as principais características da participação social no Brasil. Os dados abaixo atualizam os dados disponíveis em relação a participação social incluindo tanto a participação em associações quanto em formas institucionalizadas de participação. Os principais dados que chamam são: as formas organizativas próprias do nível local são importantes e tem impacto nacional. Orçamentos participativos e conselhos tem impacto na participação da população quando medida nacionalmente:

Tabela 7: Participação nos diversos níveis no Brasil

	Participou		Não participou		NR		Total
	#	%	#	%	#	%	
Orçamento Participativo	67	3,0	2132	96,9	1	0,05	2200
Associação Comunitária	161	7,3	2037	92,6	2	0,09	2200
Associação Recreativa ou Esportiva	139	6,3	2060	93,6	1	0,05	2200
Associações e/ou ONGs temáticas	68	3,1	2131	96,9	1	0,05	2200
Associação profissional	106	4,8	2093	95,1	1	0,05	2200
Igreja ou Organização Religiosa	289	13,1	1910	86,8	1	0,05	2200
Organização beneficente	171	7,8	2028	92,2	1	0,05	2200
Colegiados de Escola	128	5,8	2071	94,1	1	0,05	2200
Conselhos Municipais	31	1,4	2169	98,6	0	0	2200
Conselhos Regionais	16	0,7	2184	99,3	0	0	2200
Partido Político	91	4,1	2109	95,9	0	0	2200
Sindicato	95	4,3	2105	95,7	0	0	2200
Associativismo Geral	507	23,0	1693	77,0	0	0	2200
Partido Político e Sindicato	164	7,5	2036	92,5	0	0	2200
Instituições Participativas	95	4,3	2105	95,7	0	0	2200

Fonte: PRODEP/VOX POPULI, 2011

⁶ O survey foi aplicado em um parceria com o Instituto Vox Populi. Foi selecionada uma amostra de 2200 pessoas. A amostra é representativa para todas as regiões do país. Ela também espelha a estratificação de renda, escolaridade, gênero e raça existente no país.

Mas há também novidades que precisam ser ressaltadas e que apontam para adaptações e nuances no padrão mencionado acima⁷. A principal entre elas é que já é significativa em uma amostra representativa da população brasileira a participação institucionalizada. Assim, 4,3% da população brasileira participa de orçamentos participativos e conselhos municipais de políticas. Deste modo, parece de fato haver no Brasil democrático as duas tendências já apontadas por nós em outros artigos que se manifestam na persistência de formas não institucionalizadas de participação lado a lado com formas institucionalizadas, especialmente aquelas organizadas pelo Estado. A participação nas conferências nacionais expressam este padrão na medida em que estão em forte continuidade com as práticas participativas no nível local, tal como irei mostrar mais abaixo.

Pelos dados que conseguimos aferir no survey, 41,8% dos respondentes da nossa pesquisa afirmaram ter ouvido falar das conferências nacionais. Vale a pena salientar o perfil do participantes nas conferências nacionais: a participante típica é uma mulher em 51,2% dos casos, com quatro anos de escolaridade (26,9%) ou com ensino médio completo em 20,3% dos casos. A sua renda varia entre 1 a 4 salários mínimos em 52,2% dos casos. Assim, a primeira observação que eu gostaria de fazer em relação ao padrão de participação nas conferências nacionais é que ele é muito semelhante ao padrão de participação no nível local. Não são os mais pobres que participam⁸, mas as pessoas na média de renda da população brasileira e, em geral, com escolaridade mais alta do que a média. No entanto, não é surpreendente essa constatação já que foi possível perceber que a maior participação nas conferências se dá nos níveis local e regional. Ainda que isso seja parte das regras do jogo e, portanto, não seja surpreendente, poderia ser o caso de haver inovação dos atores que participam no nível local. Nossos dados no entanto, mostram forte continuidade no que diz respeito ao padrão participativo local e nacional.

⁷ Não irei neste artigo analisar a evolução da participação em partidos políticos. Irei apenas mencionar o seu ligeiro decréscimo em relação a dados apontados pelo IBGE ainda na década de 90.

⁸ Está além dos objetivos deste paper abordar esta questão, mas é interessante observar que apesar de uma forte insistência da grande imprensa em relação ao assunto a maior parte dos beneficiários dos programas de transferência de renda do governo federal não participam das conferências nacionais. Esse também confirma a tendência das formas de participação local que não contam com a participação dos mais pobres.

No que diz respeito às áreas nas quais a participação nas conferências nacionais ocorre, podemos afirmar que há uma certa dose de continuidade e uma certa dose de inovação. É sabido que algumas áreas de políticas públicas, tais como a saúde e a assistência social são áreas nas quais a participação institucionalizada é mais forte. Isso se dá porque elas tiveram historicamente movimentos sociais fortes, se organizaram fortemente durante o processo constituinte e conseguiram se organizar com sistemas gestores integrados com a participação. Assim, não surpreende ao examinar a tabela 3 abaixo, que a participação na saúde seja alta. Ao agregarmos a participação para as diferentes conferências nacionais da saúde, a participação alcança a marca de 19,6%. O que surpreende é a participação em algumas áreas sem uma tradição tão grande tais como, a de mulheres e cultura.

Tabela 8: SE JÁ PARTICIPOU, EM QUAL TEMÁTICA ?

	N	%	Total
Assistência Social	52	36,4	143
Comunicação	16	11,2	143
Cultura	42	29,4	143
Das cidades	15	10,5	143
Direitos Humanos	56	39,2	143
Educação	27	18,9	143
Esportes	23	16,1	143
Juventude	16	11,2	143
Política para mulheres	64	44,8	143
Saúde	12	8,4	143
Saúde mental	16	11,2	143
Segurança Alimentar e Nutricional	5	3,5	143
Segurança pública	18	12,6	143

Fonte: PRODEP/VOX POPULI, 2011

A explicação para a participação nestas conferências reside, a nosso ver, em uma redefinição das áreas de interesse dos atores da sociedade civil no Brasil. Assim, temos as áreas de forte participação local que surgiram desde a redemocratização e que mostram ser áreas importantes de participação no nível nacional, mas não as mais importantes. Aí encontramos áreas como, saúde e cidades com participação muito baixa, ainda que quando perguntamos sobre a intensidade de participação estes dados se alterem um pouco (Avritzer, 2012). A área da assistência social aparece entre as áreas mais conhecidas como aquela com maior participação. Por fim, a área das conferências

nacionais sobre assuntos das mulheres,mo um aárea de fortíssima participação com aparece 44,8% dos participantes afirmando ter frequentado as conferencias nacionais de assuntos da mulher em algum nível. Será em relação a esta área que irei discutir a questão da escala no nível das conferências nacionais.

A questão da escala nas conferências nacionais se coloca de duas maneiras: uma primeira está relacionada a questão de como transmiti rpara cima (scale up) o impulsos democráticos e as decisões tomadas no nível local (Niemeyer, 2013). Um conjunto de autores argumentam de que a participação tem que se situar no nível local em virtude do problemas envolvidos na transmissão de decisões parao níveis mais amplos espacialmente do que o local. As conferência snacionais tem mostrado que este problema encontra solução pela via da realização de encontros intermediários no squais as questões debatifad no nível local voltam a ser discutidas. No entanto, esta possibilidade coloca uma segunda questão que está relacionada tanto com a escala quanto com a deliberação: trata-se de averiguar em qual nível os debates deliberativos relacionados aos temas das conferencia adquirem maior qualidade. Ramos (2013) realizou um apesquisa sobre esta questão e produziu a tabela abaixo em relação a conferência nacionali s das ulheres. Nesta tabela o autor mostra que se comparmos o nível estadual com o nível nacional, é no nível estadual que encontramos um número muitomaior de destaques e de propostas novas no nível estadual do que no nível nacional.

TABELA 4: Votação propostas plenária de encerramento estadual conferência de assuntos da mulher

Eixo	Total de propostas	Sem destaque	Destacadas	Total destaques
1	6	5	1	1
2	6	3	3	4
3	6	3	3	7
4	6	2	4	10
5	6	1	5	6
6	6	3	3	2
7	6	3	3	3
8	6	3	3	4
9	9	4	5	5
10	6	3	3	6
Total	63	27	33	48

Fonte: elaboração própria

Quando comparamos o número total de destaques nas conferências estaduais e na conferência nacional podemos observar que os debates ocorrem fundamentalmente no nível estadual. Também observamos que no nível nacional na conferência das mulheres poucas propostas novas são apresentadas. Assim, podemos afirmar, em relação às conferências nacionais que o nível intermediário é aquele que apresenta o melhor debate democrático.

TABELA 7: Propostas aprovadas nos GT e encaminhadas para a plenária (Conferência nacional)

Eixo	Total propostas	Propostas modificadas nos GT	Propostas novas	Aprovadas (sem votação na plenária)	Aprovadas para votação na plenária
Autonomia econômica e social e desafios para o desenvolvimento sustentável	22	20	2	22	2
Autonomia Pessoal das Mulheres	37	36	0	20	12
Autonomia Cultural	18	18	0	17	3
Autonomia Política, institucionalização e financiamento de políticas públicas para as mulheres	10	8	2	10	2
Total	87	82	4	69	20

Fonte: elaboração própria

Conclusão: participação no Brasil: reavaliando a questão da escala

Os dados tanto sobre a participação em pequenas e médias cidades quanto sobre a participação nas conferências nacionais apontam em uma direção que merece ser discutida porque vai de encontro a uma concepção muito bem estabelecida na teoria

democrática, qual seja, a de que a participação local seria a instância de maior qualidade e de maior abrangência das práticas participativas. Procuramos mostrar neste artigo, que o nível intermediário das cidades de porte médio e da dimensão estadual da participação parece ser o que melhor expressa a qualidade democrática da participação. Não é difícil perceber porque isso se dá desta maneira: o nível local no Brasil ainda é fortemente marcado por práticas clientelistas e de dependência política tal como a literatura sobre o assunto tem mostrado exaustivamente (Leal, 1946; Chilcote, 1996; D'Avila, 2000). No entanto, o que surpreende nos dados tratados neste artigo é que em ambos os casos o nível intermediário é aquele que aparece mais promissor para o desenvolvimento de práticas participativas de qualidade.

No caso das cidades, foi possível observar práticas muito deficientes do ponto de vista da participação em pequenas cidades corroborando para a teoria da participação aquilo que já estava presente em concepções do pensamento social brasileiro sobre o tema, em autores como Sérgio Buarque de Hollande, Nestor Duarte e Victor Nunes Leal. Já no caso das cidades de porte médio, os dados são absolutamente originais já que não há literatura sobre o assunto. Eles apontam na direção de um forte esforço democrático nas cidades de porte médio, esforço este provavelmente ligado a uma organização mais independente da sociedade civil e a presença de estruturas sociais menos dependentes do sistema político. O interessante, no entanto, é que estes dados se articulam fortemente com resultados relativos às conferências nacionais. Mais uma vez, o nível intermediário se apresentou como o mais democrático sobre o ponto de vista da discussão e do debate, na medida em que mais propostas foram destacadas no nível estadual do que no local ou nacional. Assim podemos argumentar que há uma forte perspectiva democrática presente no nível local no Brasil e que esta estrutura tem favorecido formas de participação como os conselhos e as conferências. Vale a pena também apontar que estas estruturas democráticas sugerem uma forte inserção da democracia e da deliberação no nível local reforçando os clamores atuais por maior democracia e participação no Brasil.

Referências Bibliográficas

- Avritzer, Leonardo. 2003. **“O Orçamento Participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.”** In: Leonardo Avritzer; Zander Navarro. (eds.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez Editora, p. 13-60.
- Avritzer, Leonardo. 2007. **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte. Editora da UFMG.
- Avritzer, Leonardo. (Org). 2010. **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.
- PIRES, Roberto. 2011. **"Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação."** *Brasília: Ipea 7*.
- Pires, Roberto, and Alexander Cambraia VAZ. 2010. **"A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados."** *Brasília: Ipea*.
- CUNHA, Eleonora SM. **"Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social."** A dinâmica da participação social no Brasil. São Paulo: Cortez.[Links] (2010).
- ALMEIDA, Débora Rezende. 2010. **"Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil."** A dinâmica da participação local no Brasil. São Paulo: Cortez.
- Dahl, Robert A. *The analysis of influence in local communities*. 1960.
- Dahl, Robert. 1990. **Democracy and its Critics**. New Haven; Yale University Press.
- Pateman, C. 1970. **Participation and democratic theory**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. **Democracy and the limits of self-government**. Vol. 9. Cambridge University Press, 2010.
- Avritzer, L.; SOUSA, C. **Conferências Nacionais: Atores, Dinâmicas Participativas e efetividade**. Brasília: IPEA. 2013.
- AVRITZER, L. 2009. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Washington, Wilson Press/Johns Hopkins University Press.
- Cunha. E. 2013. **Conferências de Políticas Públicas e Inclusão Participativa**. In AVRITZER, L.& SOUSA, C. (Org.). Conferências Nacionais: Atores, Dinâmicas Participativas e efetividade. Brasília: IPEA, 2013.
- LEAL, V. N. (1946). **A divisão dos poderes no Direito Constitucional brasileiro**. *Revista de Direito Administrativo*, 4, 406-420.

DAHL, R. A. (1990). **After the revolution? Authority in a good society**. New Haven: Yale University Press.

FARIA, C. F. 2006. **Fóruns Participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002)**. Opinião Pública (UNICAMP. Impresso), v. 12, p. 378-406.

AVRITZER, L. (2012). **Democracy beyond aggregation: the participatory dimension of public deliberation**. Journal of Public Deliberation, 8(2), 10.

A dinâmica deliberativa de conselhos municipais de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente em Minas Gerais

Eleonora Schettini M. Cunha e Débora Vales

Introdução

A teoria democrática tem sido fortemente renovada a partir da retomada dos debates acerca do processo de deliberação que permeia as decisões políticas. Diversos autores têm se dedicado a refletir sobre os princípios e os procedimentos que devem sustentar uma democracia que tenha como referência a ideia de deliberação. Algumas experiências, de perfil mais acadêmico, têm sido desenvolvidas com o intuito de testar esses princípios, como os *Deliberative Pools* e os Juris de Cidadãos, que têm contribuído para apontar as possibilidades e os limites empíricos da teoria.

No Brasil, mais do que experiências acadêmicas, foram criadas e desenvolvidas instituições que se organizam tendo a natureza deliberativa como determinação legal, algumas delas muito inovadoras na sua formatação e no seu funcionamento, como é o caso de conselhos de políticas e comitês de bacias hidrográficas. Algumas dessas instituições tomam decisões consideradas vinculantes, dadas às competências que lhes são atribuídas. Isso aponta para a relevância de se melhor conhecer os processos e os resultados produzidos por elas, uma vez que passaram a compor complexos sistemas deliberativos em determinadas áreas de políticas públicas.

As políticas de saúde, de assistência social e da criança e do adolescente encontram-se dentre aquelas que se estruturam em sistemas nacionais que preveem arenas de composição mista entre representantes do governo e da sociedade civil nos três níveis de governo, com a finalidade de deliberar sobre seu conteúdo, bem como seu monitoramento e avaliação. Assim, nos últimos 15 anos, foram criados conselhos dessas áreas nos municípios, estados e União, estabelecendo uma complexa rede de interação entre eles.

A análise de conselhos do nível municipal parte da premissa de que a participação política exigida pelo formato institucional dos conselhos pode melhor ser exercida no nível local, seja pela proximidade dos cidadãos com a instituição, seja porque deliberam sobre questões que, muitas vezes, lhes dizem respeito diretamente. A natureza

deliberativa dos conselhos é propícia ao uso do referencial da teoria democrática deliberativa para melhor apreender sua dinâmica, especialmente quanto aos princípios de igualdade deliberativa, pluralidade, publicidade, principal foco de nossa análise. Neste sentido, o artigo se propõe a apresentar alguns aspectos da dinâmica deliberativa dos conselhos municipais de saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente de algumas cidades de Minas Gerais, especificamente Belo Horizonte, Juiz de Fora e Montes Claros⁹. Buscou-se verificar em que medida essas arenas propiciam a inclusão de diferentes segmentos sociais e se o tipo de política pública e o contexto sociopolítico são relevantes para os resultados encontrados.

Para alcançar o objetivo proposto, foram analisados 7.510 atos de fala registrados nas atas das reuniões dos conselhos realizadas nos anos de 2005 e 2006, observando as seguintes variáveis: *quem fala e decide* (conforme segmento que compõe os conselhos – representantes do governo e da sociedade civil); *como fala* (se apresentam demanda, denúncia, debate e contestação) e *o que fala e decide* (tema, resultados), categorização que teve como base pesquisas anteriores, realizadas pelo Projeto Democracia Participativa (Avritzer, 2007; 2010)¹⁰. Na classificação, categorização e análise dos dados foi utilizado o Software Atlas.ti.

Inicialmente, apresentamos alguns elementos da teoria democrática deliberativa que orientaram nosso olhar sobre os conselhos estudados, destacando alguns dos princípios que têm sido norteadores para verificar a capacidade inclusiva dessas inovações institucionais, principalmente no que se refere aos representantes da sociedade civil.

Em seguida, descrevemos breves características dos municípios estudados quanto aos contextos associativo e político, variáveis que têm sido apontadas pela literatura como sendo relevantes para explicar a variação nas dinâmicas de deliberação dos conselhos. Também apresentamos dados que apontam a capacidade de vocalização, de apresentação pública de propostas e de aprovação das mesmas, por segmento e por conselho. Também apresentamos os dados por área de política pública, visando verificar o papel desta variável na explicação das dinâmicas deliberativas.

9 Municípios que integram o rol de cidades pesquisadas no Projeto “A dinâmica local da participação no Brasil”, coordenada pelo prof. Leonardo Avritzer (PRODEP/UFMG) e financiada pela FAPEMIG.

10 Pesquisas que contaram com o apoio da Fundação Ford, Fundação de Apoio à Pesquisa de Minas Gerais / FAPEMIG e Fundação Financiadora de Projetos / FINEP.

Nossas conclusões, ainda que provisórias, dado a limitação dos conselhos pesquisados, apontam para a necessidade de se aprofundar as pesquisas neste campos, ainda aberto e repleto de possibilidades, que articula teoria democrática e políticas públicas.

Os princípios deliberativos e sua institucionalização

A retomada do pensamento e da prática democrática, na Modernidade, gerou um significativo debate acerca da composição do corpo político, o que implica em estabelecer quem seria considerado cidadão e, portanto, participaria do processo de constituição dos governos. Dois importantes princípios orientam este debate: o da igualdade e o da liberdade. A igualdade, desde Rousseau (1978), é defendida por aqueles que consideram que as desigualdades socioeconômicas podem comprometer a autonomia dos cidadãos e sua capacidade de tomar decisões coletivas voltadas para o bem comum ou o interesse público.

A liberdade, desde Locke (2005), é considerada como o fundamento moral da ordem social moderna que assegura igual liberdade a todos para desenvolverem suas capacidades inatas e demanda que o poder dos governantes deve ser circunscrito e responsável perante os cidadãos. Os dois princípios não necessariamente se completam, podendo até limitar-se mutuamente, seja porque a liberdade gera desigualdade, seja porque a busca pela igualdade pode gerar menos liberdade (PINTO, 2004). A teoria democrática revela a tensão que marca a valorização de um dos princípios – igualdade e liberdade – em detrimento do outro.

Ao longo do Século XX, a democracia baseada na ideia de representação – democracia representativa – passou a ser identificada como o regime político que poderia assegurar, em alguma medida, os princípios da liberdade e da igualdade (SANTOS E AVRITZER, 2002; PINTO, 2004), sendo que a forte influência do pensamento liberal ressaltou o princípio da liberdade na criação e no desenvolvimento das instituições democráticas. No entanto, o desenvolvimento da economia capitalista e suas consequências na produção de desigualdades socioeconômicas evidenciaram diferenças na distribuição de recursos políticos. Esta constatação foi acompanhada do debate acerca de quais desigualdades comprometeriam a democracia e se seria possível repará-las.

Dentre as respostas teóricas que foram construídas, duas se destacam: a primeira enfatiza a igualdade formal e considera que as desigualdades sociais são produtos das escolhas e da ação dos indivíduos. O critério de justiça é a própria liberdade e as soluções para as desigualdades se encontram no sistema político, que permite a expressão das diferenças e a competição partidária, o que reduz a distância entre desiguais. Ao Estado de Direito cabe garantir o funcionamento da economia de mercado e prover a manutenção de uma rede de proteção social que possa minimizar os efeitos decorrentes da incerteza econômica. A segunda propugna que algum nível de igualdade material é condição para que se formem juízos de valor independentes, inclusive para que todos possam ter condição de participar da demarcação daquilo que é considerado como bem comum ou interesse público. Esta matriz considera que a justiça é um valor moral complexo, que inclui a liberdade política e a igualdade, e que cabe ao Estado um importante papel redistributivo, desde a regulação da economia até programas de transferência de renda (CUNHA, 2013).

Estudiosos das democracias existentes identificaram que as desigualdades sociais geradas pela ordem social capitalista não foram solucionadas pela política competitiva, uma vez que o funcionamento da democracia representativa não foi suficiente para resolver problemas de (re)distribuição de recursos. Alguns deles inserem no debate democrático a importância da existência de diferentes espaços que propiciem a efetiva participação política, associando a qualidade da democracia com a formação de identidades coletivas e a possibilidade efetiva de partilha de poder e de recursos socialmente produzidos (PIZZORNO, 1975; PATEMAN, 1992; MACPHERSON, 1978; SANTOS E AVRITZER, 2002).

Ao final do Século XX observa-se uma retomada, na teoria democrática, da valorização da deliberação pública como meio de se alcançarem decisões legítimas e resultados políticos mais justos, justificados política e publicamente. Toma impulso a ideia habermasiana de esfera pública como possibilidade de ampliar o campo da participação política para além das instituições do Estado (MANIN, 1987; HABERMAS, 1997; DRYZEK, 2000; BOHMAN, 1996; 1998). Ao enfatizar a deliberação como aspecto central para a teoria e as práticas da democracia, retoma-se o debate acerca dos princípios que devem organizar as instituições e práticas democráticas.

Alguns autores destacam um conjunto de princípios que estão diretamente relacionados aos processos, que devem ser justos, enquanto outros enfatizam princípios e direitos que antecedem o processo deliberativo e que devem sustentar o conteúdo das decisões e justificá-las. Para Gutmann e Thompson (2000), não deve haver prioridade de um tipo de princípio sobre o outro, pois a justificação mútua apela a razões tanto de conteúdo quanto de procedimentos, havendo deliberação na elaboração dos arranjos constitucionais, que por sua vez darão sustentação às deliberações posteriores. Para os autores, ambos os tipos de princípios são moral e politicamente provisórios, abertos à revisão, sujeitos ao “escrutínio crítico do tempo”, assim como as práticas e as instituições da democracia deliberativa.

Dentre os diversos princípios ou requerimentos identificados na literatura que trata da democracia deliberativa, sejam eles procedimentais ou substantivos, destacam-se os seguintes: a) Igualdade: de participação (todos os cidadãos de uma comunidade política devem ter assegurada a igual oportunidade para o exercício do poder político ou para exercer influência política sobre quem o pratica) e de deliberação (todos os que participam da deliberação devem ter a mesma oportunidade de apresentar suas razões, mesmo que haja distribuição desigual de recursos e de poder; as regras que regulam a deliberação valem para todos); b) publicidade, seja quanto ao espaço social onde deve ocorrer a deliberação, seja quanto aos procedimentos, aos meios e à natureza das razões oferecidas; c) reciprocidade / razoabilidade, em que as razões a serem apresentadas ao debate devem ser compreendidas, consideradas e potencialmente aceitas ou compartilhadas com os demais; d) liberdade seja no âmbito do indivíduo (de consciência, de opinião, de expressão, de associação), seja no âmbito das normas, que não podem constranger a priori; e) provisoriedade, uma vez que as regras da deliberação, o modo como são aplicadas e os resultados dos processos deliberativos são provisórios e podem ser; f) *accountability*, pois os argumentos utilizados pelas partes, que oferecem razões morais publicamente, devem resistir ao escrutínio de ambos os lados e podem ser revistos (CUNHA, 2013).

Dentre os princípios elencados na literatura, destacamos o princípio da igualdade que, na teoria democrática deliberativa, é associado ao princípio da inclusão deliberativa, que prediz que todos aqueles que estão sujeitos ao poder político e à consequência de suas decisões devem ter seus interesses e razões considerados no processo de discussão e de

decisão que autoriza o exercício desse poder e que produz as normas vinculantes. Para uma parte dos teóricos, a presença dos diferentes segmentos sociais nos processos deliberativos asseguraria as condições de igualdade (BOHMAN, 1996; COHEN, 1997; CHAMBERS, 2003; FRASER, 2005).

Para outra parte, se cumprida a exigência de ampla participação, os públicos seriam de grande magnitude, o que inviabilizaria a deliberação com qualidade. Assim, mais do que a presença de todos os interessados, deveriam estar presentes pessoas que representam todos os pontos de vista e opiniões existentes naquela temática, cujas razões devem ser consideradas no processo deliberativo (DRYZEK, 2000).

No que se refere às condições necessárias para a participação deliberativa, alguns teóricos consideram que os princípios da liberdade e da igualdade demandam que haja condições que possibilitem a autonomia dos participantes. Isso significa que as suas opiniões e preferências devem ser determinadas por eles mesmos e não por circunstâncias e relações de subordinação emanadas de assimetrias de poder, riqueza ou outro tipo de desigualdade social (BOHMAN, 1996; COHEN 1997; 2000). Essas são questões que devem ser consideradas ao se analisar inovações democráticas que ampliam a participação em sociedades desiguais e que desejam incorporar novos segmentos populacionais nos processos de decisão política.

A maioria dos princípios apontados pelos teóricos deliberativos como requerimento ou sustentação para a democracia deliberativa leva à questão da aplicabilidade da teoria – e dos próprios princípios – em sociedades marcadas por desigualdades estruturais. Esta preocupação não passa despercebida por alguns dos teóricos, como apontado anteriormente, mas merece destaque quando se pensa nas possibilidades de instituírem-se processos e instituições participativos, deliberativos e públicos, que incluem os que serão constrangidos pelas decisões, em países como o Brasil, em que há garantias de igualdade formal, mas efetiva desigualdade socioeconômica que se reflete nos processos e decisões políticos, que perpetuam essas e outras desigualdades (YOUNG, 2003).

Como lembram Gutmann e Thompson (2004), a exclusão pode ocorrer como decorrência de restrições formais ou legais, mas também informais. No caso de instituições deliberativas, a exclusão tanto pode se manifestar pela ausência de

segmentos decorrente de questões relacionadas a gênero, etnia, raça, sexualidade, inaptidão, classe social, dentre outras possibilidades, quanto pela sua presença sem efetiva participação nos processos deliberativos, o que significaria a não publicidade de suas opiniões, a impossibilidade de iniciar a discussão, de apresentar proposições e de efetivamente influenciar o conteúdo e os rumos do debate.

Há, ainda, uma terceira possibilidade destacada por Young (2003), que lembra que os participantes desses fóruns podem ser influenciados por um discurso¹¹ comum, considerado hegemônico¹², produto complexo da desigualdade estrutural. Assim, exclusão real, não vocalização ou reprodução de discurso único e hegemônico comprometem o elemento democrático da democracia deliberativa e colocam em evidência a possibilidade de exclusão de segmentos, que não só devem ter seu autointeresse representado, mas também devem ter garantia de vocalização e poder de veto sobre aquelas políticas que os afetam, especialmente em circunstâncias de desigualdade e de justiça distributiva (BOHMAN, 1998; DRYZEK, 2000; JAGAAR, 2000; YOUNG, 2003; MANSBRIDGE, 2003; GUTMANN E THOMPSON, 2004).

Outra dimensão da desigualdade é destacada por Bohman (2000), que foca num tipo de grupo que pode influenciar diretamente os processos deliberativos. Estes grupos, resultantes da divisão cognitiva e comunicativa do trabalho, detêm conhecimentos especializados que são relevantes para a deliberação em sociedades nas quais todos os atores detêm informações incompletas e necessitam deliberar sobre questões complexas. O problema se instala quando a divisão epistêmica do trabalho causa assimetrias de competência e de acesso à informação e à sua interpretação, o que pode gerar cidadãos passivos na relação com os especialistas ou peritos, inclusive criando relações de dependência e subordinação política. Por outro lado, Bohman considera que a participação de peritos nos processos políticos pode viabilizar a redistribuição do

11 A autora define “discurso” como “um sistema de histórias e conhecimento especializado difundido através da sociedade, o qual veicula generalizações amplamente aceitas sobre como a sociedade funciona e que são teorizados nesses termos, bem como as normas sociais e os valores culturais os quais muitas das pessoas apelam quando discutem seus problemas sociais e políticos e soluções propostas” (YOUNG, 2003, p.116). Numa sociedade com múltiplas desigualdades estruturais, tais discursos são hegemônicos, ou seja, esse discurso é utilizado por pessoas de qualquer posição social.

12 Discurso hegemônico aqui compreendido como na formulação de Gramsci, que considera hegemonia como o processo em que uma determinada visão de mundo converte-se em senso comum, destacando o papel da cultura no processo de dominação.

conhecimento, este considerado um bem público que deve ser compartilhado socialmente e genuinamente, mesmo que distribuído diferencialmente. Em esferas públicas nas quais as fronteiras entre leigos e peritos são reduzidas e normas de cooperação são negociadas, não há necessidade de hierarquia ou deferência para a autoridade baseada no conhecimento, podendo se estabelecer intercâmbio livre e aberto entre especialistas e público leigo e se descobrir modos de resolver conflitos de modo cooperativo.

Há outro tipo de grupo, destacado por Shapiro (2003) e Vita (2007), cuja participação na deliberação pode produzir desigualdades. Eles lembram que, em sociedades democráticas, as pessoas são livres para engajarem-se nos processos políticos, o que gera níveis e intensidades distintas de participação. Neste sentido, aquelas pessoas que têm intensa preferência por participação, como os políticos e as autoridades administrativas, poderão exercer influência desproporcional nos resultados, seja por monopolizarem o controle de agendas, seja por disponibilizarem mais tempo à política, o que resultaria na dominação ou subordinação de outros grupos.

Esta breve revisão da literatura permite constatar que a maioria dos teóricos deliberativos enfatiza o princípio da igualdade para a sustentação de instituições democráticas, o que também orienta nossa análise, uma vez que nos propomos a verificar em que medida os diferentes segmentos que compõem os conselhos conseguem apresentar suas ideias e propostas ao processo deliberativo.

Por outro lado, verifica-se a preocupação de críticos da democracia deliberativa quanto à aplicabilidade deste princípio, especialmente em condições de desigualdade socioeconômica e cultural, que se refletem não só na possibilidade concreta da participação, mas também nas decisões e, conseqüentemente, na sua legitimidade. Essas desigualdades podem ser formais, evidenciadas na exclusão por condição de gênero, raça, etnia, religião, dentre outras, ou informais, em que a participação não assegura oportunidade real de vocalização e de aceitação de tipos diferenciados de discursos e argumentos, em que há assimetrias cognitivas e comunicacionais e níveis ou intensidade de motivação e recursos políticos. No entanto, o que alguns teóricos indicam é que a capacidade reflexiva e revisora do processo deliberativo pode ser o caminho para que se

revejam os próprios procedimentos e, com isto, torná-los mais inclusivos e com maior aproximação aos princípios propostos.

Os conselhos de políticas públicas

Um tipo de participação política instituído no Brasil nos últimos 15 anos é aquela que ocorre em diferentes áreas de políticas públicas e se concretiza na forma de conselhos de políticas públicas, como saúde, assistência social e criança e adolescente. Essas são inovações institucionais existentes em cem por cento dos municípios brasileiros (ainda que nem todos eles possuam os três tipos de conselhos simultaneamente) e que possibilitam a participação institucionalizada, especialmente de representantes de organizações da sociedade civil, em processos de deliberação acerca de políticas públicas.

Observa-se a existência de conselhos na estrutura do Estado brasileiro desde o período colonial, como estratégia de inclusão das elites econômicas e sociais nas decisões políticas. Esta estratégia se manteve no período republicano, com algumas variações significativas. No governo de Vargas, a criação de conselhos em áreas específicas de atuação do estado, compostos por especialistas e, em alguns deles, representantes dos trabalhadores, como forma de antecipar problemas e soluções, ou como forma de insulamento de decisões consideradas estratégias para o Estado. No período da ditadura militar os conselhos foram mantidos e até ampliados em quantidade, mas excluíram representantes de organizações de trabalhadores. Na democracia recente, os conselhos compõem a estrutura do Estado nos três níveis de governo, em diferentes áreas de políticas públicas, incorporando, além de representantes do governo, segmentos sociais os mais diversos, por meio de representantes da sociedade civil ou mesmo de cidadãos. Muitos destes conselhos possuem natureza deliberativa, ou seja, produzem decisões vinculantes a partir de debates que ocorrem em seu interior (CUNHA, 2013).

Dentre as diferentes áreas de políticas, encontram-se os campos da saúde, da assistência social e da criança e adolescente, que se organizam como sistemas nacionais que articulam os três níveis de governo na produção de serviços articulados entre si e que devem atender a todos os cidadãos brasileiros. Esses sistemas de políticas também são constituídos por arenas ou espaços de deliberação sobre a política, que incluem conselhos e conferências, dentre outras possibilidade, variando a sua estrutura e

funcionamento, conforme a área. Constituem, portanto, sistemas deliberativos que se articulam num mesmo nível de governo e entre os três níveis de governo, o que aponta para a complexidade dos processos deliberativos dessas áreas de política, que vão muito além dos processos internos aos conselhos (Almeida e Cunha, 2012; Cunha e Almeida, 2013).

A política de saúde é a que apresenta as primeiras experiências de participação institucionalizada, ao implantar o Programa de Ações Integradas de Saúde, em 1984, que previa comissões interinstitucionais nos três níveis de governo para facilitar a integração das ações realizadas por provedores de serviços de saúde (públicos e privados), compostas por representantes do governo, de prestadores de serviços privados e representantes de entidades comunitárias, sindicais etc. A VIII Conferência Nacional de Saúde, que ocorreu em 1986, referenda este tipo de experiência e indica sua institucionalização na forma de conselhos de saúde nos três níveis de governo. A regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS) institui os conselhos nos três níveis de governo, prevendo composição paritária entre usuários do sistema e demais segmentos (prestadores de serviços públicos e privados, trabalhadores etc.), variando conforme cada lei de criação.

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990, prevê a criação dos conselhos de defesa direitos da criança e do adolescente nos três níveis de governo, cuja composição deve ser paritária entre representantes da sociedade civil (não distinguindo segmentos específicos) e do governo. A regulamentação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 1993, também prevê a implantação de conselhos nos três níveis de governo, sendo que a paridade deve ocorrer entre representantes do governo e de três segmentos da sociedade civil – usuários, trabalhadores e prestadores de serviços – sem estabelecer a proporcionalidade entre eles.

Ainda que haja algum isomorfismo na estrutura e no funcionamento desses conselhos, há diferenças importantes conforme as especificidades dos contextos em que foram criados. No que diz respeito aos seus membros – os conselheiros – algumas pesquisas mostram que possuem escolaridade e renda acima da média da população e que essa distinção aumenta conforme a escala relativa ao nível de governo (PERISSINOTTO,

FUKS E SOUZA, 2004; ABRANCHES E AZEVEDO, 2004; FILGUEIRAS, 2010)¹³. Também apontam que há desigualdades na sua capacidade de deliberação associada às desigualdades sociais, especialmente os usuários da política, com variação importante conforme a área de política pública (CUNHA, 2007; 2010; 2013; ALMEIDA, 2010). A análise que nos propomos, portanto, busca identificar em que medida esses espaços possibilitam a inclusão deliberativa dos segmentos que dele participam e se eles reproduzem desigualdades apontadas na literatura, bem como os fatores que podem incidir sobre esses resultados.

Os resultados deliberativos dos conselhos estudados

Estudos que analisam as inovações democráticas denominadas de Instituições Participativas (IP) apresentam fatores que explicam os diferentes desempenhos¹⁴ dessas instituições, especialmente quanto à participação e deliberação da sociedade civil (AVRITZER, 2007; 2010). Estudos empíricos recentes destacam a influência do desenho institucional (FARIA E COELHO, 2010), especialmente quanto às regras de organização e funcionamento, na dinâmica de participação e na deliberação de Conselhos de Políticas, Orçamentos Participativos e outras IPs, bem como a área de política pública, o contexto político e a dinâmica associativa dos municípios e estados nos quais esses espaços estão inseridos.

A análise que se segue busca avançar nesse campo, ao fazer uma análise comparada entre conselhos de três áreas diferenciadas de políticas – saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente – de três diferentes municípios – Belo Horizonte, Montes Claros e Juiz de Fora. Esses municípios possuem algumas semelhanças entre si, que nos serviram como variáveis de controle: são de médio/grande porte, urbanizados, contam com a prestação de serviços como atividade predominante, têm as áreas de políticas pesquisadas já bem estruturadas. Já quanto às características que interessam

13 Pesquisa realizada com conselhos municipais de assistência social de Minas Gerais, em 2003, mostra que os conselheiros pesquisados são em sua maioria mulheres (68,9%), com escolaridade entre 2º grau completo (28,8%) e superior incompleto (9,9%) e completo (47,6%), com renda mensal entre dois a 10 salários (61,3%) (CUNHA *et al.*, 2003). Já pesquisa recente realizada com conselheiros nacionais (FILGUEIRAS, 2010) mostra que, com relação à escolaridade, 37,3% têm nível superior completo e 50,8% têm pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), sendo que a renda prevalente é superior a 10 salários mínimos (76,2%).

14 Desempenho entendido como a capacidade das IP de promover, com equidade, a inclusão de atores, demandas e discursos, bem como sua capacidade em tomar decisões.

para a análise pretendida – contexto político e associativo – eles são bem diferenciados, como será visto mais adiante.

Nosso intuito foi verificar possíveis relações entre o contexto político, a dinâmica associativa e as características da política pública com a capacidade dos conselhos municipais em incluir atores nos debates e na tomada de decisão. O método utilizado na investigação foi a análise documental das atas das reuniões ordinárias dos nove conselhos municipais referentes aos anos de 2005 e 2006. Para tal, foi utilizado o *software* Atlas.ti, que possibilitou a codificação das falas registradas nas atas, conforme o segmento que o participante representa, bem como as suas propostas e as decisões geradas a partir dos debates. Uma vez que nosso objetivo era verificar a participação dos conselheiros no processo deliberativo, é importante ressaltar que foram consideradas apenas as suas falas na análise, ainda que atores externos tanto do governo quanto da sociedade civil, como visitantes e/ou convidados, em todos os conselhos estudados, podem utilizar da palavra nas reuniões.

Vale lembrar algumas limitações do método utilizado. As atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos conselhos não seguem um padrão determinado, havendo liberdade por parte de quem as elabora quanto à forma de registro. Logo, a qualidade dos documentos bem como a descrição das falas apresentam modelos distintos, desde atas mais sucintas até atas mais minuciosas. Para possibilitar a comparação, os dados relativos às falas dos atores serão apresentados em porcentagem. Apesar dessas ressalvas, a análise das atas tem se mostrado um método eficaz para comparar arenas deliberativas (AVRITZER, 2007; 2010; ALMEIDA, 2010; CUNHA, 2013).

A seguir, apresentamos uma breve contextualização dos municípios estudados e as análises referentes às vocalizações, propostas apresentadas e propostas que geraram resolução nos conselhos municipais de saúde (CMS), conselhos municipais de assistência social (CMAS) e conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente (CMDCA) de Belo Horizonte (BH), Juiz de Fora (JF) e Montes Claros (MOC). Logo após, apresentamos os dados por área de política.

Belo Horizonte

Localizada na região central do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte é a capital do estado e a terceira maior cidade do país, contando com mais de 2,7 milhões de habitantes. Fundada no final do século XIX, com o objetivo de ser o centro político e administrativo do estado, o município se desenvolveu com a formação de distritos industriais e cidade-dormitórios de seu entorno, complexo que atualmente configura a região metropolitana de Belo Horizonte, o que consolidou a dinâmica econômica da capital no setor de serviços.

Desde sua fundação, registra-se a existência de associações civis que reivindicavam melhorias urbanas. Nas décadas de 1970 e 1980, a cidade foi cenário de intensa mobilização popular em prol do fim do regime ditatorial e, conseqüentemente, do processo de redemocratização do país. Dentre os atores da sociedade civil, destacaram-se os trabalhadores, especialmente os da indústria e da área da saúde. Neste período, a cidade viu crescer o número de associações – de 584 para 1.597 em uma década – sendo que em 2005 havia mais de 5.000 organizações da sociedade civil (CUNHA, 2013).

No início da década de 1990, quando Patrus Ananias (PT) assumiu o governo municipal, iniciaram-se importantes experiências de gestão participativa em diferentes áreas de políticas públicas municipais. Dentre os projetos e programas desenvolvidos e que valorizavam a participação popular estão o Orçamento Participativo, a Bolsa-escola municipal, o Programa de Saúde da Família, dentre outros (AVRITZER, 2006). Esse projeto político, que se orienta pela participação, esteve fortemente presente nas administrações municipais até meados da década de 2010, quando inicia um arrefecimento.

O que se verifica, portanto, é que Belo Horizonte tem uma dinâmica associativa intensa e crescente desde o início de sua criação, que inclusive gerou lideranças políticas importantes, sendo que algumas delas vieram a assumir cargos públicos. Por outro lado, o processo de redemocratização possibilitou que grupos políticos comprometidos com a participação viessem a assumir o governo municipal, instituindo diferentes experiências de participação na gestão da cidade.

Como estas características de contexto político e associativo repercutem nos conselhos estudados? Em que medida o protagonismo da sociedade civil e o projeto político do

governo se revela na dinâmica deliberativa? É possível identificar padrões diferenciados conforme as áreas de políticas públicas? A Tabela 1 apresenta dados sobre essa dinâmica, o que inclui a vocalização (capacidade de expor ideias, opiniões etc.), propostas (apresentação de sugestões que visam intervir na política pública) e decisões / resoluções¹⁵ derivadas das propostas apresentadas, conforme segmentos e tipo de conselhos.

Tabela 1 – Percentual de vocalizações, propostas e resoluções, por segmento e tipo de conselho em Belo Horizonte, 2005-2006.

Segmento / Conselho	CMS			CMAS			CMDCA		
	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução
Governo	9,8	9,8	0,0	52,1	63,4	61,1	31,8	33,3	37,5
Prestador	2,8	0,0	0,0	23,3	29,3	22,2			
Trabalhador	38,8	48,8	20,0	7,2	2,4	5,6	68,2	66,7	62,5
Usuário	48,6	41,5	80,0	17,5	4,9	11,1			
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

De modo geral, observa-se que os segmentos que mais vocalizam também são aqueles que mais apresentam propostas e as têm levadas a termo como decisão e/ou resolução, com destaque para os segmentos de usuários e dos trabalhadores do CMS, o conjunto da sociedade civil, no CMDCA, e o governo no CMAS. Esta variação evidencia que o processo de vocalização possui dinâmica própria, conforme o conselho, e que o desenho institucional, que assegura paridade na composição, não se reflete na manifestação pública dos discursos, ou seja, o desenho institucional não é suficiente para explicar a participação evidenciada, o que aponta para os fatores de contexto, já apresentados anteriormente, e de trajetória da política como possíveis explicações. Neste último aspecto, as áreas da criança e adolescente e da saúde se constituíram a partir de fortes mobilizações de grupos e organizações civis, enquanto a assistência social teve um movimento diferenciado, constituído fortemente por profissionais das áreas, que vieram a se tornar gestores públicos municipais.

15 Uma distinção importante cabe ser destacada: as decisões tomadas pelos conselhos nem sempre se transmitem em resoluções. Estas, por sua vez, registram a decisão, devem ser tornadas públicas, preferencialmente publicadas em Diário Oficial, e tornam-se decisões vinculantes, passíveis de serem acionadas judicialmente (CUNHA, 2013).

Os dados a respeito da participação de prestadores de serviços no CMS e no CMAS merecem ser destacados, uma vez que eles pouco vocalizam na saúde, inversamente na assistência social. Esses dados corroboram outros estudos acerca de conselhos (AVRTIZER, 2007; CUNHA, 2007) e uma reposta pode estar na forma como esse segmento se insere na política: na saúde, que tem buscado fortalecer a prestação de serviços públicos, os prestadores de serviços são situados em posição mais marginal no processo, inclusive com poucos assentos nos conselhos; na assistência social, que tradicionalmente foi prestada por entidades religiosas e filantrópicas e só muito recentemente tornou-se uma obrigação do Estado, esses atores têm uma participação muito mais evidente e organizada (CUNHA, 2013). O CMAS, inclusive, é responsável pelo registro dessas instituições, o que possibilita que elas tenham acesso a recursos públicos, o que também gera uma participação expressiva deste segmento nesse espaço.

Em relação ao CMS, é importante destacar a significativa participação dos trabalhadores, vinculados a alguma organização corporativa (sindicatos, associação profissional, conselho regional), que supera o número de percentual de cadeiras disponíveis para este segmento. Os 38,8% das vocalizações identificadas como de trabalhadores mostram que este segmento é segundo mais atuante no CMS, o que encontra correspondência na trajetória da saúde em BH, que tem contado com forte presença dos trabalhadores na sua estruturação, desde o início do Movimento Sanitarista, na década de 1970. É o segmento que mais apresenta propostas ao Conselho, ainda que cerca da metade delas não gere resoluções.

O que os dados dos conselhos de BH revelam, portanto, é uma forte associação com o contexto político e associativo local, especialmente se consideradas as áreas de políticas públicas, que possuem características muito próprias. À capacidade de vocalização do segmento corresponde, na maior parte das vezes, o maior número de propostas apresentadas e debatidas e que chegam a decisões e/ou resoluções.

Juiz de Fora

Conhecida por ser pioneira na institucionalização de conselhos municipais de políticas, a cidade de Juiz de Fora é fortemente marcada pelo associativismo civil, contando com organizações comunitárias há pelo menos 50 anos, que influenciaram a história e os processos sociais e políticos do município. Este contexto impulsionou tanto a

mobilização popular quanto o processo de democratização da gestão pública da cidade (AVRITZER, 2006).

Localizada na zona da mata mineira e próxima ao estado do Rio de Janeiro, com mais de 517.000 habitantes, a cidade se encontra entre os maiores mercados consumidores do país, constituindo importante polo regional. A cidade tem, aproximadamente, 90% das suas atividades econômicas ligadas a prestação de serviços. Além disto, possui com um distrito industrial, administrado pela Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, que abriga diferentes empreendimentos industriais.

A Tabela 2 apresenta os dados relativos à dinâmica deliberativas dos conselhos de Juiz de Fora.

Tabela 2 – Percentual de vocalizações, propostas e resoluções, por segmento e tipo de conselho em Juiz de Fora, 2005-2006.

Segmento / Conselho	CMS			CMAS			CMDCA		
	Vocalização	Propostas	Resoluções	Vocalização	Propostas	Resoluções	Vocalização	Propostas	Resoluções
Governo	17,3	8,2	8,3	70,2	66,7	66,7	25,1	30,9	66,7
Prestador	5,5	1,8	1,4						
Trabalhador	18,1	18,8	41,7	29,8	33,3	33,3	62,5	69,1	33,3
Usuário	56,7	52,8	48,6						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

A análise das atas das reuniões ordinárias dos conselhos municipais de Juiz de Fora revela algumas especificidades interessantes, que merecem ser destacadas. No CMS, os usuários são os que mais apresentam propostas e as têm transformadas em decisões / resoluções. No entanto, chama a atenção o percentual de propostas oriundas do segmento dos trabalhadores que também se torna decisão / resolução, evidenciando a forte influência deste segmento no processo deliberativo do Conselho.

No CMAS, o segmento do governo se destaca em todo o processo deliberativo e no CMDCA, a capacidade de vocalização e de apresentação de propostas da sociedade civil não encontra a mesma resolutividade, uma vez que a maioria das decisões e/ou resoluções está relacionada à vocalização do governo que, por sua vez, tem menor expressão na dinâmica deliberativa.

Os dados referentes aos conselhos de Juiz de Fora mostram que, também neste município o contexto político e associativo pode explicar melhor a dinâmica deliberativa do que o desenho institucional. Também é possível perceber que há uma diferença considerável conforme a área de política pública, com dinâmicas muito diferenciadas entre os conselhos: o CMS com forte participação dos trabalhadores e usuários, o CMDCA com forte expressão da sociedade civil e o CMAS com maior capacidade de vocalização do governo.

Montes Claros

Montes Claros é um município de grande porte, localizado no Norte de Minas Gerais, com aproximadamente 450.000 habitantes, cuja atividade econômica preponderante é a prestação de serviços, mas com forte participação das atividades industriais. Cidade polo de uma região com cerca de 2 milhões de habitantes e segundo maior entroncamento rodoviário do país, o município tem passado por um forte processo de urbanização desde a década de 1970, bem como tem enfrentado uma série de problemas sociais decorrentes da sua posição estratégica na circulação de pessoas e mercadorias.

O município diferencia-se de BH e JF especialmente no seu panorama político. Desde a década de 1980, as forças políticas mais atuantes em Montes Claros são representadas por figuras políticas vinculadas a partidos conservadores, o que se reflete na ausência de um projeto político participativo para a cidade. Quanto à dinâmica associativa, é em meados da década de 2010 que se verifica uma maior investida na participação popular e um esforço em consolidá-la no município (AVRITZER, 2006).

A Tabela 3 apresenta a dinâmica deliberativa dos conselhos de Montes Claros estudados.

Tabela 3 – Percentual de vocalizações, propostas e resoluções, por segmento e tipo de conselho em Montes Claros, 2005-2006.

Segmento / Conselho	CMS			CMAS			CMDCA		
	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução
Governo	28,9	36,8	57,1	49,7	0,0	66,7	58,5	31,6	30,8
Prestador	7,8	15,8	14,3						
Trabalhador	26,7	13,2	14,3	50,3	100,0	33,3	41,5	68,4	69,2
Usuário	36,7	34,2	14,3						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Os dados sobre os conselhos do município de Montes Claros são bem distintos, especialmente por evidenciarem o papel preponderante dos representantes governamentais, ainda que com participação distinta na dinâmica deliberativa. No CMS, nota-se certo equilíbrio quanto à vocalização de governo, trabalhadores e usuários, mas vale ressaltar que a regra de paridade deste conselho propõe que 50% das cadeiras sejam ocupadas por representantes dos usuários. Ainda que não se espere que a capacidade de vocalização seja equiparada ao percentual de conselheiros, os dados indicam uma espécie de “sub-representação” ou “baixa presença vocal” por parte dos usuários segmento, contrariamente ao verificado quanto ao segmento do governo. É importante ressaltar a capacidade dos representantes governamentais na apresentação de propostas e na sua transmutação em decisões / resoluções.

No CMAS, as vocalizações são equiparadas, se considerarmos a distinção entre sociedade civil e governo. No entanto, chama a atenção o fato de que o segmento governamental, ainda que não apresente claramente propostas para a deliberação do conselho, tem a maior parte das decisões e/ou resoluções vinculadas à sua vocalização, enquanto que as propostas oriundas da sociedade civil (100% delas) têm baixa repercussão nas decisões / resoluções.

O CMDCA apresenta uma dinâmica deliberativa mais diferenciada: o governo vocaliza mais, mas a sociedade civil apresenta mais propostas, que geram o maior número de decisões e resoluções.

Em Montes Claros é possível verificar, portanto, que há uma distinção na dinâmica deliberativa dos conselhos conforme a área da política pública, bem como alguma

proeminência na atuação dos atores governamentais, uma vez que nos três conselhos este segmento tem participação muito significativa tanto na dimensão argumentativa quanto na dimensão decisória da deliberação (AVRITZER, 2003). Vale ressaltar a participação desse segmento no CMS, reforçando a ideia anteriormente colocada de que estes conselhos estão mais fortemente sujeitos a influência do contexto político local.

Os dados referentes às falas de conselheiros dos CMS, CMAS e CMDCA, analisadas de forma comparada numa mesma cidade, indicou alguma deliberativa dos conselhos de políticas. No entanto, também foi possível verificar que os conselhos, ainda que inseridos num mesmo município, apresentavam particularidades que poderiam corresponder à área de política a que se referem esses espaços. Nesse sentido, também é importante comparar os conselhos de uma mesma política em municípios diferentes, no intuito de verificar qual desses fatores – contexto político / associativo e área de política pública – produz maior incidência na dinâmica deliberativa. Essa é a análise que se segue.

Conselhos Municipais de Saúde

Os conselhos municipais de saúde constituem espaços de deliberação instituídos a partir de legislação nacional (Lei 8.142/90), que organiza o processo de participação no Sistema Único de Saúde (SUS), e por normas operacionais que especificam ações e papéis dos níveis de governo, inclusive quanto aos espaços de participação, deliberação e negociação acerca da política. Neste sentido, há uma indução quanto ao desenho institucional e quanto aos aspectos procedimentais dos conselhos, de modo que eles possuem regras de composição e de funcionamento muito semelhantes, nos três níveis de governo.

A Tabela 4 apresenta os dados referentes aos conselhos municipais de saúde dos três municípios estudados.

Tabela 4 – Percentual de vocalizações, propostas e resoluções dos CMS, por segmento e cidade, 2005-2006.

Segmento / Conselho	Belo Horizonte			Juiz de Fora			Montes Claros		
	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução
Governo	9,8	9,8	0,0	17,3	8,2	8,3	28,9	36,8	57,1
Prestador	2,8	0,0	0,0	5,5	1,8	1,4	7,8	15,8	14,3
Trabalhador	38,8	48,8	20,0	18,1	18,8	41,7	26,7	13,2	14,3
Usuário	48,6	41,5	80,0	56,7	52,8	48,6	36,7	34,2	14,3
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Os dados revelam que, ainda que as regras de composição fortaleçam o segmento dos usuários, que detém 50% dos assentos nos CMS, a dinâmica deliberativa não reflete, necessariamente, este arranjo institucional. Os usuários têm capacidade de vocalização maior em BH e JF, mas muito menos em MOC. Os trabalhadores, por sua vez, apresentam uma exponencial vocalização em BH, mas muito reduzida em JF e MOC. Por sua vez, a capacidade de vocalização do segmento governamental nesta última cidade é muito mais significativa que nas demais cidades.

Se observados os dados acerca da apresentação de propostas e sua conversão em decisões / resoluções verifica-se uma variação mais complexa: em BH, os trabalhadores apresentam mais propostas, mas são os usuários que as têm mais efetivadas; em JF, os usuários apresentam mais propostas e elas são as mais efetivadas; em MOC é o governo que prepondera, ainda que os usuários tenham uma participação quase igual na apresentação de propostas.

Esses dados indicam que a dinâmica deliberativa dos CMS é fortemente marcada pelo contexto político e associativo dos municípios, muito mais do que pelo desenho institucional e pela trajetória da área de política, de modo geral. Caberia investigar se essa trajetória, nos contextos municipais específicos, é diferenciada e o quanto ela influencia os resultados deliberativos.

Também vale destacar a evidência de que a maior capacidade de vocalização de um segmento, na maior parte das vezes, gera mais apresentação de propostas e estas geram mais decisões / resoluções. Desse modo, a dimensão decionística da deliberação

apresenta uma significativa relação com a dimensão argumentativa, quando observados os segmentos que compõem o conselho. Exceto para o CMS-BH, o padrão da participação dos segmentos se mantém.

Conselhos Municipais de Assistência Social

Os conselhos municipais de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social na condição de espaços de deliberação acerca da política, nos três níveis de governo. As regulações da área (Lei 8742/93, alterada pela Lei 12.435/11, e suas normas operacionais básicas) estabelecem o desenho institucional dos conselhos e, por isomorfismo, muitas das regras de funcionamento se assemelham (CUNHA, 2013).

A Tabela 5 apresenta os dados referentes aos conselhos municipais de assistência social dos três municípios estudados.

Tabela 5 – Percentual de vocalizações, propostas e resoluções dos CMAS, por segmento e cidade, 2005-2006.

Segmento / Conselho	Belo Horizonte			Juiz de Fora			Montes Claros		
	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução
Governo	52,1	63,4	61,1	70,2	66,7	66,7	49,7	0,0	66,7
Prestador	23,3	29,3	22,2						
Trabalhador	7,2	2,4	5,6	29,8	33,3	33,3	50,3	100,0	33,3
Usuário	17,5	4,9	11,1						
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Os dados referentes aos CMAS dos três municípios mostram a ampla participação dos atores governamentais na vocalização, na apresentação de propostas e na geração de decisão/resolução, sendo exceção a participação da sociedade civil na apresentação de propostas em MOC, mas que não geram decisões / resoluções. Este padrão da dinâmica deliberativa, em que se sobressaem os representantes governamentais, apresenta-se nos três conselhos, o que leva a crer que, diferentemente do que foi visto em relação aos CMS, o contexto político e associativo do município parece não influenciar tanto na dinâmica deliberativa dos conselhos da política de assistência social. Neste caso, a área de política pública parece ser o fator que melhor explica este padrão.

Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente

Os conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente foram previstos no Estatuto da Criança e do Adolescentes (Lei 8069/90) e reforçados pela lei que cria o Conselho Nacional (Lei 8242/91). O mesmo processo de indução e isomorfismo pode ser identificado nas regras de criação e funcionamento desses conselhos no nível municipal.

A Tabela 6 apresenta os dados referentes aos conselhos municipais de direitos da criança e do adolescente dos três municípios estudados.

Tabela 6 – Percentual de vocalizações, propostas e resoluções dos CMDCA, por segmento e cidade, 2005-2006.

Segmento / Conselho	Belo Horizonte			Juiz de Fora			Montes Claros		
	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução	Vocalização	Propostas	Resolução
Governo	31,8	33,3	37,5	25,1	30,9	66,7	58,5	31,6	30,8
Prestador	68,2	66,7	62,5	62,5	69,1	33,3	41,5	68,4	69,2
Trabalhador									
Usuário									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaboração própria.

Como é possível observar, nos CMDCA dos municípios que têm maior tradição participativa (BH e JF) a sociedade civil tem maior participação na vocalização e na geração de propostas, padrão que não se repete em MOC. Por outro lado, a produção de decisões e/ou resoluções não guarda razão direta com a capacidade de vocalização e de proposição: em BH ela corresponde à sociedade civil, em JF ao segmento governamental, que não é o principal proponente e em MOC destaca-se a capacidade propositiva dos conselheiros da sociedade civil, ainda que tenham baixa vocalização.

De um modo geral, os CMDCA apresentaram uma dinâmica deliberativa em que se destaca os representantes da sociedade civil, mesmo em contextos políticos e associativos diferenciados, o que parece indicar que, nesta área, as especificidades da política pública têm mais influência nos resultados deliberativos.

Considerações finais

As inovações democráticas compreendidas pelo desenho institucional do pós 1988, desencadearam estudos iniciais sobre participação no Brasil. A produção científica do referido contexto, debruçava-se em estudos de caso sobre as associações civis que, ainda no regime autoritário, atuavam de modo significativo, especialmente engajadas na busca pela redemocratização (AVRITZER, 2009).

A expansão dos espaços de participação no Brasil, em variedade de experiências, políticas públicas abordadas e para além das capitais das regiões sul e sudeste, foi acompanhada pela produção acadêmica nos campos da Ciência Política e da Gestão Pública, dentre outros. Os trabalhos e investigações sobre participação societal avançaram consideravelmente, contribuindo para um olhar mais sistemático para esses espaços. No caso dos conselhos, que associam participação e deliberação, a criação de conselhos municipais em cidades de médio e pequeno porte, em diversas regiões do país, possibilitou estudos comparados sobre os espaços de participação e deliberação de cidades e regiões diferentes e entre as mais diversas políticas.

A dinâmica horizontal da relação entre os atores sociais, qualificada pela existência de níveis distintos de participação e influência entre os diversos atores nas arenas deliberativas, vem sendo apontada como característica fundamental de análise e, portanto, é central nos estudos sobre o referido tema desde o contexto inicial até pesquisas recentes. Também, desde a redemocratização, as investigações sobre participação vêm se desenvolvendo não só na ampliação do universo empírico, mas também adequando o foco analítico às mudanças no cenário da participação societal no Brasil.

É no contexto de desenvolvimento e aprofundamento das investigações sobre os espaços de participação e deliberação da sociedade civil no Brasil que se insere o presente estudo. Ao estabelecer diálogo entre as principais ideias sobre fatores responsáveis pela qualidade da deliberação, a abordagem do contexto político e associativo dos municípios e das características das políticas públicas propõe avanços. Tais avanços se consolidam na medida em que esta análise sobrepuja o contexto analítico vigente, centrado em perspectivas unilaterais.

Alguns estudos sobre IPs têm apontado a relevância de fatores exógenos como possíveis determinantes para a variação de seus resultados deliberativos, especialmente as dinâmicas associativas e o contexto político municipal, com enfoque nos projetos políticos dos governantes. Essas variáveis foram mais uma vez testadas no estudo que realizamos, buscando verificar em que medida elas seriam relevantes para os resultados encontrados, em comparação à trajetória da área de política. Assim, analisamos a dinâmica deliberativa de conselhos de três áreas de políticas, de três municípios de Minas Gerais com contextos políticos e associativos diferenciados.

Ao considerar outros indicadores para além do desenho institucional, os dados aqui apresentados nos conduzem a pensar as arenas deliberativas como fruto de um “sistema” que é influenciado por fatores endógenos e exógenos. Tais fatores delimitam as características da deliberação nesses espaços. Dessa forma, estudos empíricos pautados por outros indicadores que não o desenho institucional, não negam a importância deste, mas dão subsídios a gestores e demais interessados para se repensar novos modelos de desenhos institucionais na tentativa superar possíveis limitações.

Também, as análises propostas têm importância justificada dada à natureza deliberativa dos conselhos de políticas públicas e a sua competência de produzir decisões vinculantes. Estudá-los em sua capacidade de produzir deliberações e de incluir os segmentos que serão afetados pelas decisões que eles tomam tem se mostrado como uma proposta que vai além das possibilidades acadêmicas, mas também na direção do aperfeiçoamento dessas instituições democráticas. Neste sentido, a literatura que discute a democracia deliberativa e a deliberação democrática se mostraram propícias na identificação de variáveis que podem produzir impacto nessas IPs.

Além disso, ressalta-se a abordagem de outros indicadores ainda contemplados de modo insuficiente na literatura. De modo que boa parte dos estudos sobre arenas deliberativas no Brasil mensuram a igualdade de participação por intermédio da vocalização, o presente trabalho buscou averiguar em que medida os atores sociais presentes nas assembleias tem a capacidade de influenciar / participar da dimensão da tomada de decisões na deliberação, isto é, na apresentação de propostas e no número de propostas que geraram uma decisão feita pelos diversos segmentos representados.

Os dados apresentados nos dão uma boa dimensão daquilo que se pode concluir a respeito da dinâmica participativa dos CMS, CMAS e CMDCA e dos municípios de Belo Horizonte, Juiz de Fora e Montes Claros. Uma primeira consideração é que não há como determinar que, para todos os conselhos, de todos os municípios, as variáveis de contexto são determinantes da mesma forma, assim como a variável trajetória da política. Isto é, como pôde ser observada, a dinâmica deliberativa dos CMS parece mais correspondente às características do contexto político e associativo dos municípios do que as do CMAS e CMDCA. Apesar da tradição associativa em que está integrada a política da saúde, não foi capaz de propiciar a ampla participação da sociedade civil no município que apresentou uma trajetória política mais conservadora e menos participativa, como em Montes Claros. Por outro lado, a tradição sindical dos movimentos ligados à política da saúde em Belo Horizonte corresponde a ampla participação do segmento trabalhador no CMS-BH. Bem como, o forte associativismo característico de Juiz de Fora incide sobre a ampla participação dos usuários nas assembleias do CMS-JF.

Apesar da dinâmica associativa e do incentivo à participação pelos governos em Juiz de Fora e Belo Horizonte, os respectivos CMAS não possibilitaram maior participação deliberativa da sociedade civil frente ao governo. No entanto, necessitaríamos de estudos mais específicos que viessem a detectar a trajetória dessas áreas nos contextos municipais, pois consideramos essa trajetória de modo geral.

Supõe-se que tanto nos CMAS como nos CMDCA, o protagonismo do Estado na implementação legal dos serviços prestados e na aplicabilidade das políticas públicas pode ter favorecido que as arenas deliberativas das políticas de Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente tivessem ampla participação do governo. Já na política da saúde, o protagonismo da sociedade civil na implementação do SUS e no processo de redemocratização contribuiu para que possivelmente a participação societal nessa política ficasse mais suscetível às diferenciações no contexto político e associativo dos municípios.

Outro ponto a ser ressaltado a guisa de conclusão, está num certo aprofundamento das características presentes nas assembleias na medida em que se deslocam para a dimensão decisória da deliberação. A dinâmica participativa mensurada através da

vocalização dos segmentos, em alguma medida, é acentuada quando se referem a participação na apresentação de propostas e de propostas que geraram decisão.

Nossa conclusão, portanto, é que as dinâmicas deliberativas dos conselhos são influenciadas por fatores exógenos, mas não se pode afirmar que decorrem dos contextos político e associativo ou da área de política pública, ou seja, a dinâmica da deliberação nos conselhos municipais pode ser entendida como fruto de um imbricado conjunto de fatores endógenos e exógenos, relativos ao desenho do conselho e ao seu funcionamento, bem como ao contexto político e associativo dos municípios e pelas características da política pública.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Mônica; AZEVEDO, Sergio de. A capacidade dos conselhos setoriais em influenciar políticas públicas: realidade ou mito? In: SANTOS JUNIOR, Orlando A.; RIBEIRO, Luiz Cesar de Q. AZEVEDO, Sergio de. *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

ALMEIDA, Debora R.; CUNHA, Eleonora S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.

_____. *As dinâmicas da representação: a complexidade da interação institucional nas cidades brasileiras*. Paper apresentado no Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, California, May 23-26, 2012.

AVRITZER, Leonardo. *Participação social no Nordeste* (org.). Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

_____. *Relatório de Pesquisa "Participação social no Brasil"*. Belo Horizonte, UFMG, 2009.

BOHMAN, James. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge: MIT Press, 1996.

_____. Survey Article: the coming age of deliberative democracy. In: *Journal of Political Philosophy*, vol. 6, number 4, 1998, pp. 400-425.

CHAMBERS, Simone. Deliberative Democratic Theory. In: *Annual Review of Political Science*. 2003. 6: 307-326.

COHEN, Joshua. Deliberation and Democratic Legitimacy. In: BOHMAN, James and REHG, Willian (ed.). *Deliberative Democracy: essays on reason and politics*. Cambridge: MIT Press, 1997.

_____. Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. In: *Metapolítica*. Mexico, vol. 4, n.º 14, p. 24-47. 2000

CUNHA, Eleonora S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRTIER, Leonardo (org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.

_____. A efetividade deliberativa de Conselhos Municipais de Assistência Social. Jundiaí: Paco Ed., 2013.

CUNHA, Eleonora S. M.; ALMEIDA, Debora R. *Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política*. Paper apresentado no Congress of the Latin American Studies Association, Washington – DC, junho de 2013.

DRYZEK, John S. *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*. Great Britain: Oxford University Press, 2000.

FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

FILGUEIRAS, Fernando (Coord.). *Relatório de Pesquisa*. Projeto corrupção, democracia e interesse público. Belo Horizonte: UFMG, 2010.

FRASER, Nancy. *Qu'est-ce que la justice social ? reconnaissance et redistribution*. Paris : Éditions La Découverte, 2005.

GUTMANN, Amy and THOMPSON, Dennis. *Democracy and disagreement*. Cambridge: Harvard Univ. Press, 2000.

_____. *Why deliberative democracy?* Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004.

HABERMAS, J. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

JAGGAR, Alison M. Multicultural Democracy. In: CHAMBERS, Simone and COSTAIN, Anne (ed.). *Deliberation, democracy and the media* (Critical Media Studies: Institutions, Politics, and Culture). Boston: Rowman & Littlefield Publishers, 2000.

LOCKE, John. Carta acerca da tolerância; Segundo tratado sobre o governo; Ensaio acerca do entendimento humano. São Paulo: Abril Cultural, 2005.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MANIN, Bernard. On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, vol.15, no. 3, August 1987. 338-368.

MANSBRIDGE, Jane. Practice – Thought – Practice. In: FUNG, Archon and WRIGHT, Erik Olin. *Deepening Democracy: Institucional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso, 2003. The Real Utopias Project IV. pp 175-199.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERISSINOTTO, Renato M.; FUKS, Mario; SOUZA, Nelson Rosário. Participação e processo decisório em conselhos gestores de Curitiba. In: *4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em www.cienciapolitica.org.br.

- PINTO, Céli Regina J. Espaços deliberativos e a questão da representação. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.19, nº. 54, 2004.
- PIZZORNO, Alessandro. Introduccion al estudio de la participacion politica. In: PIZZORNO,A., KAPLAN, M. E CASTELLS, M. *Participacion y cambio social en la problematica contemporánea*. Buenos Aires: Ediciones SIAP - Planteos, 1975.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do contrato social. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).
- SANTOS, B.S. e AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o Cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro, Ed. Melhoramento, 2002.
- SHAPIRO, Ian. Optimal deliberation? In: FISHKIN, James S. and LASLETT, Peter. *Debating deliberative democracy*. UK: Blackwell Publishing, 2003. pp 121-137.
- VITA, Álvaro de. Sociedade democrática e democracia política. In: *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*. Florianópolis: UFSC, 2007. v.6, nº. 11, outubro de 2007. pp. 159-182.
- YOUNG, Iris Marion. Activist challenges to deliberative democracy. In: FISHKIN, James S. and LASLETT, Peter. *Debating deliberative democracy*. UK: Blackwell Publishing, 2003. pp 102-120

A representatividade dos conselhos de políticas em cidades de pequeno porte

Debora Rezende de Almeida

Introdução

Um dos objetivos da pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil” era introduzir a análise comparativa sobre a efetividade deliberativa das instituições participativas em cidades de até 20 mil/habitantes. Diante da constatação da centralidade dos estudos sobre participação nas capitais brasileiras e cidades de porte médio, o PRODEP/UFMG buscou avançar na metodologia desenvolvida em pesquisas anteriores¹⁶, a fim de produzir resultados mais generalizáveis e comparações dos desenhos participativos dos diferentes tipos de cidades do país. A partir da consideração de variáveis importantes para a participação, tais como capacidade tributária, influência do sistema político sobre a sociedade civil e variação regional, pretendeu-se discutir as especificidades da participação nestas localidades. O Estado de Minas Gerais foi eleito para este projeto piloto, tendo em vista as diversas vantagens para abrigar um estudo desta natureza entre as quais, vale a pena destacar, a profunda variação regional.

As cidades pesquisadas foram Alpinópolis, Bom Sucesso, e Carmo do Rio Claro (Regiões Sul e Sudoeste); Alvinópolis, Belo Oriente e Carmo do Cajuru (Regiões Metropolitana, Rio Doce e Centro-Oeste); Arinos, Chapada do Norte e Ladainha (Regiões Norte, Jequitinhonha e Mucuri); Campina Verde, Conceição das Alagoas e Monte Alegre de Minas (Regiões Triângulo e Alto Paranaíba). Neste trabalho, o foco está na representatividade dos conselhos de Saúde, Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente, tentando estabelecer paralelos com pesquisas realizadas nas cidades de porte médio e capitais (Almeida, 2010; Cunha, 2010; Menicucci, 2010; Avritzer, 2007, 2010). Serão utilizadas informações presentes em entrevistas semiestruturadas com atores políticos chaves dessas cidades, responsáveis por mapear o contexto político e associativo local, e análise documental das leis e regimentos internos dos conselhos, a fim de buscar informações sobre o desenho institucional e a estrutura

¹⁶ Realizadas na região Nordeste – CNPQ e Fundação FORD – e demais regiões do país – FINEP.

de representação nesses espaços. Sempre que possível serão estabelecidas comparações com cidades de porte médio e capitais, a partir de informações das pesquisas anteriores.

Algumas questões que orientam o estudo são: existe diferença entre a representatividade dos conselhos nas cidades de pequeno porte e médio porte/capitais? O contexto político local é favorável à participação, em termos de apoio das lideranças políticas às instituições participativas? Qual é a relação entre partidos políticos e participação? Como é o associativismo local – diversidade e intensidade de mobilizações? Lembrando que por representatividade, estou me referindo à capacidade do conselho incluir a sociedade civil na sua composição, não só a partir do número dos atores, mas também da variedade de entidades. Ademais, o processo seletivo tem se mostrado como uma variável relevante para avaliar a representatividade.

O artigo divide-se em quatro seções. Na primeira parte, discute a revisão da literatura sobre espaços participativos no Brasil que vem apontando para as dinâmicas de representação geradas na participação da sociedade civil. Este novo enfoque tem direcionado os estudos para a compreensão da representatividade dos espaços, como central para se pensar sua contribuição para a democratização das relações entre Estado e sociedade. Tendo em vista as características de uma inclusão seletiva de organizações da sociedade civil, importa perguntar quem são estes atores, como são escolhidos, qual é a pluralidade de demandas que conseguem se expressar nos conselhos e como o contexto político e associativo mais amplo pode influenciar na representatividade. Na segunda parte, será apresentado um panorama do contexto político e associativo das cidades pesquisadas. A pesquisa revela certa homogeneidade no contexto local, no que tange às técnicas de mobilização eleitoral, à presença de disputas entre famílias e indivíduos, à baixa expressividade de partidos políticos de esquerda, e à inexpressiva vida associativa. Em terceiro lugar, mostra as características institucionais da representação nos conselhos, com base na análise dos regimentos internos e leis de criação. Os dados mostram uma proximidade em termos da institucionalização dos conselhos, ano de criação, mas diferenças centrais nas estruturas organizacionais, quando esses são comparados com IPs das cidades de porte médio. A representatividade, considerada na perspectiva de inclusão de atores da sociedade civil, também aponta limites nesses espaços.

Por fim, o artigo faz um exercício de comparação da representação nos conselhos de cidades pequenas com outros tamanhos de cidades. As pesquisas empíricas vêm mostrando ao longo dos anos que a presença de um forte associativismo local, principalmente ligado às políticas públicas em questão – saúde, assistência e dos direitos da criança e do adolescente – a pluralidade na composição dos conselhos, e um contexto político favorável à introdução de inovações participativas são variáveis que têm forte relação com o êxito deliberativo das IPs. Desse modo, diante da ausência destas condições nas cidades de porte pequeno, o trabalho levanta o questionamento sobre os limites de se estabelecer um padrão participativo similar que não leve em conta as especificidades das diferentes cidades brasileiras. A repetição do modelo institucional dos conselhos, marcado pela representação de organizações e entidades da sociedade civil, parece não fazer sentido, principalmente em locais que tradicionalmente foram marcados pela ausência de um associativismo combativo ou autônomo em relação ao sistema político. Ou ainda, onde a sociedade se relaciona com o poder público a partir de mediações diretas nos gabinetes dos prefeitos e vereadores, ou pelo acesso direto a estas personalidades. Repensar estas particularidades parece urgente para a sobrevivência dos conselhos, enquanto espaços que existam para além da letra da lei e que realmente consigam se conectar com as demandas sociais. Sendo assim, repensar práticas de incentivo à participação local é uma das questões centrais para aprimorar a representatividade das instituições participativas.

1. Representação como inclusão política nas Instituições Participativas

Os canais de mediação entre Estado e sociedade civil que emergiram no processo de redemocratização do Brasil, associados ao processo de descentralização promovido na década de 1990, possibilitaram o surgimento de diferentes iniciativas que incluem a participação de cidadãos na coprodução de políticas públicas no nível local. Dentre essas inovações encontram-se os conselhos de políticas de nível municipal – espaços deliberativos sobre políticas públicas cuja composição envolve representantes do governo e da sociedade civil. Essa dinâmica de participação gerou uma dinâmica associada – a da representação da sociedade civil. Estudos têm apontado a importância da interação entre representantes e representados, bem como têm destacado os conflitos que emergem sobre quem fala por quem, com que autoridade e qual a relação mais adequada entre representantes e seus constituintes.

A constatação de que atores da sociedade civil estão de fato vocalizando interesses sociais, principalmente nos espaços de participação institucionalizada, como os conselhos, conferências e orçamentos participativos no Brasil, tem demandado uma interpretação diferenciada sobre a legitimidade democrática destes atores (Lavalle *et al.*, 2006; Avritzer, 2007; Abers e Keck, 2008a; 2008b; Almeida, 2011). Ao apontar para novas formas de representação, que se desenvolvem em diferentes níveis e domínios da política não eleitoral, os estudos desafiam a compreensão tradicional da representação política que a associa com os princípios de autorização, igualdade matemática (um homem, um voto) e monopólio territorial (Avritzer, 2007). Dessa maneira, a aplicação do conceito de representação a contextos específicos demonstra que os seus princípios definidores estão aquém das práticas sobre as quais discorrem.

Nos últimos anos, várias tentativas de lidar com a pluralidade de atores e espaços com papel representativo surgiram na literatura brasileira e internacional. Entre elas, propõe-se deslocar a noção de legitimidade como o ato de “contar cabeças”, para conferir legitimidade aos acordos provisórios estabelecidos na esfera pública (Dryzek, 2001), ou dar lugar a uma avaliação do processo representativo, substituindo a centralidade do procedimento autorizativo na definição da representação legítima (Rosanvallon, 2009). Na ausência de uma autorização de todos, o foco tem sido a capacidade de se estabelecer relacionamentos diferenciados entre representantes e representados. Nessa direção, surgiram vários termos e qualificadores da representação entre os quais se destacam a ideia de representação de perspectivas sociais (Young, 2000), virtual (Lavalle *et al.*, 2006), discursiva (Keck, 2003; Dryzek e Niemeyer, 2008), por afinidade (Avritzer, 2007), de demandas representativas ou “*representative claims*” (Saward, 2008) e auto autorizada (Urbinati e Warren, 2008). Esses adjetivos são utilizados para denotar diferentes aspectos e dimensões da representação, o que prova a complexidade e arbitrariedade do conceito.

Ao invés de se deter nas diferenças entre estas propostas, é importante destacar que todas essas alternativas à legitimidade da representação da sociedade civil apresentam críticas ao modelo representativo consolidado nos últimos dois séculos, que aposta na expressão da pluralidade no momento eleitoral ou na livre manifestação e organização de grupos de interesse, com foco no modelo econômico e autointeressado do cidadão. A

necessidade de direcionar a atenção à pluralidade não expressa por estas vias de representação está baseada seja numa concepção da política como espaço de construção e transformação das preferências, seja na constatação das desigualdades culturais e materiais que impedem a manifestação autônoma dos indivíduos. Este debate sobre os problemas da inclusão política é frutífero e controverso. O que está em jogo são ideias consolidadas sobre a igualdade política e sobre a legitimidade do poder, baseadas na autorização dos governados. Além disso, ao mesmo tempo que essas experiências tentam avançar em relação à consideração igual da diversidade, elas colocam problemas para a inclusão política, na medida em que o acesso aos mecanismos de influência da sociedade civil também é desigual – não são todos que participam e aqueles que o fazem não estão sujeitos ao controle institucionalizado do representado.

Considerando então a representação política como um processo de inclusão de demandas, interesses, perspectivas sociais, temas e pessoas, para incorporar os diferentes sentidos presentes nas propostas atuais, é essencial discutir em que medida a ampliação da prática representativa contribui ou não para essa inclusão. Ao abarcar formas de expressão da sociedade civil cabe perguntar se as instituições participativas permitem a inclusão da pluralidade. Para isso, deve-se atentar para as características destes espaços. Diferentemente dos modelos internacionais baseados na influência informal dos atores sociais, as instituições que conectam Estado e sociedade são parte de um processo de pluralização institucional da democracia brasileira. A participação no Brasil é canalizada para dentro do sistema político, a partir da inserção de organizações civis e atores coletivos no processo de formulação de políticas públicas. Esses atores não recebem apenas o reconhecimento como porta-vozes da sociedade, mas faculdades e investidura regulamentadas (Lavalle, 2011, p. 15). Para além das questões centrais na literatura sobre representação neste novo contexto, tais como o que significa representar e quais são os fundamentos da legitimidade da representação, a institucionalização que dá início com a redemocratização no país coloca novos desafios teóricos.

Uma das questões centrais quando se discute a representatividade das IPs diz respeito à forma como os espaços são constituídos. As IPs, diferentemente dos espaços informais de representação da sociedade civil, não operam por autoautorização. Sendo assim, o processo de autorização nessas instituições é menos fluido e indeterminado. Estes mecanismos de representação de atores coletivos, como conselhos de políticas,

conferências, comitês de bacia hidrográfica e comissões de fiscalização/execução dos orçamentos participativos (OP) no Brasil, apresentam uma forma específica de autorização e seleção, semelhante às eleições. Apesar de limitado, tendo em vista as regras que delimitam quem é incluído ou excluído do processo de autorização, é possível afirmar que é distinto da simples apresentação voluntária de atores para participar. Nestes casos, há uma legitimação derivada, na medida que tanto o Estado quanto a sociedade reconhecem estes atores como interlocutores válidos. Em relação à sociedade, há um grupo no qual está a origem da representação exercida por esses representantes, mas esse grupo pode incluir ou não todas as associações ligadas ao tema ou mesmo não estar organizado em associações (Avritzer, 2007). Estudos vêm apontando a relevância de se avaliar em que medida existem formas transparentes de escolha dos representantes, de maneira a envolver um conjunto amplo da população e a diversidade de perspectivas e de associações diretamente relacionadas ao tema ou à política pública (Almeida, 2011; Lüchmann, 2008). Lembrando que diferentemente do OP que prevê etapas de participação individual, os conselhos operam por representação e, portanto, a questão da inclusão se torna muito relevante. Ademais, estes são espaços híbridos que operam dentro do sistema político e não apenas como espaço de influência – conforme foco da literatura internacional. Essa característica tem implicações importantes para a democratização da relação entre Estado e sociedade a partir das IPs.

O acúmulo de estudos na área nos permite destacar algumas variáveis que interferem neste processo de inclusão de representantes e democratização dos conselhos. A possibilidade das IPs consubstanciarem as propostas de inclusão e revisão da construção da legitimidade democrática e de controle dos cidadãos sobre políticas é impactada pelo desenho institucional, contexto associativo e político/partidário (Almeida, 2011).

Em primeiro lugar, a análise do desenho institucional nas IPs se tornou elemento central para antever as possibilidades inclusivas geradas para os atores sociais e políticos no interior desses espaços (Faria e Ribeiro, 2010). Os trabalhos buscam identificar as variáveis que impactam no desempenho democrático e inclusivo dessas novas instituições. Aspectos tais como quem participa, como são recrutados, que temas discutem e decidem, quando o fazem e com que recorrência, podem todos vir a ser controlados pelo desenho, impactando, assim, a prática participativa e deliberativa no interior dessas instituições (Cunha, et al, 2011). Faria e Ribeiro (2010) identificam um

conjunto de regras que, a partir de sua presença ou ausência, revelam o nível de institucionalização, de democratização e de representação dos conselhos.

Para Avritzer (2009, p. 64), é preciso considerar que as IPs oferecem condições propícias para a participação/representação, mas que as regras mudam de acordo com o papel que atores da sociedade civil e sociedade política pretendem desempenhar nesses espaços. As diferenças nos contextos social e político são fundamentais para compreensão do tipo de desenho assumido em cada experiência. O autor mostra que o sucesso do desenho participativo não é causado pelo desenho autoconsciente de alguns atores, mas é o resultado não antecipado da interação entre sociedade civil e sociedade política, o qual chama de “desenho institucional interativo”. Desse modo, a análise da dimensão institucional precisa estar atenta não apenas às regras que estruturam a ação dos atores, assumindo que podem ser transportadas para diferentes instituições e contextos. Deve olhar igualmente para a forma como as instituições foram moldadas, a qual impacta na capacidade de introduzir práticas democráticas e influenciar a política. O contexto de interação entre Estado e sociedade importa para o desenho institucional.

Este ponto nos leva à segunda variável, a saber, o contexto associativo. O surgimento das IPs foi em grande medida uma demanda, de um lado, da sociedade civil com o objetivo de inovação e experimentação democrática e, de outro, uma preocupação da sociedade política com os limites do Estado no atendimento universal de bens e serviços para a população (Dagnino, 2002). O desenvolvimento heterogêneo da sociedade civil, tanto no que diz respeito à difusão do associativismo pelo território brasileiro, quanto ao tipo de temática ou política pública na qual o associativismo está mais ou menos organizado, é um dado a ser considerado no “sucesso” ou “fracasso” da representação societal nas IPs. Nesse sentido, a representação é dependente de ressonância e sustentação na própria sociedade que deseja efetivamente participar, para que os representantes tenham condições e recursos de pressionar o governo, ao mesmo tempo em que se alimentam das dinâmicas e demandas gestadas socialmente.

Em terceiro lugar, o contexto político/partidário, frequentemente associado a um projeto político governamental mais participativo, tem associação com a representatividade das IPs, não apenas no sentido de quem são os atores que “podem” ou são chamados a participar, como também o quanto estes espaços são considerados na formulação das políticas públicas. As IPs precisam ser consideradas a partir de sua inserção em contextos mais amplos (político-partidário, associativo, econômico, normativo-legal

etc.). No âmbito dos municípios, por exemplo, os processos eleitorais têm conduzido partidos ou coalizões ao poder que se identificam ou não com o projeto participativo, o que significa dizer que há, potencialmente, uma maior ou menor resistência quanto à criação e ao funcionamento desses espaços. Como observa Cornwall (2008, p. 525), a instituição de uma governança participativa precisa ser situada contra o pano de fundo de instituições e práticas políticas preexistentes. Nenhum desenho institucional pode insular as IPs do jogo da política partidária e de práticas associadas com culturas predominantes da política em outros espaços políticos. Em algumas áreas de políticas existe ainda uma cultura centralizadora arraigada no país, que não pode ser desprezada na avaliação destas experiências.

Desse modo, a delegação de autoridade legal formal às IPs é apenas o primeiro passo para a criação de instituições viáveis. Os governos precisam estar significativamente envolvidos a fim de fazer com que as instituições funcionem bem. Isso demanda comprometimento político-ideológico dos atores responsáveis por sua criação, no sentido de apoiar e incentivar a participação, e capacidade de organização e pressão da sociedade (Dagnino, 2002). Além dos incentivos e recursos políticos, não se pode esquecer da coordenação e capacidade de implementação por parte das agências estatais (Abers e Keck, 2009). As autoridades governamentais devem prestar o apoio administrativo para assegurar que os membros de conselhos, comitês, orçamentos participativos, por exemplo, tenham informações de boa qualidade. Talvez ainda mais importante, atores governamentais devem modificar o conteúdo e o processo por meio dos quais as políticas são implementadas para responder às demandas políticas dos membros das IPs. Quando tais atores procuram trabalhar com os membros do conselho e funcionários governamentais estão habituados a trabalhar em estreita colaboração com a sociedade, há uma probabilidade maior de que, em conjunto, contribuam para o programa político (Wampler, 2011, p. 155). Desse modo, a noção de projeto político demanda uma compreensão mais sofisticada, visto que não depende apenas da vontade do Executivo, mas da construção de alianças com a burocracia, com lideranças partidárias e com os outros poderes, pois as decisões tomadas nestes espaços muitas vezes requerem o envolvimento de vários atores para se concretizar.

Diante da complexidade destas dimensões para se avaliar a representatividade dos conselhos, nas próximas seções, será feita uma análise empírica destas variáveis nas

idades de pequeno porte pesquisadas. O objetivo é avaliar os limites da representatividade dos conselhos nessas localidades e, por fim, destacar algumas particularidades que precisam ser consideradas ao replicar o modelo das IPs nas cidades brasileiras.

2. Contexto político e associativo

As entrevistas seguiram a linha da metodologia de história oral, coletando várias experiências pessoais, mas que deram importantes informações sobre o quadro geral. Foram utilizados roteiros semiestruturados, em entrevistas realizadas com 1) Prefeitos e ex-prefeitos – maioria dos casos; 2) Políticos de longa data, com trajetória extensa, tendo entre três e cinco mandatos políticos no município; 3) Políticos atuais com votação expressiva – minoria e que, de acordo com os entrevistadores, se mostraram pouco informativas quanto ao contexto político do município. O histórico político e associativo das cidades considerou as principais mudanças e permanências a partir da redemocratização, respectivamente da Constituição de 1988.

A seguir, apresento um resumo das principais informações obtidas nas entrevistas para cada uma das cidades. Questionou-se a respeito dos principais grupos políticos e partidos, existência de coligações partidárias, formas de campanha e eleições, relação das lideranças políticas e partidos com os conselhos locais, e associativismo e mobilização política local. A ordem das cidades apresentada é apenas alfabética. Após a apresentação de um quadro resumo, será feita uma tentativa de sistematização destas informações, buscando diferenças e/ou similaridades nas trajetórias políticas.

Alpinópolis: De acordo com os entrevistados, os partidos políticos têm pouca relevância se comparados aos “grupos políticos” dominantes na cidade, os quais o eleitorado tem grande identificação. Um deles, o atual prefeito, pertence à política tradicional da cidade, e seguiu as diferentes mudanças nos partidos: UDN/ARENA/PDS/PFL/DEM. É herdeiro de capital político familiar – cujo pai ocupou por cinco vezes a prefeitura. O segundo grupo representa uma nova liderança, filiado ao PTB, ligado ao meio rural e ex-vereador, já ocupou a prefeitura por duas vezes. O PT não teve nenhum candidato eleito para a prefeitura e o PSDB somente um candidato em 2008, de acordo com dados do TSE. Apesar do PT local ter forte vinculação com o associativismo e sindicato dos servidores, atualmente o partido não tem expressão em cargos políticos. Para as entrevistas a relação dos políticos e partidos com os conselhos

é inexistente. Somente o PT, a partir da figura de uma liderança que faz parte de 3 conselhos, possui alguma vinculação mais direta com os conselhos. A mobilização política e o associativismo também é fraco, e o associativismo de bairro é o mais presente.

Alvinópolis: As entrevistas revelam uma grande continuidade política nas eleições para prefeito e vereador, marcadas principalmente pela presença da disputa entre DEM e PMDB e pelos mandatos repetidos de vereadores e prefeitos. O PT também não possui relevância na política local. Não há relação das lideranças partidárias e administrações com os conselhos, e os relatos apontam problemas da falta de continuidade nestas instituições com as mudanças eleitorais. As associações de classe foram as mais citadas e as associações de bairro não surgem como elemento importante da vida associativa da cidade. A mobilização fica restrita aos momentos eleitorais e de disputa entre as lideranças dos partidos.

Arinos: O contexto político local também é marcado pela influência de duas famílias que acabaram se unindo por laços de casamento, o que não interrompeu a disputa entre os grupos – principalmente com o PMDB. O atual prefeito é filiado ao DEM. Diferentemente das duas cidades anteriores, houve constante mudança de prefeitos, com destaque para a década de 90 em que assumiu um prefeito com ligação forte com o associativismo rural, filiado ao PMDB, devido sua vinculação à EMATER. Na gestão seguinte, em 1996, o candidato apoiado pelo antigo prefeito, eleito pelo PSDB, realizou alguns avanços sociais, principalment em relação à política de assentamentos e também aproximação com o associativismo rural. Este mesmo prefeito passou a integrar posteriormente o PT, devido a críticas ao caráter personalista das eleições. Apesar da presença de vários partidos nas eleições municipais, de acordo com dados do TSE, não foi possível identificar se esses representam vários grupos ou variações dentro das duas famílias relevantes. O PT na cidade representa a grande força de oposição a estas lideranças, com ligações com o MST e com o associativismo rural. Este movimento é forte na cidade devido à grande presença de assentamentos rurais e ao surgimento de associações de pequenos produtores. São combativos em relação à administração local, chegando até mesmo a ocupar a prefeitura no ano de 2000. Os entrevistados relatam que muitas das associações se encontram atreladas a políticos, pois sem eles encontram dificuldades de manter sua existência

Belo Oriente: As principais coligações desde de 1988 são dos partidos PFL/PSDB/PL. Atualmente o prefeito Pietro Chaves (PDT) e seu vice do PTB, foram eleitos a partir de uma ampla coalizão PP / PDT / PTB / PMDB / PTN / PR / PPS / PHS / PTC / PSB / PV / PRP / PPL / PSD / PC do B / PT do B. De acordo com as entrevistas, a ampliação do número de legendas se deve mais ao fato do surgimento de novas lideranças do que da variação ideológica. Estas lideranças surgem em torno dos distritos e da sede da cidade. O PT surgiu em 1987 e conseguiu vitória em uma administração local. O partido fez aliança com distintos partidos, inclusive com o PMDB e o DEM a fim de ganhar eleições, mas continua sendo a principal forma de oposição. Instituiu o Orçamento Participativo chamado de Orçamento cidadão, que perdeu confiança da população pela ausência de execução das obras nas demais administrações. Apesar do elevado PIB, fruto da presença da CENIBRA – produtora de celulose na cidade, existem vários problemas sociais. A maioria dos trabalhadores não mora na cidade, dificultando a circulação de recursos. Há um baixo associativismo local e as principais organizações citadas são instituições de prestação de serviços e sindicatos.

Bom Sucesso: Tem sua trajetória política marcada pela presença, segundo as entrevistas, por uma elite política de médicos que controlava a política. O MDB/PMDB surge como opositor a este grupo político e acaba por eleger, em 1996, Aloísio Roquim que exerceu três mandatos na cidade, dois pelo PMDB e um pelo DEM. O outro partido a apresentar relevância no município é o PT, que já conquistou a prefeitura uma vez e tem no nome de Reginaldo Lopes, já eleito deputado estadual, forte referência. Não houvera relatos de uma política muito acirrada como em outros municípios, nem relatos de haver um envolvimento tão grande da população. Para os entrevistados a participação é mal vista pelo atual prefeito. Destaca-se na cidade o associativismo de bairro, principalmente o ativismo de duas associações na sua intermediação de serviços e pedidos para a prefeitura. Os conselhos foram criados num contexto de exigência federal para recebimento de recursos.

Campina Verde: Semelhante a Arinos, a cidade recebeu muitos assentamentos de trabalhadores rurais. Além disso, as entrevistas mostram que o PT tem relação mais íntima com os assentamentos e os movimentos populares no município. O município possui 12 assentamentos rurais e um assentamento urbano que acabou por se tornar um

bairro. Assim como nos demais municípios o partido aparece como uma oposição à política tradicional, ao qual os demais tentam se aliar em momentos de eleição, principalmente após a vitória de Lula, no nível nacional. Marcada por três lideranças chaves houve ao longo destes anos uma troca constante de apoios e partidos na cidade, variando entre DEM, PMDB e PSDB. O atual prefeito, Reinaldo Tannús (PP) ganha as eleições a partir de uma mudança de aliança juntamente com o PMDB e o PT, e o líder do PSDB antigo aliado do PMDB passa a principal opositor juntamente com o DEM. Os conselhos também nascem da necessidade legal de sua criação, sem ligação com partidos ou associativismo – cuja principal expressão são algumas associações que prestam serviços ou que fazem eventos culturais.

Carmo do Cajuru: A política local também gira em torno de dois grupos políticos que no momento não fazem oposição acirrada. Os principais partidos são o DEM/PMDB/PSDB. Atualmente o prefeito é do PR, mas os relatos mostram que houve muita troca de partido e migração para o PR, de políticos originários desses três partidos. O PT é citado como partido que tem mais ligação com conselhos e associações, porém, ainda assim este elo não é muito forte. Existe um clima pacífico durante as eleições. Corroborando com a grande maioria dos municípios, a participação política local é vista como fraca e bastante limitada às eleições quando se trata de mobilizações amplas, porém, o associativismo no município é visto como importante e relevante em termos de fiscalização e cobrança. Os entrevistados afirmam que a população pressiona o poder público na figura dos líderes de associações. Chegaram ainda a implementar o OP na gestão do PPS, mas não sobreviveu por não cumprimento das obras.

Carmo do Rio Claro: Não foi possível estabelecer um quadro partidário, minimamente coeso. Dados do TSE apontam para uma variedade de coligações envolvendo PDC, PTRB, PL, PMDB, PDT, PFL, PMN, PSDB, PPS, PT, PV. As entrevistas não revelam grupos específicos, apenas uma constante mudança de filiação. As coligações não respeitam o nível nacional, mas uma dinâmica de estratégia de aquisição de recursos em outros níveis e de vitória eleitoral local. A eleições, nesse sentido, obedecem a uma lógica personalista. O associativismo rural foi o mais citado e a relação dos políticos com os líderes de associações se limita ao momento em que estão na prefeitura e a mobilização política é mais intensa no momento eleitoral.

Chapada do Norte: A cidade também apresenta a política polarizada em dois grupos pertencentes a mesma família, em torno dos partidos PSDB/PR/PL e PMDB/DEM. Por isso, os entrevistados não identificam um grande acirramento nas campanhas eleitorais. O PT é visto ainda como uma força de oposição e ligado aos grupos católicos. O associativismo é considerado fraco, destacando-se apenas a atuação de um Sindicato de Trabalhadores Rurais e uma associação de fundo cristão. A relação é direta com a prefeitura, com aqueles que possuem o ‘acesso’ aos políticos.

Conceição das Alagoas: Outro município que conserva a característica bipolar dos grupos políticos, concentrados em torno do DEM e do PMDB. O primeiro com maior sucesso eleitoral nas prefeituras – o PMDB ganhou apenas uma eleição para prefeito no período democrático. O PT, por outro lado, tem sua origem ligada aos movimentos sociais rurais e a estudantes, mas também com pouca expressão local. A população cerca fileiras em torno destes dois grupos políticos, revelando o acirramento no momento eleitoral. Associativismo mais citado foi do Rotary, Lions e APAE.

Ladainha: A cidade viu o afastamento paulatino dos políticos tradicionais da antiga Arena e o surgimento de duas forças políticas ligadas ao PMDB e ao PSDB. O PT aparece também como partido de oposição ligado aos trabalhadores rurais e à igreja e com uma diretriz clara de tentar ocupar os conselhos. O associativismo mais citado foi aquele ligado ao Sindicato de Trabalhadores Rurais e às Associações de Produtores Rurais, além do Sindicato dos Servidores Públicos.

Monte Alegre de Minas: Assim como Carmo do Rio Claro, apresenta um grande número de partidos e trocas de legendas, entre os quais se destacam o PDC/PTB e o PFL. O atual prefeito é do PP e tem ligação com grupo político anterior à 88, ligado à antiga Arena. O associativismo de bairro foi incentivado por um tempo, mas atualmente apenas sobrevivem 5 associações. Também foi citado a presença de um Comitê de Bacia Hidrográfica, da Bacia do Paranaíba. Não há grandes polarizações políticas e tampouco relação dos partidos e políticos com os conselhos.

Quadro 1 – Contexto político local por cidade de porte pequeno a partir de 1988

Cidades/Regiões	Partidos com influência nas eleições municipais	Grupos Políticos	Associativismo	Relação partidos/conselhos
Alpinópolis (Sul)	PL/PR; PFL/DEM	Duas lideranças	Associações de bairro sem muita expressão e associações rurais	Inexistente
Alvinópolis (Metropolitana)	PFL/DEM; PMDB	Dois grupos em torno do DEM e PMDB	Associações de classe	Inexistente
Arinos (Noroeste)	DEM; PMDB; PSDB	Duas famílias unidas por casamento	Expressivo associativismo rural, de pequenos produtores. Influência dos assentamentos rurais	Inexistente
Belo Oriente (Rio Doce)	PFL; PSDB; PL	Lideranças em torno dos distritos e da área central	Baixo associativismo local, instituições de prestação de serviços e sindicatos	PT utiliza conselhos como força de oposição ao governo
Bom Sucesso (Sudoeste)	PMDB; DEM; PT	Baixo índice de renovação na prefeitura	Relato de associações de moradores exitosas na intermediação direta com prefeitura	Inexistente
Campina Verde (Triângulo Mineiro)	DEM; PMDB; PSDB	Dois grupos políticos com origem na oposição UDN/PDS	Associativismo cultural em alguns bairros e de prestação de serviços. Mobilização mais política nos assentamentos	Inexistente
Carmo do Cajuru (Centro-Oeste)	PMDB; DEM; PSDB	Dois grupos sob liderança de duas pessoas	Associativismo de bairro, com algumas lideranças no papel de intermediação com o poder público. OP surge em uma gestão	Inexistente
Carmo do Rio Claro (Sul)	Sem partidos centrais	Entrevistas não mapeiam	Associações e sindicatos rurais, APAE, Lar do Idoso, Artesãos e Folclore	Inexistente
Chapada do Norte (Jequitinhonha)	PSDB/PR/PL e PMDB/DEM	Dois grupos políticos pertencentes a mesma família	Sindicato de Trabalhadores rurais e Associação cristã	Inexistente, percepção negativa de seu funcionamento
Conceição das Alagoas (Triângulo Mineiro)	PFL-DEM; PMDB	Dois grupos políticos em torno dos partidos	APAE, ROTARY, LIONS	Inexistente Prefeito defende distanciamento
Ladainha (Vale do Mucuri)	PMDB/PTB e PSDB	Três grupos: um mais tradicional ligado à família, que perde força pós 90, surgem duas lideranças em torno do PMDB e PSDB	Sindicato dos trabalhadores rurais e associações de produtores rurais	Inexistente PT tem diretriz clara de ocupar estes espaços
Monte Alegre de Minas (Triângulo Mineiro)	PDC/PTB e PFL	Sem grandes polarizações	5 associações de bairro ativas. Comitê de Bacia Hidrográfica	Inexistente

Fonte: Quadro elaborado a partir das entrevistas e da percepção dos atores políticos. PRONEX/UFMG.

Os municípios revelaram conservar traços da política tradicional, antes da redemocratização, principalmente no que tange à orientação partidária. A oposição UDN e PDS e depois Arena e MDB, com primazia do partido governista, orienta a formação dos grupos nas cidades. Há casos onde a figura dos líderes era preponderante e em torno deles se formaram os grupos (Campina Verde, Belo Oriente, Conceição das Alagoas, Carmo do Cajuru e Alvinópolis) e em outros casos famílias construíram uma dominância na política local (Ladainha, Arinos e Chapada do Norte). Em alguns municípios, no entanto, não houve maiores informações sobre esse período. (Bom Sucesso, Alpinópolis, Monte Alegre de Minas e Carmo do Rio Claro). Apesar de a política ser institucionalmente bipolar, houve algumas informações sobre a existência de diferenciações dentro dos partidos através de sublegendas, mas as informações são limitadas nesse aspecto¹⁷.

A mudança na forma de fazer política, a partir da década de 80 e 90, está mais associada às mudanças na legislação eleitoral, do que a uma alteração radical dos meios clientelistas de fazer política. Em todas as cidades aparece como dado a dificuldade na realização das campanhas eleitorais com a mudança na legislação que proibiu os ‘Showmícios’ e a necessidade de recursos financeiros para ‘conquistar/comprar’ o apoio do eleitor. Foi relatado o baixo incentivo à participação popular na época de eleições sem os comícios, tendo basicamente a estratégia de corpo a corpo e reuniões em bairros. De maneira geral observa-se uma política bastante tradicional, polarizada em um ou dois grupos, baseados em relações familiares ou fundamentados em torno de líderes políticos que possuíam prestígio econômico, podendo ser na agricultura ou em outros ramos, como o setor moveleiro em Carmo do Cajuru, um dono de Armazém em Conceição das Alagoas e, na maioria dos casos, grandes fazendeiros, como em Arinos, Ladainha e Belo Oriente ou uma aristocracia médica.

É notória a presença pós 88 de partidos considerados de centro-direita no espectro político, como PMDB, PSDB, DEM. Em alguns casos esses partidos aparecem como aliados e em outros como oposição. O PT é considerado pela grande maioria um partido de oposição e com baixa expressividade eleitoral e baixo acesso à administração municipal. Ainda mantém-se nestas cidades um discurso conservador que associa o

¹⁷ Informações resumidas pela equipe PRODEP partir da percepção dos entrevistadores.

partido aos comunistas e ao risco de sublevações. O que explica em algumas cidades, como Belo Oriente e Carmo do Rio Claro, o partido fazer alianças com PSDB e DEM, para conquistar poder e espaço na política institucional.

Chama a atenção o baixo associativismo político e a relação de dependência dos líderes locais com as administrações municipais. Apenas em Arinos e Campina Verde foi relatado um ambiente mais associativo, devido à influência dos assentamentos rurais. Em Ladainha, as associações de produtores rurais também se destacam em sua articulação com o Partido dos Trabalhadores. De todo modo, esta é uma área que não tem grande relação com os conselhos de políticas, principalmente aqueles voltados para as políticas sociais. O que demonstra ser necessário repensar este espaço, tendo em vista as particularidades locais.

Sobre esta forma tradicional de relacionamento entre políticos e líderes comunitários, Kuschnir (2000) faz uma análise preciosa a partir da observação etnográfica de uma família de políticos do subúrbio do Rio de Janeiro. Em “O cotidiano da política”, a autora situa os políticos como mediadores fundamentais da sociedade brasileira, que têm por obrigação dar, receber e retribuir *acessos*, materializados na forma de bens, votos e serviços públicos (Ibid., p. 144). Por um lado, essa constatação põe em relevo uma visão negativa dessa forma de operar a política, frequentemente chamada de clientelista e coronelista, na qual os candidatos envolvidos numa rede social privilegiada utilizam dos recursos que possuem como estratégia de sucesso eleitoral. Por outro lado, a antropóloga nos convida a entender a lógica da situação em que os indivíduos estão envolvidos. Em cidades pequenas ou zonas periféricas, sem *acesso* aos serviços públicos ou presença de um tipo de solidariedade horizontal que possa cultivar práticas de organização e reivindicação de demandas coletivas, tais práticas costumam ser vistas como único canal da população para acessar *bens públicos*. Este problema pode ser ainda mais agravado dependendo do grau de ausência de instâncias intermediárias entre a população e os políticos, como parece ser o caso das cidades pesquisadas.

No que diz respeito aos conselhos de políticas, um dado que se confirma é sua presença fortemente atrelada às exigências constitucionais e legais que determinam sua criação para repasse de recursos, principalmente, nas áreas sociais, como saúde e assistência social. Em Belo Oriente e Ladainha, foi relatada uma estratégia do PT de ocupar estes

espaços ou utilizá-los como canais de oposição ao governo. Todavia, diante da aparente baixa expressividade destes canais na prefeitura e da situação marginal do partido nas localidades, fica a questão sobre as potencialidades deste encontro entre partido e conselho.

3. Conselhos de políticas em cidades de porte pequeno: desenho institucional

A análise a seguir tem o objetivo de identificar as variáveis institucionais que impactam no desempenho democrático e inclusivo dessas instituições. Todavia, é preciso lembrar o alerta de Avritzer (2009) sobre a importância de se olhar as diferenças nos contextos social e político para compreensão do tipo de desenho assumido em cada experiência. Em que medida um contexto político e associativo desfavorável tem impacto na representatividade é algo que precisa ser observado.

Com relação aos dados sobre conselhos, não foi possível obter informações sobre a cidade de Ladainha. No que se refere às variáveis relativas à institucionalização do conselho e regras de funcionamento (Faria e Ribeiro, 2010), pode-se estabelecer uma comparação entre estes espaços e os diferentes tamanhos de cidades. Considerando os três conselhos analisados na pesquisa, Saúde, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, a maioria dos conselhos foi criada entre os anos de 1988 e 1995, quando há a expansão dessas instâncias no país. Os dados revelam que em cidades de porte médio 72,41% dos conselhos foram criados neste período e 65,52% em cidades pequenas. O restante surge a partir de 1996.

Tabela 1 – Ano de criação do RI por conselho e porte de cidade

Ano de Criação	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade Médio Porte		Cidade Pequeno Porte	
	Cidade Médio Porte	Cidade Pequeno Porte	Cidade Médio Porte	Cidade Pequeno Porte	Cidade Médio Porte	Cidade Pequeno Porte	N	%	N	%
De 1988 a 1995	0	1	0	0	0	0	0	0,0	1	3,45
De 1996 a 2008	5	3	8	4	7	4	27	93,1	11	37,93
2009 em diante	0	3	0	3	0	4	0	0,0	10	34,48
Sem informação	4	3	2	2	3	2	14	48,3	7	24,14
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,0	29	100,00

Fonte: Pesquisa PRONEX/UFGM.

Por outro lado, quando se questiona sobre a institucionalização de estruturas, tais como a criação do Regimento Interno, responsável por estabelecer as diretrizes de atuação dos conselheiros, nas cidades pequenas esse processo é um pouco mais lento, como se vê na tabela acima. Os conselhos não criam os RIs imediatamente ao ano de seu surgimento e o fazem nas décadas seguintes.

Tabela 2 – Estruturas organizacionais dos conselhos por porte de cidade

Estruturas	Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	N	%	N	%
Plenário	25	86,21	21	72,41
Mesa Diretora	24	82,76	16	55,17
Secretaria Executiva	26	89,66	14	48,28
Comissões temáticas	25	86,21	13	44,83
Conferências Municipais	22	75,86	7	24,14

Fonte: Pesquisa PRONEX/UFMG.

No que tange à estrutura organizacional, os RIs das cidades de porte médio revelam um número maior de institucionalização de estruturas como secretarias executivas, mesas diretoras e comissões temáticas. Além da referência ser maior à presença de conferências municipais. A frequência de reuniões é mensal tanto em cidades de porte médio (89,66%), quanto pequenas (79,31%).

Tabela 3 – Proporção de segmento por conselho e porte de cidade

Proporção	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Médio Porte	Pequeno Porte	Médio Porte	Pequeno Porte	Médio Porte	Pequeno Porte	N	%	N	%
50% G e 50% SC	0	1	9	7	10	9	19	65,52	17	58,62
50% U e 50% divididos entre T, P e G	7	8	0	0	0	0	7	24,14	8	27,59
50% U e 50% dividido entre Te G	1	1	0	0	0	0	1	3,45	1	3,45
Sem Informação	1	0	1	2	0	1	2	6,90	3	10,34
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: Pesquisa PRONEX/UFMG.

Legenda: U = Usuário; G = Governo; T = Trabalhador, P = Prestador.

A composição dos conselhos parece também respeitar igualmente a orientação normativa das áreas, que estabelece na Assistência e na Criança e Adolescente a divisão

paritária entre governo e sociedade civil, e na Saúde, a divisão entre 50% de usuários e 50% divididos entre governo, prestador e trabalhador.

Todavia, é importante perceber, do ponto de vista da representatividade destes conselhos, como se dá esta composição, em termos de números de membros, processo de seleção e pluralidade dos representantes.

Tabela 4 – Número de membros por conselho e porte de cidade

Membros	CMS		CMAS		CMDCA		Total	
	Médio Porte	Pequeno Porte						
Menos de 10	0	2	0	1	2	3	2	6
De 10 a 20	3	7	9	6	7	6	19	19
De 21 a 60 ¹⁸	5	1	0	0	1	0	6	1
SI	1	0	1	2	0	1	2	3
Total	9	10	10	9	10	10	29	29

Fonte: Pesquisa PRONEX/UFMG.

Os conselhos de cidades pequenas possuem em média de 10 a 20 membros. Este número não é diferente das cidades de porte médio, como se vê na tabela 4 acima. Tampouco das capitais brasileiras. Apenas em Porto Alegre e Belo Horizonte, este número é superior nos 3 conselhos (Avritzer, 2010).

Tabela 5 – Definição de representantes da sociedade civil por conselho e por porte de cidade

	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade Médio Porte		Cidade Pequeno Porte	
	Cidade Médio Porte	Cidade Pequeno Porte	Cidade Médio Porte	Cidade Pequeno Porte	Cidade Médio Porte	Cidade Pequeno Porte	N	%	N	%
Eleito em assembléia ou fórum	0	3	2	2	6	7	8	27,59	12	41,38
Indicado na entidade ou pelo Executivo	1	0	3	0	0	1	4	13,79	1	3,45
Eleito em assembléia do conselho	0	0	0	0	0	1	0	0,00	1	3,45
Eleição em assembléia pública	0	0	0	1	0	0	0	0,00	1	3,45
Eleito na entidade	1	0	0	0	1	0	2	6,90	0	0,00
Incado em assembléia ou fórum	1	0	3	0	1	0	5	17,24	0	0,00
Sem Informação	6	7	2	6	2	1	10	34,48	14	48,28
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: Pesquisa PRONEX/UFMG.

¹⁸ Apenas o município de Juiz de Fora apresenta um conselho municipal com até 60 conselheiros. Os demais municípios que possuem conselhos nesta categoria possuem até 30 membros.

Quanto ao processo seletivo, os dados não são muito conclusivos. Há um elevado índice de cidades de pequeno porte que não apresenta tal informação no RI (48,28%), o que compromete a análise, mas em alguma medida indica que não há uma preocupação em institucionalizar este processo de seleção. Os conselhos da criança e do adolescente continuam sendo aqueles que mais institucionalizaram o processo eleitoral em seus regimentos nas diferentes cidades, incluindo as capitais, como mostram Faria e Ribeiro (2010, p. 82).

Tabela 6 – Previsão de categorias da sociedade civil por conselho e porte de cidade

Previsão	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade Médio Porte		Cidade Pequeno Porte	
	Cidade Médio Porte	Cidade Pequeno Porte	Cidade Médio Porte	Cidade Pequeno Porte	Cidade Médio Porte	Cidade Pequeno Porte	N	%	N	%
Não	1	6	5	5	7	6	13	44,83	17	58,62
Sim	8	4	4	1	3	1	15	51,72	6	20,69
SI	0	0	1	3	0	3	1	3,45	6	20,69
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: Pesquisa PRONEX/UFGM.

No que se refere à pluralidade dos atores, pesquisas anteriores mostraram que a definição no RI de quais são as categorias da sociedade civil que devem ter assento nos conselhos pode engessar a representatividade, dificultando que diferentes interesses possam competir por uma vaga. A tabela 6 acima apresenta dados para cidades de porte médio e pequeno por tipo de conselho. Pode-se perceber que nas cidades de porte pequeno, a maioria dos conselhos (58,62%) não prevê categorias no RI, contrariamente aos dados das cidades médias (51,72% prevê categorias). A proporção é próxima nos diferentes tipos de conselhos (saúde, assistência e criança e adolescente). Todavia, ainda existe um número alto de conselhos nos quais não foi possível obter esta informação.

É preciso uma pesquisa qualitativa nestas cidades para verificar como está se dando de fato o processo eleitoral e a inclusão da pluralidade. De acordo com as entrevistas aos políticos das cidades de porte pequeno há uma sensação de que os conselhos não são estruturas priorizadas pelas associações das cidades ou partidos políticos. Ademais, não há uma diversificação do associativismo local, o que pode comprometer a representatividade. Em que medida a não previsão na categoria reflete uma abertura do

conselho às distintas associações ou uma ausência de competição por estes espaços é difícil ainda de afirmar.

Em pesquisas nas cidades de porte médio e capitais foi possível perceber que ainda são precários os requisitos de inclusão da pluralidade nos conselhos. Além da previsão de segmentos, estipulada em lei, não existe preocupação com a inclusão de perspectivas sociais, tradicionalmente excluídas dos espaços de decisão (Young, 2000). De 29 Ris de capitais, 10,3% reservam vagas para mulheres; de 94 Ris de cidade de porte médio, apenas 8,5% .

Por fim, a pluralidade quando avaliada para além da previsão de categorias revela que ainda é um problema, mesmo nas capitais brasileiras. Quando se olha qualitativamente a composição dos conselhos de saúde em 8 capitais brasileiras, das diferentes regiões, o número de representantes e o tipo de associação/entidade que tem assento é muito variado. O CMS de Belo Horizonte, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo, por exemplo, destacam-se em relação ao número e capacidade de incluir distintos grupos ligados à área da saúde e aos movimentos populares da cidade, mantendo uma representação que leva em consideração suas diferentes regiões. Nas cidades de Florianópolis e Belém há também a inclusão de movimentos populares e grupos temáticos, mas sem a preocupação de incluir associações representativas das principais regiões da cidade. Em Salvador e Distrito Federal, a pluralidade é menor, tanto em relação ao número como à diversidade de participantes. Em Salvador, o conselho inclui como usuários entidades ligadas a interesses privados e no DF os representantes dos conselhos comunitários são escolhidos pelo governo (Almeida, 2010). Como observa Almeida (2010), estas diferenças na composição têm influência direta na deliberação dos conselhos. Isto pode estar associado às características de um processo deliberativo que precisa envolver, de acordo com seus principais teóricos, critérios como publicidade, pluralidade e igualdade. Para Mutz (2006, p. 133), mecanismos participativos nem sempre promovem a interação entre pessoas de diferentes perspectivas e com ideias conflitantes, o que pode dificultar um processo de mudança de preferências.

Desse modo, tendo em vista as características do contexto político destacadas na seção anterior e a percepção dos conselhos como mecanismos implementados de cima para

baixo, sem sustentação social, é possível cogitar que estes espaços apresentam problemas no que tange à representatividade dos atores sociais e estatais. Lembrando que um conselho deliberativo precisa operar não apenas como espaço de demanda da sociedade civil, mas a partir de um encontro com o Estado – ator central no processo tanto para prover as estruturas e recursos necessários, quanto para representar a coletividade (Tatagiba, 2002; Abers e Keck, 2008a).

4. A representatividade dos conselhos vs. o contexto local: uma tentativa de comparação

O objetivo geral deste artigo foi avaliar a representatividade dos conselhos de políticas em cidades de porte pequeno. A representatividade refere-se à capacidade do conselho servir como espaço plural e inclusivo na produção de políticas públicas, a partir da interação entre Estado e sociedade. Desse modo, ganhou relevo o estudo de variáveis consideradas centrais na literatura na conformação de espaços com capacidade deliberativa e inclusiva, a saber, o contexto local e associativo e o desenho institucional. Procurou-se investigar se existe um contexto político local favorável à participação, em termos de apoio das lideranças políticas e partidárias às instituições participativas, e como é o o associativismo local – diversidade e intensidade de mobilizações. Um último passo nesta conclusão é comparar os resultados das cidades de pequeno porte com pesquisas realizadas anteriormente nas cidades de médio porte e capitais. Com isso, pretende-se reforçar o argumento sobre a interação entre as dimensões do contexto político/associativo e o desenho institucional dos conselhos, mostrando seus reflexos na representatividade desses espaços.

Em pesquisas anteriores realizadas nas cinco regiões do país, em cidades de porte médio e capitais, alguns padrões de participação/deliberação/representação foram captados. Almeida (2010), em análise dos conselhos de saúde de diferentes capitais, apontou a diferença na efetividade deliberativa desses espaços baseada em algumas variáveis exógenas, no que se refere ao contexto em que essas instituições atuam, e endógenas, em relação à definição das regras que estruturam esses espaços: orientação partidária,

associativismo local, Índice Municipal de Institucionalização da Participação (IMIP)¹⁹, pluralidade na composição dos conselhos²⁰ e presidência dos conselhos ocupada pelo governo ou sociedade. Em primeiro lugar, os resultados mostram que nem todos os conselhos com relativo sucesso deliberativo estão situados em cidades com partidos de esquerda. Em segundo lugar, o fato do secretário municipal ser obrigatoriamente o presidente do conselho não é sinônimo de ausência de deliberação. Em terceiro lugar, a composição entre um amplo associativismo civil e uma representação plural parece estar mais diretamente relacionada com o êxito deliberativo, principalmente, se vier acompanhada de uma forte tradição de movimentos de saúde nas cidades. Por fim, isto não significa que partidos políticos e a definição de cargos estratégicos não sejam importantes para se institucionalizar a deliberação. Nos casos em que eles estão presentes, ocorre uma sinergia positiva, que potencializa a efetiva partilha de poder de decisão, como se vê nas cidades de Belo Horizonte e Porto Alegre.

Fernandes e Cêlho (2010) atribuem o sucesso relativo do Conselho de Saúde de Porto Alegre comparado ao de Salvador ao contexto político – partidário e eleitoral – diferencial de estímulo aos fóruns participativos no primeiro. Este aspecto fez com que o seu Conselho Municipal de Saúde se institucionalizasse e desenvolvesse ao longo da década de 90 e início da primeira década do século XXI, uma dinâmica interna mais autônoma e independente da Secretaria Municipal de Saúde. Na leitura dos autores, o conselho de Porto Alegre foi instituído num “momento crítico” favorável não só a sua institucionalização, como também propício à participação, fazendo com que esse seja diferente em termos de efetividade, processo de participação e desenho institucional.

Estes dados nos mostram que existe uma associação muito forte entre contexto político e associativo favorável e partidos com orientação para projetos participativos e a

¹⁹ O IMIP, formulado por Pires e Vaz (2010), mede o número e a variedade de inovações participativas introduzidas pelos municípios. Quanto mais próximo de 1, melhor a cidade está posicionada em relação à institucionalização da participação.

²⁰ Baixa pluralidade = número de participantes abaixo de 20, baixa diversidade de movimentos sociais e grupo temáticos da saúde e ausência de territorialidade; média = média de 20 conselheiros, presença de movimentos sociais e grupos temáticos e ausência de territorialidade; alta = acima de 20, alto envolvimento de movimentos sociais e grupos relacionados à temática da saúde e presença de territorialidade.

efetividade deliberativa dos conselhos. Essas variáveis precisam ser vistas em conjunto, haja vista a interação entre elas, como mostra a pesquisa de Almeida (2010). Uma composição plural e um associativismo forte não consegue por si gerar um conselho efetivamente deliberativo, num contexto em que os partidos ou a orientação governamental despreza tais instituições, como mostrou ser o caso dos conselhos de saúde de São Paulo e Rio de Janeiro, no período pesquisado (2003-2007). Considerando que os conselhos priorizam a deliberação, em detrimento da participação ampliada, uma vez que não são todos que participam, a presença de uma sociedade civil forte e de uma administração que mantém uma relação com estes movimentos e organizações parece ser dimensão indispensável ao sucesso das IPs.

A análise do desenho institucional dos conselhos de cidades pequenas confirmou algumas impressões que aparecem nas entrevistas. Apesar da dimensão institucional – ano de criação e paridade entre segmentos – seguir o padrão das cidades de médio porte, esses são indicadores que decorrem do incentivo legal para surgimento dos espaços e também de estruturas que são previamente determinadas por lei. Quando se olha para dimensões mais qualitativas do desenho, que dependem diretamente da mobilização local, como as estruturas de organização dos conselhos, a criação do Regimento Interno, a institucionalização de processos de eleição para os representantes, as regras parecem demonstrar sua fraqueza.

Com isso, não queremos cair numa tese fatalista de ausência de cultura política ou associativismo e impossibilidade da participação, como parece apontar estudos mais tradicionais nesta área (Putnam, 2002). Investigações na área vêm mostrando ao longo dos anos o sucesso em transformar uma cultura não participativa e clientelista em desenhos participativos efetivos, a partir de desenhos democráticos que busquem superar essas limitações (Baiocchi e Heller, 2009; Fung, 2007). Para Baiocchi e Heller (2009), se pessoas marginalizadas, ou com piores condições financeiras, não participam de tomadas de decisão isso se deve aos obstáculos, quase intransponíveis, que impedem a participação dessas pessoas. Nesse sentido seria possível e necessário criar instituições que permitam o engajamento significativo dos cidadãos, pois não existe uma forma definitiva e rígida para afirmar como deveria ser uma participação bem sucedida. O fomento à participação é um elemento que pode reverter este quadro, como parece mostrar vários exemplos de orçamentos participativos pelo Brasil.

Por outro lado, as diversas pesquisas que apontam para a influência do desenho institucional na construção de práticas mais deliberativas (Faria, 2007; Faria e Ribeiro, 2010; Lüchmann, 2009; Avritzer, 2009), também mostram que a principal diferença nos desenhos diz respeito à representatividade e democratização dos espaços – dimensões que são diretamente dependentes das relações políticas que se estabelecem entre governo e sociedade. Sendo assim, uma lição que parece sair reforçada nesta pesquisa é que a representatividade e a capacidade deliberativa, em última instância, dependem da construção e fomento de redes de participação. Caso contrário, a simples cópia de um modelo institucional, invariável nos diferentes níveis de governo no Brasil, corre o risco de permanecer no quadro atual de existência pro-forma. O que nos convida inclusive a questionar sobre a viabilidade destes desenhos institucionais sem o paralelo investimento em dinâmicas mais participativas e voltadas para uma mudança de postura da relação entre a sociedade e o governo no país. Estes são fatores que precisam ser considerados após mais de 20 anos de experiências conselhistas.

Referências Bibliográficas

ABERS, R; KECK, M.E. Representando a diversidade: Estado, sociedade e “relações fecundas” nos conselhos gestores. *Caderno CRH*. Salvador, v. 21, n. 52, p. 99-112, jan./abr., 2008a.

_____. The collective constitution of representative authority in Brazilian river basin Committees. In: CONFERENCE RETHINKING REPRESENTATION: A NORTH SOUTH DIALOGUE, Bellagio, 2008b. *Anais...Bellagio: Bellagio Study and Conference Center*, 2008b. (Paper).

_____. Mobilizing the State: The erratic partner in Brazil's participatory water policy. *Politics and Society*, v. 37, n. 2, p. 289-314, Jun. 2009.

ALMEIDA, D. R. Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos de saúde no Brasil. In: AVRITZER, L. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 129-174.

_____. *Repensando representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. 2011. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.

_____. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Washington, D.C.; Baltimore: Woodrow Wilson Center; Johns Hopkins University, 2009.

_____. (Org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

BAIOCCHI, G.; HELLER, P. Representation by design? Variations on participatory reforms in Brazilian municipios. In: TÖRNQUIST, O., et al. (Eds). *Rethinking popular representation*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 119-139.

CORNWALL, A. Deliberating Democracy: Scenes from a Brazilian Municipal Health Council. *Politics and Society*, v. 36, n. 4, p. 508-531, Dec. 2008.

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

CUNHA, E.S.M.; ALMEIDA, D.C.R.; FARIA, C.F.; RIBEIRO, U.C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, 297-322. (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7).

DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DRYZEK, J.S. Legitimacy and economy in deliberative democracy. *Political Theory*, v. 29, n. 5, p. 651-669, 2001.

DRYZEK, J; NIEMEYER, S. Discursive representation. In: RETHINKING DEMOCRATIC REPRESENTATION WORKSHOP. 2006, Columbia. *Anais...* Columbia, University of British Columbia, 2006a. (Paper)

FARIA, C.F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 111-133.

FARIA, C.F.; RIBEIRO, U.C. Entre o legal e o real: o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas? In: AVRITZER, L. (org.). *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 57-92.

FERNANDES, A.S.A.; CÔELHO, D.B. Conselhos municipais de saúde de Porto Alegre e Salvador: a influência do contexto político e os determinantes da efetividade deliberativa. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 333-365.

FUNG, A. "Minipubls: deliberative designs and their consequences", in S. W. Rosenberg, *Deliberation, Participation and Democracy: can the people govern?* New York: Palgrave Macmillan, 2007, p.159-183.

KECK, M.E. Governance regimes and the politics of discursive representation. In: PIPER, N.; UHLIN, A. (Ed.). *Transnational activism in Asia: problems of power and democracy*. London: Routledge, 2003, p. 43-60.

KUSCHNIR, K. *O cotidiano da política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2000.

LAVALLE, A.G. 2011. Após a participação: nota introdutória. *Lua Nova*, n. 84, p. 13-23.

LAVALLE, A.G; HOUTZAGER, P; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova*. São Paulo, n. 67, p. 49-103, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em: 15 mar. 2008.

- LÜCHMANN, L. H. H. O desenho institucional dos conselhos gestores. In: LYRA, R.P. (Org.) Participação e segurança pública no Brasil: teoria e prática. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009, 390p.
- MENICUCCI, T.M.G. A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam? In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 175-214.
- MIGUEL, L.F. Representação democrática: autonomia e interesse ou identidade e *advocacy*. *Lua Nova*, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.
- MUTZ, D. *Hearing the other side: deliberative versus participatory democracy*. Cambridge: Cambridge University, 2006.
- PIRES, R.R.C.; CAMBRAIA, A. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010, p. 253-304.
- PUTNAM, Robert D. 2002. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução: Luiz Alberto Monjardim. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas.
- ROSANVALLON, P. *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad*. Buenos Aires: Manantial, 2009.
- SAWARD, M. Representation and democracy: revisions and possibilities. *Sociology Compass*. v. 2, n.3, p. 1000-1013, may 2008. 24
- TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 17-45.
- URBINATI, N.; WARREN, M. E. The concept of representation in contemporary democratic theory. *Annual Review of Political Science*. n. 11, p. 387-412, 2008.
- WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do Estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R.R.C. (Org.). *A efetividade das instituições participativas no Brasil: perspectivas, abordagens e estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011, p. 151-158.
- YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University, 2000.

A participação institucionalizada em pequenos municípios de Minas Gerais – Brasil

Eleonora Schettini Martins Cunha

Introdução

A participação institucionalizada no Brasil tem crescido incrementalmente nos últimos 20 anos, desde que a Constituição Federal de 1988 acolheu o instituto da participação como um das diretrizes para a formulação e o controle de políticas públicas. Diferentes mecanismos foram construídos no intuito de viabilizar a participação preconizada legalmente: conselhos, conferências, comitês, ouvidorias, audiências públicas, dentre outros. Em algumas áreas de políticas, como a saúde e a assistência social, foram criados complexos sistemas de participação e deliberação, que conectam atores e instituições (Almeida e Cunha, 2012; 2013; Faria e Cunha, 2012) ao longo do tempo e em diferentes espaços, o que tem gerado novas e promissoras abordagens analíticas, orientadas por teorias que focam na participação e na deliberação democrática.

Estudos acerca da institucionalidade desses mecanismos têm apontado para a importância das regras que informa a sua criação e o seu funcionamento no que tange aos resultados deliberativos (Faria, 2007; Almeida, 2008; Faria e Coelho, 2011; Cunha, 2013). Esses estudos têm como premissa que o desenho institucional deve ser considerado como uma variável importante na análise das inovações institucionais, ainda que não seja a única nem mesmo a mais relevante.

Num outro âmbito, estudos sobre participação política e social, de modo geral, indicam a relevância do nível local para a sua efetivação (MacPherson, 1978; Pateman, 1992; Dahl, 2001). Parte-se do pressuposto de que este nível possibilita a interação entre atores políticos e sociais, permite a conexão entre demandas da população e ação governamental, propicia o controle público sobre os governantes, dentre outros atributos positivos. Essas premissas apontam para a importância de se verificar se todo o potencial indicado pela literatura tem se cumprido.

Neste sentido, algumas pesquisas comparadas têm sido realizadas pelo Projeto Democracia Participativa (PRODEP), da Universidade Federal de Minas Gerais, e têm

focado em municípios de médio e grande porte, fundamentadas na ideia de que essas categorias de municípios teriam maior e melhor capacidade administrativa para a efetivação de instituições participativas, bem como apresentariam uma dinâmica mais intensa de associativismo, variáveis consideradas importantes para a análise (Avritzer, 2007; 2010). Ou seja, para além de dimensões políticas sugere-se que seja considerada a escala como fator analítico relevante (Faria e Cunha, 2012).

A variação nos portes dos municípios brasileiros, por sua vez, é muito significativa. Dados do IBGE²¹ de 2010, referentes a 5.561 municípios, indicam que 74% dos municípios brasileiros são de pequeno porte (ver tabela 1), ou seja, possuem até 20.000 habitantes²².

Tabela 1 – Número de municípios brasileiros conforme número de habitantes – 2000*

Número de habitantes	Número de Municípios	%
Brasil	5 561	100
Até 5 000	1382	25
De 5 001 até 10 000	1308	24
De 10 001 até 20 000	1384	25
De 20 001 até 50 000	963	17
De 50 001 até 100 000	299	5
De 100 001 até 500 000	194	3
Mais de 500 000	31	1

Fonte: IBGE.

*Em julho de 2013 são 5570 municípios.

Por outro lado, os dados disponíveis acerca da existência de conselhos municipais, no Brasil, indicam que essas instituições estão presentes em quase todos os municípios brasileiros, especialmente os de saúde, assistência social e de direitos da criança e do adolescente, conforme mostra a tabela a seguir. Neste sentido, investigar como estão sendo os processos de constituição e de funcionamento de conselhos nesses municípios

²¹ Ver em www.ibge.gov.br.

²² Conforme os mesmos dados, a concentração populacional encontra-se, contrariamente, nos municípios de médio e grande porte: cerca de 80% da população brasileira vive nesses municípios, sendo que 27,6% dela em municípios com mais de 500.000 habitantes.

se apresenta como um desafio, mesmo porque há poucas pesquisas que focam neste conjunto de cidades.

Tabela 2 - Percentual de Municípios brasileiros com Conselhos por política pública – 2013

Conselhos	Municípios (%)
CMS	99,9
CMAS	98,7
CMDCA	91,4

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, 2012.

Legenda: CMS – Conselho Municipal de Saúde; CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

A magnitude dessa nova institucionalidade e o seu potencial de mobilização política podem ser percebidos se comparamos os dados acerca dos atores sociais e políticos que exercem a representação no nível municipal: os conselhos municipais dessas três áreas mobilizam cerca de 210 mil cidadãos conselheiros, enquanto o Poder Legislativo municipal, em 2012, elegeu cerca de 59.500 vereadores em todo o Brasil. Esses dados, que apontam para o potencial de democratização das decisões acerca de políticas públicas, que inclui novos atores no processo, associados às competências estabelecidas para essas instituições no que se refere à formulação, monitoramento e avaliação das respectivas políticas públicas, são motivadores para a análise mais detida dessas inovações institucionais brasileiras.

Tendo em conta o destaque de parte da literatura acerca da relevância do desenho institucional, bem como a importância que é dada ao nível local para a participação e, ainda, a grande variação no porte dos municípios brasileiros e nos seus contextos políticos e sociais ficam algumas questões: a) qual a característica dos desenhos em relação às especificidades municipais? b) os desenhos são factíveis? c) o contexto político e associativo, democrático, especialmente em pequenos municípios, é favorável à legitimação social e à viabilização dessas novas instituições?

Visando apontar respostas preliminares a essas questões, este artigo analisa alguns aspectos do desenho institucional de conselhos de saúde, assistência social e de direitos

da criança e do adolescente, referentes a dez municípios de médio porte (entre 10.000 e 20.000 habitantes) do estado de Minas Gerais e onze municípios de médio porte (entre 20.000 e 100.000 habitantes) de diferentes regiões brasileiras, cujos dados foram colhidos a partir das pesquisas “A Dinâmica da Participação no Nordeste” e “A Dinâmica da Participação Local no Brasil”, realizadas pelo PRODEP²³.

Nosso intuito foi verificar e buscar explicações para semelhanças e diferenças entre os desenhos institucionais das duas categorias de municípios, com foco especial nos pequenos municípios, pouco estudados de modo geral. As informações sobre o desenho foram colhidas por meio de análise documental (especialmente leis de criação e regimentos internos) e a busca de explicações para possíveis variações foi orientada por duas dimensões analíticas que têm permeado os estudos sobre instituições participativas: o contexto político e a dinâmica associativa municipal (Avritzer, 2007; 2010).

O artigo apresenta, brevemente, alguns aspectos destacados pela literatura que trata do desenho institucional e que podem contribuir na análise dos conselhos. Na primeira seção, apresenta alguns dados sobre aspectos institucionais dos conselhos pesquisados, buscando mostrar e analisar as semelhanças e diferenças nos seus desenhos, conforme o tipo de conselho e o porte dos municípios. A seção seguinte sistematiza os depoimentos colhidos em entrevistas realizadas junto a lideranças políticas dos municípios de pequeno porte e que visavam colher suas opiniões e impressões acerca do contexto político, da dinâmica associativa e do funcionamento dos conselhos de seus municípios.

Nas considerações finais, destacam-se os principais problemas apontados para a efetiva institucionalização desses espaços e os desafios que ainda se colocam para tal.

Desenho institucional: algumas contribuições para a análise de conselhos

Estudos sobre instituições partem da premissa de que elas são construções sociais e, por conseguinte, os contextos nos quais estão inseridas condicionam desde sua criação ou surgimento até sua trajetória e seus resultados. Nesta perspectiva, a institucionalização

²³ Projetos coordenados pelo prof. Leonardo Avritzer, do Dep. de Ciência Política, da UFMG.

de atividades, regras, procedimentos, símbolos, modelos morais etc. é um processo pelo qual instituições adquirem valor social, são socialmente legitimadas, gerando estabilidade e durabilidade (Thoening, 2003). Neste sentido, instituições resultam de processos de escolhas, decorrem da ação e da decisão humanas e correspondem a valores que são difundidos socialmente, o que as torna sensíveis aos atores que interagem no seu interior, no seu entorno e com ela.

Desde Menger (1871 apud Hodgson, 2006) discutem-se duas formas diferenciadas de surgimento das instituições: as chamadas orgânicas, que surgem de forma auto-organizadas, sendo derivadas de regras de coordenação da vida social que se estabilizam ao longo do tempo; e as pragmáticas, desenhadas intencionalmente para que se alcancem determinados resultados. Desenho institucional

significa a intervenção intencional e deliberada que consegue estabelecer novas estruturas e processos institucionais, ou reorganizar as existentes, conseguindo assim resultados pretendidos e melhorias. Ou seja, a concepção é entendida em termos de uma cadeia de efeitos do propósito humano para os resultados desejados (Olsen, 1997, p. 205).

A intencionalidade, portanto, é a principal característica das instituições desenhadas e, nesta perspectiva, elas se estruturam a partir de múltiplas intenções e ideias, fontes mobilizadoras da intervenção, que visam promover resultados avaliáveis num contexto específico (Goodin, 1996; Aligica, s/d). No entanto, tem-se que levar em conta que constrangimentos herdados podem intervir nos resultados institucionais, inclusive na possibilidade dos desenhos institucionais serem reforçados por outras instituições e pela própria sociedade.

Neste sentido, Weins (2012) destaca que, de modo geral, instituições são desenhadas levando seriamente em conta a aplicação de princípios e valores, especialmente os relacionados à justiça, mas na maior parte das vezes, pouca atenção se dá à factibilidade dessas instituições. Ou seja, não há maiores preocupações com a aplicabilidade e a sustentabilidade do desenho, o que pode levar a não realização dos ideais propostos. Neste sentido, alerta Olsen (1997), a variação no contexto democrático pode viabilizar ou não a efetivação do desenho.

Considerando a intencionalidade dos desenhos e sua orientação por valores, Goodin (1996) destaca alguns princípios para que se tenha um bom desenho institucional: *reversibilidade*, que indica sua flexibilidade; *robustez*, que indica sua capacidade adaptativa, sem ser fragilizada; *sensibilidade*, que aponta para a inclusão de motivações; *publicidade*, pelo qual o desenho deve ser publicamente defensável; *variabilidade*, em que a reflexividade gera variações e experimentações. Esses princípios tanto podem orientar o desenho quanto a análise de instituições intencionalmente criadas, focando desde a motivação, que representa a força normativa, quanto o funcionamento efetivo das instituições, no intuito de compreender a medida pela qual as instituições respondem às necessidades sociais (Goodin, 1996).

Por outro lado, Vermeule (2011) destaca a dimensão temporal do desenho institucional, uma vez que as instituições, ainda que possam ter existência contínua, não são necessariamente permanentes ou se encontram em funcionamento contínuo. Algumas delas, inclusive, são intermitentes, ou seja, ocorrem periodicamente (como o colégio eleitoral) ou episodicamente (sem intervalos regulares, como ditaduras). As instituições, portanto, não são inflexíveis, nem necessariamente duradouras. Seu surgimento não assegura sua eficiência, nem sua permanência no tempo. Na medida em que não corresponderem aos objetivos originários para os quais foram criadas, nem serem socialmente legitimadas, as instituições podem ser alteradas e mesmo extintas.

A mudança institucional é analisada por alguns autores que a consideram decorrente de processos evolutivos, circunstanciais, de desenho intencional ou por difusão, quando organizações existentes fornecem referência para novas, constituindo os chamados isomorfismos: coercivo (quando há pressão externa para a mudança), mimético (quando se imita em função de incertezas ou ambiguidades) e normativo (por compartilhamento de processos educacionais ou profissionais) (Goodin, 1996; Thoening, 2003).

Esta breve e muito resumida revisão de parte da literatura sobre desenho institucional aponta alguns fatores que parecem ser muito importantes para a análise de conselhos municipais, desde as intenções que orientaram o formato desses conselhos, se os desenhos observam alguns princípios que assegurem sua sustentabilidade, a factibilidade deste desenho em relação aos contextos em que se inserem as instituições,

o potencial deste contexto em legitimar socialmente essas novas instituições. A seção seguinte apresenta alguns aspectos do desenho institucional dos conselhos pesquisados.

Conselhos Municipais de saúde, assistência social e de direitos da criança e do adolescente: aspectos institucionais.

A criação da maior parte dos conselhos municipais ocorreu após a vigência da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e da formulação de leis que regulamentaram alguns de seus artigos. No caso das áreas de políticas públicas que foram objeto do estudo, há algumas especificidades interessantes de serem destacadas. Tanto a saúde quanto a assistência social já possuíam conselhos nacionais desde a década de 1930, com características peculiares, mas ambos constituídos por autoridades governamentais, especialistas reconhecidos nacionalmente e, em alguns momentos, a representação corporativa ou de interesses privados. No entanto, as mobilizações sociais que permearam o processo constituinte e que geraram a possibilidade da participação social nas decisões e fiscalização acerca das políticas públicas geraram um novo tipo de conselhos, agora nos três níveis de governo.

Na área da saúde, que já estava mais consolidada que as outras duas como campo de ação estatal, a Lei Federal 8.142, de 1990, instituiu o Conselho e a Conferência de Saúde como os mecanismos de participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). Estabelece a forma de composição do conselho – com representantes do governo federal, dos gestores estaduais e municipais, profissionais da saúde e usuários. Também estabelece que os municípios devam ter seus próprios conselhos de saúde, como condicionante para o recebimento de recursos federais. Normas específicas (Decretos, Resoluções e Portarias) estabelecem o Regimento Interno do Conselho Nacional, suas competências e regras de composição, dentre outras.

A área da Assistência Social, formalmente instituída com a CF/88, foi regulada pela Lei Federal 8.742, de 1993, recentemente alterada pela Lei Federal 12.435, de 2011. Ainda que houvesse ações de proteção social realizadas pelo Estado brasileiro anteriormente, é esta regulamentação que instituiu a responsabilidade governamental quanto à prestação de serviços socioassistenciais a todos os cidadãos, independente de contribuição prévia. Ela também estabelece que a política deve ser formulada e controlada pela população, por meio de suas organizações representativas, nos três níveis de governo, que integram

os respectivos Conselhos de Assistência Social. As referidas Leis estabelecem as competências do Conselho Nacional e a sua composição, bem como condicionam o repasse de recursos federais para os municípios à existência e funcionamento de conselhos municipais de assistência social, de composição paritária entre governo e sociedade civil.

A área dos direitos da criança e do adolescente também é formalmente organizada de forma articulada como um campo de política pública a partir da CF/88 e da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Federal 8.069, de 1990. Uma das diretrizes do ECA é a criação de conselhos nos três níveis de governo, observando a paridade entre os membros (representantes do governo e da sociedade civil), aos quais estão vinculados os respectivos fundos, o que implica na existência de ambos – conselho e fundo – para que se efetive o cofinanciamento da política. O Conselho Nacional foi criado em 1991, por meio da Lei 8.242, que também reforça o papel do conselho de gestor do fundo especial da área.

As três áreas têm algumas características em comum, quando se trata de conselhos: a) a determinação legal da criação de conselhos nos três níveis de governo; 2) a inexistência de instituições subnacionais semelhantes antes das determinações legais; 3) a vinculação, de alguma forma, entre a existência de conselhos estaduais / municipais e o repasse de recursos federais; 4) a indicação da forma de composição dos conselhos – paritária e com representantes governamentais e da sociedade; 5) a criação de conselhos municipais por analogia aos nacionais.

À vigência das leis destacadas acima se seguiu um forte processo de indução à criação de conselhos municipais de saúde, assistência social e de direitos da criança e do adolescente, que incluiu diversas estratégias, desde a divulgação da legislação específica pelas equipes ministeriais, que também assessoravam gestores estaduais e municipais no processo de criação de conselhos, até a divulgação de orientações técnicas e modelos de legislação para tal²⁴. Este processo gerou leis municipais muito semelhantes, seja na

²⁴ Ainda é possível identificar, na internet, modelos de lei disponíveis para a criação de conselhos. Ver http://www.sedese.mg.gov.br/images/documentos/Subsecretaria_Assistencia_Social/Fortalecimento%20do%20Sistema%20Descentralizado/lei_criacao.pdf; http://www.sgc.goias.gov.br/upload/links/arq_466_projetode lei.pdf; http://www.mp.go.gov.br/portalweb/hp/8/docs/lei_politicas_publicas.jesupolis.pdf; dentre outros.

forma de constituição e funcionamento dos conselhos seja nas suas competências e atribuições, reservadas algumas distinções conforme o nível de governo.

Com o passar do tempo, Normas Operacionais da área da saúde e da assistência social reforçaram o repasse de recursos federais aos municípios condicionados à existência e funcionamento de conselhos e fundos municipais. Órgãos de controle, como o Ministério Público (MP) e o Tribunal de Contas da União (TCU) passaram a acompanhar mais de perto o funcionamento dos conselhos e também geraram orientações e recomendações²⁵ que induziram fortemente à adoção de formatos e de atribuições semelhantes entre os conselhos. Por sua vez, o caráter coordenador e articulador dos conselhos do nível federal de governo quanto aos sistemas nacionais tem gerado resoluções dos conselhos deste nível de governo que induzem a organização e ao funcionamento semelhante dos conselhos dos demais níveis²⁶. Também as Conferências, organizadas regularmente nos três níveis de governo, têm se mostrado indutoras deste processo, seja por abordar temas específicos relacionados ao exercício do controle social, seja por estabelecerem diretrizes que levam à (re)organização dos conselhos.

Este processo indutor, ao longo dos últimos vinte anos, gerou a criação generalizada de conselhos municipais, independente de qualquer legado prévio que sugerisse a existência de instâncias deste tipo. Para além dos dados disponíveis acerca da criação dos conselhos municipais, as pesquisas realizadas em alguns dos municípios brasileiros, pelo PRODEP, constata a forte influência dos processos de indução. Conforme pode ser visto nas tabelas 3 e 4, a seguir, dos dez municípios de médio porte pesquisados, a maioria possui os três conselhos (exceto um deles, que possui dois conselhos), assim como a maioria dos onze municípios de pequeno porte, sendo que nestes últimos dois possuem dois conselhos e um deles apenas um conselho, o que parece estar associado a casos particulares de municípios e não ao processo como um todo.

²⁵ Ver as cartilhas do TCU em portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2532685.PDF e <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2057626.PDF>. O TCU também disponibiliza cursos para conselheiros, como o de “Controle exercido por Conselhos da Assistência Social”.

²⁶ Neste sentido tem-se, por exemplo, a Resolução CNAS nº 24/06 que define quais são as organizações consideradas como legítimas representantes dos usuários nos conselhos.

Tabela 3 - Conselhos pesquisados por Município de Médio Porte

Municípios	Conselho			Total
	CMS	CMAS	CMDCA	
Chapecó	1	1	1	3
Juiz de Fora	1	1	1	3
São Leopoldo	0	1	1	2
Poços de Caldas	1	1	1	3
Petrópolis	1	1	1	3
Volta Redonda	1	1	1	3
Anápolis	1	1	1	3
Cubatão	1	1	1	3
Águas Lindas de Goiás	1	1	1	3
Lages	1	1	1	3
Total	9	10	10	29

Fonte: “A dinâmica da participação local no Brasil”, 2012.

Legenda: CMS – Conselho Municipal de Saúde; CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Tabela 4 - Conselhos pesquisados por Município de Pequeno Porte

Municípios	Conselho			Total
	CMS	CMAS	CMDCA	
Alpinópolis	1	1	1	3
Alvinópolis	1	0	1	2
Arinos	1	1	1	3
Belo Oriente	1	1	1	3
Bom Sucesso	1	1	1	3
Campina Verde	1	1	1	3
Carmo do Cajuru	0	1	1	2
Carmo do Rio Claro	1	1	1	3
Chapada do Norte	1	1	1	3
Conceição das Alagoas	1	0	0	1
Monte Alegre de Minas	1	1	1	3
Total	10	9	10	29

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, 2012.

Legenda: CMS – Conselho Municipal de Saúde; CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Além da própria existência dos conselhos, o ano de sua criação, conforme tabela 5, também mostra a concentração no período subsequente à regulamentação federal – 72,4% dos municípios de médio porte e 65,5% dos municípios de pequeno porte criaram seus conselhos entre 1988 e 1995, no calor das reformas que decorreram da Constituição Federal de 1988 e das Leis federais que regulamentaram as respectivas áreas de políticas públicas. Isto indica que, independentemente da trajetória da área de política, do tamanho do município e mesmo da capacidade administrativa dos governos

locais, conselhos foram sendo criados em todo o país, mais uma vez tendo os processos de indução como fator relevante para isto.

Tabela 5 - Período de criação por tipo de Conselho e por tamanho de Município

Período	Conselhos						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		M		P	
	M	P	M	P	M	P	N	%	N	%
1988 - 1995	8	9	4	4	9	6	21	72,4	19	65,5
1996 - 2008	1	1	6	4	1	3	8	27,6	8	27,6
SI	0	0	0	1	0	1	0	0,0	2	7,0
TOT	9	10	10	9	10	10	29	100	29	100
AL										

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, 2012..

Legenda: M – Médio porte; P – Pequeno porte.

A composição dos conselhos municipais é definida pelas legislações que os criam. Neste sentido, não há indicação do número de membros que deve compor cada uma das instâncias, ficando esta decisão por conta do proponente da criação, no caso, os gestores municipais. Os dados relativos aos conselhos de municípios de médio e de pequeno porte, conforme tabela 6, são semelhantes: a maioria dos conselhos possui entre 10 e 20 membros, sendo poucos os que estão acima de vinte, nestes casos a maioria em municípios de médio porte. Alguns fatores podem colaborar para este isomorfismo na composição: a natureza deliberativa dos conselhos, mais forte do que sua proposição de participação, pode induzir a um número menor de membros; a existência de poucas organizações da sociedade civil no nível local que podem ocupar vagas nos conselhos; a fraca propensão associativa nos municípios, dentre outras possibilidades. De todo modo, é interessante observar que o tamanho do município pouco interfere na decisão quanto ao número de membros.

Tabela 6 - Número de membros por tipo de Conselho e por tamanho de Município

Período	Conselhos						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		M		P	
	M	P	M	P	M	P	N	%	N	%
Menos de 10	0	2	0	1	2	3	2	6,9	6	20,7
10 a 20	3	7	9	6	7	6	19	65,5	19	65,5
21 a 60	5	1	0	0	1	0	6	20,7	1	3,4
SI	1	0	1	2	0	1	2	6,9	3	10,3
TOTAL	9	10	10	9	10	10	29	100,0	29	100,0

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, 2012.

Legenda: M – Médio porte; P – Pequeno porte; Legenda: CMS – Conselho Municipal de Saúde; CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Conforme apontado anteriormente, as leis federais que criam os conselhos de saúde, assistência social e de direitos da criança e do adolescente indicam a paridade como um elemento, variando dentre eles a conformação desta paridade. Nos conselhos de saúde são 50% representantes de usuários e os demais 50% são representantes de governo, prestadores de serviços, trabalhadores da área e entidades de formação profissional, não especificando quanto para cada segmento. Nos conselhos de assistência social, a paridade é entre governo (50%) e sociedade civil (50%), discriminada entre prestadores de serviços, trabalhadores da área e usuários, não especificando o percentual de cada segmento. Nos conselhos de direito de crianças e adolescentes a paridade é entre governo e sociedade civil (50% para cada um), não especificando quais os tipos de organizações que devem compor o conselho. Neste aspecto, os dados apresentados na tabela 7 mostram que as variações ocorrem mais nos conselhos de saúde, de médios e pequenos municípios, ainda que não sejam significativas para o total: um município de médio porte e um de pequeno porte não preveem representantes de prestadores de serviços e um município de pequeno porte observa a paridade entre governo e sociedade civil. Nos demais conselhos, a paridade observa a recomendação legal, o que mais uma vez indica o papel indutor das normas e de outras instituições para a conformação dos conselhos.

Tabela 7 - Composição por tipo de Conselho e por tamanho de Município

Composição	Conselhos						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		M		P	
	M	P	M	P	M	P	N	%	N	%
50% G - 50% SC	0	1	9	7	10	9	19	65,5	17	58,6
50% U - 50% T, P e G	7	8	0	0	0	0	7	24,1	8	27,6
50% U - 50% T e G	1	1	0	0	0	0	1	3,5	1	3,5
SI	1	0	1	2	0	1	2	6,9	3	10,3
TOTAL	9	10	10	9	10	10	29	100,0	29	100,0

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, 2012.

Legenda: G – governo; SC – sociedade civil; U – usuários; T – trabalhadores; P – prestadores de serviços; M – Médio porte; P – Pequeno porte; Legenda: CMS – Conselho Municipal de Saúde; CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

As funções deliberativas dos conselhos, inclusive quanto à produção de decisões vinculantes, apontam para a existência de alguma formalização na sua estrutura e funcionamento, de modo que possa ser mantido um mínimo de organização das atividades, bem como o registro e a memória do que é deliberado, necessários às atividades de proposição de políticas e de controle das mesmas no âmbito municipal. Este é um fator que distingue os conselhos de municípios de médio e de pequeno porte. Os dados levantados pela pesquisa e apresentados na tabela 8 mostram que o Plenário (ou Pleno) é a única estrutura interna que é prevista na lei de criação ou regimento interno da maioria dos pequenos municípios (72,4%). No que se diferem dos municípios de médio porte, em que a maioria das normas estabelece a existência de Secretaria Executiva, que tem o papel de apoiar os membros do conselho nas suas atividades deliberativas, e das comissões temáticas, que organizam os conselheiros em subgrupos, que tratam que aspectos específicos de suas deliberações (orçamento, normas, política de recursos humanos, dentre outras). Esta variação pode ser decorrente da própria capacidade administrativa dos municípios ou mesmo de sua compreensão acerca do papel dos conselhos. De todo modo, estudos anteriores (Faria, 2007; Cunha, 2013) destacam a importância dessa estrutura para o processo deliberativo e seus resultados.

Tabela 8 - Estrutura Organizacional por tipo de Conselho e por tamanho de Município

Composição	Conselhos						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		M		P	
	M	P	M	P	M	P	N	%	N	%
Secretaria Executiva	9	3	8	6	9	4	26	89,7	13	44,8
Plenário	7	6	9	7	9	8	25	86,2	21	72,4
Comissões temáticas	7	2	8	6	10	4	25	86,2	12	41,4
Mesa Diretora	6	4	9	5	9	7	24	82,8	16	55,2
Conferência Municipal	9	2	8	3	5	2	22	75,9	7	24,1

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, 2012.

Legenda: M – Médio porte; P – Pequeno porte; Legenda: CMS – Conselho Municipal de Saúde; CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social; CMDCA – Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente.

Sendo instituições criadas de forma vinculada a órgãos setoriais do Estado, sem autonomia orçamentária e financeira (a exceção dos CMDCA), os conselhos devem contar com o apoio dos órgãos gestores da política para seu funcionamento. Neste caso, saltam aos olhos a situação infraestrutural precária dos pequenos municípios: 91% dos conselhos compartilham o espaço de funcionamento com a Secretaria Municipal e 68% compartilham veículo; 60% dos conselhos possuem computadores com acesso a internet; 51% deles possuem recursos orçamentários para assegurar seu funcionamento; 17% contam com secretário/a executivo/a próprio; 14% possuem telefone; 8% contam com assessoria técnica. Essas condições indicam possíveis dificuldades para que os conselhos exerçam suas funções, principalmente se for levado em conta que os sistemas nacionais de políticas estão funcionando de forma integrada, com a implantação de sistemas de informática que produzem informações e controle das ações. Essas condições comprometem a capacidade desses conselhos de integrarem efetivamente esses sistemas nacionais.

Os elementos institucionais analisados mostram um forte isomorfismo nos desenhos institucionais dos conselhos, independente do tamanho dos municípios e, muito provavelmente, da sua capacidade de gestão, conforme os dados apresentados imediatamente acima. Qual o contexto no qual esses conselhos estão sendo implantados? Eles são favoráveis à sua efetividade, ou seja, são contextos democráticos que favorecem a viabilidade do desenho? Dessas questões se ocupa a próxima seção.

Conselhos municipais e o contexto político-associativo

Pesquisas realizadas sobre conselhos e seus resultados têm apontado a relevância de duas variáveis exógenas que incidem sobre a criação e o funcionamento de instituições participativas (Avritzer, 2007; 2010; Cunha, 2013; Faria et al, 2010): o projeto político dos governos (Dagnino, 2002) e a dinâmica associativa (Avritzer, 2007; 2010). Essas variáveis apontam como premissa que contextos políticos e sociais diferentes geram resultados diferentes. Alguns desses estudos evidenciam que municípios governados por partidos/coligações com projetos democrático-participativos e com associativismo dinâmico têm mais e diferenciadas instituições participativas, por períodos maiores de tempo e com mais efetividade (Avritzer, 2010). Outros indicam que a combinação dessas duas variáveis é relevante, uma vez que uma pode ser maior indutora do que a outra na geração de resultados positivos, criando uma espécie de “compensação” à fragilidade existente (Cunha, 2013).

Na pesquisa com municípios de pequeno porte, optou-se pela realização de entrevistas semiestruturadas com lideranças políticas locais (membros de partido, prefeitos, ex-prefeitos, secretários e ex-secretários municipais, vereadores, ex-vereadores) no intuito de verificar sua percepção acerca da influência dessas duas variáveis para a criação e o funcionamento dos conselhos municipais. Também foram ouvidos conselheiros, com o mesmo intuito. A tabela 9 apresenta o número de entrevistas realizadas nos 11 municípios pesquisados. Ressalta-se que as lideranças de alguns municípios foram mais receptivas à pesquisa, o que explica a variação no número de entrevistas. No entanto, mesmo naqueles municípios com menor número de entrevistados, as informações coletadas chegaram ao nível de saturação necessário para que se pudesse ter um cenário do contexto local.

Tabela 9 – Número de entrevistas realizadas com lideranças políticas e conselheiros municipais

Municípios	Entrevistados	
	Lideranças políticas	Conselheiros
Alpinópolis	5	6
Alvinópolis	6	10
Arinos	9	9
Belo Oriente	5	9
Bom Sucesso	5	6
Campina Verde	4	7
Carmo do Cajuru	5	7
Carmo do Rio Claro	5	7
Chapada do Norte	6	7
Conceição das Alagoas	7	7
Ladainha	3	6
Monte Alegre de Minas	6	14
Total	60	88

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, 2012.

No que se refere aos projetos políticos dos governos municipais e uma possível relação com a criação dos conselhos e o desenho de sua estrutura, as entrevistas evidenciaram a pouca relevância dos partidos nas disputas políticas locais. Os entrevistados dos onze municípios destacaram a personificação das disputas políticas, tendo os partidos como “legendas de aluguel”, para a qual migram os políticos conforme a conjuntura lhes pareça mais favorável.

Em dez municípios as disputas políticas são polarizadas em torno de dois grupos (algumas vezes famílias que se alternam ou mesmo de uma única família), comandados por lideranças tradicionais e/ou conservadoras, sendo que em cinco deles elas são vinculadas ao PMDB e ao PFL/DEM. O PT não tem nenhuma expressão política em sete dos municípios e o PSDB surge como força alternativa em três deles. Essas informações reforçam a pouca expressão partidária e a não polarização em torno de projetos políticos de partidos.

As disputas eleitorais também refletem a baixa organização partidária e a personificação da disputa política. As coligações, de modo geral, apresentam polarização entre PFL/DEM e PMDB, sendo que o PSDB desponta em três municípios como alternativa política aos dois. Em todos os municípios foi verificada a irregularidade e

descontinuidade nos apoios políticos, gerando coligações que reúnem partidos muito diferentes a cada eleição. As campanhas políticas, em nove municípios, são acirradas entre dois grupos, sendo que nos onze elas são personificadas no candidato, que privilegia campanhas corpo a corpo, com visitas aos bairros e às casas dos eleitores. Em quatro municípios aparece a informação de que o voto do chefe de família ainda define o voto da família e em dois deles foi relatada a “compra” de votos, por meio do pagamento de dívidas dos eleitores e doações, por exemplo. Em dois municípios foram relatados conflitos eleitorais violentos, inclusive envolvendo fazendeiros e trabalhadores rurais.

O contexto eleitoral, portanto, reafirma as características do contexto político em geral: pouca expressão partidária, personificação e polarização política, persistência de práticas conservadoras, inexpressividade de partidos que têm sido associados com projetos políticos democrático-participativos, como o PT. Essas características se refletem na gestão municipal: os prefeitos têm adotado uma perspectiva mais burocrática (quando conseguem sobrepô-la à prática patrimonial) em relação à gestão de nove dos municípios pesquisados, sendo que em apenas dois deles há relatos de uma busca de alteração neste paradigma em direção à gestão gerencial. Esta, ainda que focada nos resultados e na busca da eficiência governamental, admite a participação social, ainda que como instrumento de gestão. Ou sejam o contexto político relatado pelos entrevistados reforçam a adversidade dos mesmos a projetos de participação que poderiam ser estimuladores da criação e do funcionamento de instituições participativas nos moldes dos conselhos.

No que diz respeito à dinâmica associativa, há diferenças entre os municípios pesquisados que parecem interessantes para a análise. Em seis deles, as principais associações apontadas pelos entrevistados são prestadoras de serviços e/ou entidades de classe como (sindicatos rurais e associações de assentados rurais). No caso das prestadoras de serviços sociais, elas são citadas como relevantes para os municípios, por realizarem serviços considerados essenciais, voltados para pessoas com deficiência e/ou abrigamento de pessoas em situação de vulnerabilidade, por exemplo. Em dois municípios destaca-se o associativismo urbano (associações de bairro) e em um deles as associações foram consideradas inexistentes e/ou irrelevantes.

Processos de mobilização política autônoma da sociedade são inexistentes em nove dos municípios, segundo o relato dos entrevistados, sendo que um deles a mobilização política, quando ocorre, é iniciativa do governo. Não houve relatos de protestos públicos, na forma de marchas, passeatas, manifestações em praça pública ou similares. A participação popular, quando ocorre, está restrita a espaços formais e/ou informais, criados pela sociedade, que exercem pouca ou nenhuma pressão sobre os governos.

Associadas a essas informações, há relatos de que apenas em um município um partido político teve a iniciativa de contribuir com a fundação de associações civis, sendo que em outros três deles foi relatado que os partidos políticos se envolvem pouco ou não se envolvem com associações e em dois municípios as associações (reais e “fantasmas”), estão atreladas a grupos políticos. No que se refere à relação entre as associações e o poder Executivo, em dois municípios houve relatos de que os gestores municipais resistem a dialogar com as associações, não as reconhecendo como legítimas representantes de interesses da população, e em outros quatro foram relatadas a existência de fortes vínculos das associações com poder público, inclusive para sua manutenção. Nesses casos, parte do gestor municipal o convite para que a associação venha a compor o conselho.

Este cenário sobre a dinâmica associativa dos municípios pesquisados é, no mínimo, preocupante se forem consideradas as regras para a composição e o funcionamento dos conselhos, que preveem representantes de organizações da sociedade civil nesses espaços. A inexistência de associações, a fragilidade das que existem, a resistência de gestores quanto ao reconhecimento dessas organizações coloca em xeque a possibilidade de se efetivarem instituições como os conselhos, que pressupõem uma dinâmica associativa mínima que dê suporte à sua constituição.

As lideranças políticas dos onze municípios, ouvidas nas entrevistas, também foram questionadas quanto à existência e ao funcionamento dos conselhos municipais. Em oito municípios, a criação dos conselhos foi identificada como uma iniciativa do Executivo para cumprir exigência legal, sendo que em três deles as lideranças ouvidas desconheciam a existência dos conselhos. Em seis municípios, os relatos indicam o pouco interesse dos partidos e/ou grupos políticos pelos conselhos e em dois deles são apontadas dificuldade de participação pelo lado da sociedade civil.

As lideranças políticas ouvidas têm muito pouco a dizer sobre os conselhos de seus municípios. Em três deles, consideram que os conselhos não têm autonomia, são descontínuos e operam sob a lógica do prefeito. Em outros dois, consideram que os conselhos atuam precariamente, inclusive funcionando como canal de informação para a administração, o que é a percepção das lideranças de outro município, que consideram que os conselhos têm papel consultivo para a administração. Um diferencial foi percebido em dois municípios, que parece estar às suas especificidades socioeconômicas: em um deles, o conselho do meio ambiente foi fortemente destacado pelos entrevistados e em outro foi o de desenvolvimento rural. No primeiro caso, o município acolhe a sede de uma grande indústria de produção de árvores para fabricação de celulose e o segundo tem assentamentos da reforma agrária. Ambos os casos apontam para a organização de associações e/ou grupos com fortes interesses: econômicos e preservacionistas, no primeiro, de proprietários rurais e trabalhadores rurais, no segundo.

O contexto político e associativo dos municípios pesquisados apresenta uma dinâmica política personalista, concentrada em grupos políticos, com baixíssima expressão de partidos políticos e de associações civis. De modo geral, as lideranças políticas municipais entrevistadas percebem os conselhos como instituições criadas para atender exigências legais, por iniciativa de gestores municipais, sem a participação da sociedade. Os entrevistados não identificam os conselhos municipais como instituições relevantes para a dinâmica política municipal, sendo que vários deles declaram seu pouco interesse ou mesmo o seu desconhecimento quanto a essas inovações institucionais.

Considerações finais

A revisão de parte da literatura sobre desenho institucional destaca fatores relevantes para se analisar conselhos municipais, como a intencionalidade da sua criação, a capacidade deste desenho se adaptar aos contextos, a importância de serem socialmente legitimados, inclusive para que sejam factíveis e sustentáveis ao longo do tempo.

As informações coletadas sobre os conselhos pesquisados evidenciam um forte processo de indução à sua criação, inclusive com formatos muitíssimos semelhantes, independentemente do tamanho do município e do seu contexto social e político. Há várias regras que se reproduzem, sem ser considerada a capacidade do município em cumpri-las. Este isomorfismo por difusão parece atender as três formas possíveis: coercivo, uma vez que houve forte pressão externa para sua formulação; mimético por copiar padrões em decorrência da inexistência de padrões anteriores que pudessem gerar certeza; e normativo, em decorrência de ser fortemente compartilhado por uma comunidade de política que compartilha ideias e princípios.

Ao se considerar o contexto político e associativo no qual os conselhos pesquisados estão inseridos, verifica-se a formalização na sua criação e a pouca ressonância encontrada junto a lideranças políticas municipais, o que indica uma existência formal, mas baixo reconhecimento social. Este contexto político e associativo desfavorável compromete a institucionalização dos conselhos e, no limite, sua sustentabilidade no longo prazo. Os conselhos citados pelos entrevistados como relevantes evidenciam que o contexto socioeconômico influencia a efetividade dos conselhos, uma vez que as políticas públicas às quais estão vinculados e o nível de conflito que ela produz, podem ser fatores que os tornam mais evidentes e uma instituição de mediação para os conflitos existentes na área.

O que o estudo sobre os conselhos municipais de saúde, assistência social e de direitos da criança e do adolescente, de médio e pequeno porte, mas principalmente nesses últimos, colocam os riscos de burocratização, de cooptação e mesmo de não institucionalização daqueles que estão em funcionamento, na medida em que não forem percebidos o seu potencial para a inclusão política e de temas relevantes para o debate público acerca de questões afetas à vida social, bem como para a democratização das relações entre Estado e Sociedade.

Referências Bibliográficas

ALIGICA, Paul Dragos. *Institutional design, self-altering predictions and institutional theory*. Disponível em <http://www.isnie.org/ISNIE06/Papers06/02.1/Aligica.pdf>.

ALMEIDA, Debora C. R. *Participação nos conselhos gestores: uma ponte entre teoria e prática deliberativas*. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE

CIÊNCIA POLÍTICA – ABCP, 2008, Campinas, SP. *Anais...* Campinas: UNICAMP, 29 jul. a 1o ago. 2008.

ALMEIDA, Debora C. R. e CUNHA, Eleonora S. M. *As dinâmicas da representação: a complexidade da interação institucional nas cidades brasileiras*. Paper apresentado no XXX International Congress of the Latin American Studies Association, San Francisco, California May 23-26, 2012.

_____. *Sociedade civil e representação nas arenas deliberativas da Assistência Social no Brasil*. Paper apresentado no XXXI International Congress of the Latin American Studies Association, Washington-DC, 29 May – 1st June of 2013.

_____. *Sistema deliberativo e a legitimidade da representação em conselhos de política*. Paper apresentado no VII Congresso Latino-americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino-americana de Ciência Política (ALACIP). Bogotá, 25 a 27 de setembro de 2013.

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

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

_____. (Org.). *A dinâmica da participação no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2010.

CUNHA, Eleonora S. M. *A efetividade deliberativa de conselhos de assistência social*. Jundiaí: Ed. Paco, 2013.

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

DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

FARIA, Claudia F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FARIA, Claudia F. e RIBEIRO, Uriella C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.

FARIA, Claudia F. e CUNHA, Eleonora S. M. *Formação de agenda na política de assistência social: o papel das conferências como um sistema integrado de participação e deliberação*. Texto apresentado no 36º Encontro Anual da Associação de Pós-graduação em Ciências Sociais – ANPOCS – Águas de Lindóia-SP. 21 a 25 de Outubro de 2012.

GOODIN, Robert E. Institutions and their design. In: GOODIN, R.E. (ed.). *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p.1-53.

HODGSON, Geoffrey M. What are institutions? *Journal of Economic Issues*. Vol. XL, Nº. 1, March 2006. p. 1-25.

MACPHERSON, C. B. *A democracia liberal: origens e evolução*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

OLSEN, Johan P. Institutional Design in Democratic Contexts. *The Journal of Political*

Philosophy. Volume 5, Number 3, 1997, p. 203-229.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

THOENING, Jean-Claude. Institutional theories and public institutions: traditions and appropriateness. In: PETERS, G. & PIERRE, J. (Eds.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage, 2003.

VERMEULE, Adrian. Intermittent institutions. *Politics, Philosophy & Economics*. 10(4) 420–444, 2011.

WEINS, David. Prescribing Institutions Without Ideal Theory. *The Journal of Political Philosophy*: Volume 20, Number 1, 2012, pp. 45–70.

O Desenho Institucional dos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes em municípios de pequeno porte de Minas Gerais

Eduardo Moreira da Silva

A teoria democrática contemporânea tem sido marcada por um conjunto de pesquisas e reflexões que buscam indicar os limites e as possibilidades de se aprimorar a dinâmica das relações estabelecidas entre os governantes e os governados. Estes esforços podem ser observados tanto em autores que partem de um modelo de *democracia* na qual o papel do cidadão encontra-se mais restrito à participação eleitoral por meio do voto (PRZEWORSKI, STOKES, MANIN, 1999), quanto àqueles que se dedicam ao estudo de formas mais ampliadas de participação dos cidadãos nas decisões políticas (SANTOS e AVRITZER, 2002). Neste sentido, é possível sustentar a existência uma ampla agenda de pesquisas acerca do tema da reforma da democracia na contemporaneidade.

Os autores que centram suas atenções no modo como os eleitores podem controlar a ação de seus representantes, para torná-los mais *responsivos* em relação aos anseios e necessidades do eleitorado, indicam uma fragilidade do mecanismo do *voto* como um instrumento suficiente para se alcançar tal objetivo. A premissa clássica do que se convencionou denominar como o *modelo elitista da democracia*, que tem em Joseph Schumpeter um de seus expoentes, seria a de que os eleitores poderiam selecionar os cidadãos mais capacitados para o exercício das funções governativas por meio do voto. Este seria também um instrumento de controle da ação do representante, na medida em que a realização reiterada e regular das eleições ofereceria aos representados a possibilidade de recompensar ou punir os ocupantes dos cargos públicos eletivos. Neste modelo, observa-se que os cidadãos dispõem de poucos instrumentos para influir nas decisões produzidas pelos seus representantes nos períodos compreendidos entre uma eleição e outra.

Na segunda metade do século XX, autores como C.B.Macpherson (1978) e Carole Patmen (1992) delineararam as características de um modelo de *democracia participativa*, no qual o papel dos cidadãos não se restringiria à participação eleitoral. Este modelo

ganhou relevância acadêmica, ao longo dos anos, contribuindo para a consolidação de uma concepção mais ampliada da democracia. Neste sentido, a participação dos cidadãos na produção das decisões, no âmbito do trabalho (empresas) e das instituições políticas seria uma forma de se ensejar a cultura política e de aperfeiçoar os regimes democráticos. Isto tornaria suas decisões mais *legítimas*, por incorporar uma parcela mais ampliada da população no processo decisório.

Apesar de toda a tensão e dos debates acirrados que caracterizaram a disputa em torno dessas duas distintas concepções democráticas, nos tempos mais recentes, um conjunto de pesquisas tem buscado mostrar como se articulam e, possivelmente, se complementam as formas de democracia participativa e representativa (AVRITZER, 2009; POGREBINSCHI, 2010; PLOTKE, 1997). Neste contexto, a emergência de um conjunto variado de instituições participativas (IPs), em diversas partes do mundo, ganhou amplo reconhecimento internacional e passaram a receber a atenção de inúmeros pesquisadores (AVRITZER, 2009; SILVA e CUNHA, 2010).

A literatura acerca da participação política destaca como variável relevante para seu estudo a questão da *extensão territorial* (escala) dos locais nos quais ela se desenvolve. Mais precisamente, autores “precursores” do modelo da *democracia participativa*, tal como Macpherson (1978) e Pateman (1992), já apontavam como possíveis limites aos arranjos institucionais inseridos no modelo, a ampliação do número de participantes e dos horizontes nos quais ela se desenvolve. Em outros termos, destacam sua maior viabilidade de aplicação no âmbito local.

No Brasil, em particular, o novo pacto federativo derivado da constituição brasileira de 1988 propiciou a emergência de um conjunto variado de arranjos institucionais que viabilizam a comunicação mais frequente dos cidadãos com o Estado. Estamos nos referindo às Instituições Participativas (IPs), que podem ser agrupadas em três tipos básicos: i) as conferências de políticas públicas realizadas nos três níveis de governo; ii) orçamentos participativos; e iii) conselhos de políticas e de direitos. Córtez (2011, p.79) menciona ainda um quarto tipo: “canais de expressão individual de preferências, como pesquisas de satisfação, sugestões ou reclamações por telefone ou via internet, ouvidorias”. Nestes últimos mecanismos, no entanto, o custo à participação derivado da extensão territorial obviamente não se aplica.

É possível observar que a unidade de análise fundamental, dada a estrutura federativa do país, é o município. A suposição fundamental desse argumento é simples: a ampliação do território implica em maiores custos àqueles indivíduos potencialmente interessados em deixar o mundo privado e se lançar na esfera pública para estabelecer relações *face a face* com seus semelhantes no intuito de interferir nas decisões relativas aos destinos da vida daquela localidade. Por conseguinte, pequenos municípios podem reduzir os custos relacionados à participação.

Se observarmos o perfil dos 5.565 municípios brasileiros, podemos constatar que 3921(70,45%) deles são municípios com até 20.000 habitantes (IBGE, 2009). Embora a população de uma cidade não esteja diretamente relacionada à sua extensão territorial, é possível supor que a área urbana dos municípios de pequeno porte seja delimitada por extensões territoriais que não impõem elevados custos de deslocamento aos indivíduos que pretendem participar das instituições, como os conselhos de políticas criados no Brasil a partir dos anos 1990.

Sendo assim, se combinarmos a sugestão da literatura sobre a maior viabilidade da participação em contextos com reduzida extensão territorial, com a constatação de que a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte, poderíamos ser levados a sugerir uma maior propensão à participação nessas cidades brasileiras em relação às demais.

Sabe-se, no entanto, que outras variáveis tais como escolaridade da população, a renda e a tradição associativa local (cultura política) também são importantes elementos impactantes na propensão à participação. Além destes elementos, no que se refere à participação institucionalizada, é importante também analisar se o desenho institucional das IPs nesses municípios favorece ou não *inclusão política* dos cidadãos interessados em influir nas decisões²⁷. Por fim, outra variável relevante é o tipo de política pública em questão, pois existem especificidades que distinguem as diversas áreas de políticas sociais, tais como a da saúde, a da assistência social e criança e do adolescente.

²⁷ As pesquisas desenvolvidas anteriormente pelo Prodep (Projeto Democracia Participativa) têm atribuído o sucesso das Ips à combinação sinérgica das seguintes variáveis: 1) Capacidade administrativa e financeira do município; 2) a vontade política dos governantes em implementar políticas participativas; 3) dinâmica associativa local; 4) desenho institucional (AVRITZER e NAVARRO, 2003).

Se observadas a partir do potencial que possuem para aproximar o Estado e a sociedade, os governantes e os governados, principalmente nos interstícios eleitorais, tais instituições podem ser vistas como instrumentos importantes de influência dos cidadãos nas políticas públicas. É sob esta ótica que serão analisados os Conselhos de Políticas neste texto, ou seja, como canais de interação permanente entre a sociedade civil e Estado com vistas à produção das decisões acerca das políticas públicas. Previstos por legislações constitucionais e ordinárias, em áreas cruciais como a saúde, assistência social e criança e adolescente, tais instituições se disseminaram pelos diversos municípios brasileiros, a partir da década de 1990.

As instituições participativas (IPs) possuem quatro características principais, segundo Avritzer: a) operam simultaneamente por meio dos princípios da participação e da representação; b) transformam as características voluntárias da sociedade civil em formas permanentes de organização política; c) interagem com partidos políticos e atores estatais; e, por fim; d) relevância do desenho institucional para a sua efetividade (2009, p.8).

A institucionalização de canais permanentes de interação entre o Estado e a sociedade impacta a relação entre essas duas esferas e possui um potencial de alterar a *legitimidade* das decisões estatais, entendida como o *direito do governo de fazer e impor as leis* (BUCHANAN, 2002, REHFELD, 2008). Essa potencialidade se expressa tanto pela criação de um canal permanente capaz de aproximar a interlocução entre governantes e governados, quanto pela ampliação do número de atores *incluídos* no processo decisório das políticas públicas. Trata-se de uma potencialidade significativa, se analisada a partir da possibilidade de aprimorar o controle dos cidadãos sobre as ações dos governantes nos períodos compreendidos entre uma eleição e outra. Essa é uma dimensão central e uma lacuna que demanda aperfeiçoamentos nos regimes democráticos contemporâneos (PRZEWORSKI, STOKES, MANIN, 1999).

A capacidade das IPs realmente propiciarem um canal permanente de comunicação entre Estado e sociedade, no entanto, depende de um conjunto de variáveis capazes de assegurar a *inclusão política* dos cidadãos no interior dessas instituições. Neste sentido, uma agenda importante de pesquisa que tem se afirmado recentemente refere-se às

investigações acerca das relações entre a qualidade da democracia e as instituições participativas (AVRITZER, 2011, p.15). A esse respeito, ganham destaque as pesquisas relativas ao potencial inclusivo e democratizante identificável no *desenho institucional*²⁸ e também a discussão acerca da *efetividade da deliberação*²⁹ desempenhada no interior desses espaços.

O foco do presente texto estará sobre os diferentes aspectos característicos do *desenho institucional* dos conselhos de política, partido do pressuposto de que eles não são neutros, ou seja, tanto podem favorecer quanto dificultar a inclusão nesses espaços (FARIA e COELHO, 2010). Para analisá-lo, partiremos de um conjunto de indicadores passíveis de serem aferidos empiricamente nas leis de criação e regimentos internos dos conselhos de saúde, de assistência social e dos direitos da criança e adolescente, com ênfase neste último. Para tanto, dividimos o argumento em três partes. A primeira delas apresenta uma breve caracterização da estrutura normativa da política destinada às crianças e adolescentes, no Brasil, com destaque para a centralidade conferida aos conselhos de políticas.

A seguir, busca-se analisar o *grau de institucionalização* desses conselhos, a partir dos seguintes elementos: “i) tempo de existência dessas instituições; ii) a existência de uma estrutura organizacional; iii) a frequência de reuniões obrigatórias” (FARIA; COELHO 2011, p. 128). A segunda parte do artigo abordará o *potencial inclusivo e o grau de democratização* dos conselhos, por meio de uma descrição analítica dos seguintes elementos: i) composição, a pluralidade e proporcionalidade entre os segmentos; ii) processo decisório; iii) presença de comissões; iv) previsão de conferências (FARIA; COELHO 2011, p. 128-9). A terceira parte aborda a o *grau de representação* nos conselhos, a partir da análise das informações relativas à: “i) definição das entidades que tem assento nessas instituições; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e iii) as formas pelas quais estas definições ocorrem” (FARIA; COELHO 2011, p. 130).

²⁸ Ver: FARIA, 2007, FARIA;COELHO, 2010; FARIA; COELHO, 2011; SILVA, 2010.

²⁹ Ver: CUNHA, 2009a, 2009b; CUNHA; REZENDE, 2011.

Com base neste referencial analítico, o presente texto se propõe a analisar esse conjunto de dimensões características do *desenho institucional* dos Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes (CMDCA), localizados em municípios de pequeno e médio porte brasileiros. Pesquisas anteriores desenvolvidas pelo Prodep (Projeto Democracia Participativa) caracterizaram estas instituições em capitais brasileiras e em municípios com mais de cem mil habitantes. Pretende-se partir desses dados para traçar um perfil comparativo acerca do *potencial* inclusivo e democratizante desse tipo particular de instituição participativa (IP), em cidades com até 20 mil habitantes, cuja dinâmica das Ips ainda é bastante desconhecida. Parte-se do pressuposto de que as regras estabelecidas podem favorecer ou limitar a *inclusão política*, as condições para o processo deliberativo e, por fim, a representatividade da instituição.

À divisão do argumento em três partes corresponde também uma categorização possível da literatura pertinente em três momentos distintos: desenho institucional; efetividade deliberativa e representatividade. As categorias foram propostas por Vaz (2011) ao analisar o itinerário das pesquisas realizadas sobre os conselhos brasileiros. No início dos anos 1990, foram realizados estudos de caso bem otimistas – até mesmo laudatórios – acerca do potencial transformador e democratizante dos conselhos, tendo como foco suas características organizacionais. No segundo momento, já marcado por pesquisas comparativas, buscou-se identificar os atores participantes do processo e como interagem no interior dos conselhos, com o intuito de aferir a efetividade deliberativa das mesmas.

No terceiro, o foco deslocou-se para a dimensão da *representatividade* dos atores presentes nesses espaços, dado o fato de que a maioria dos conselhos opera a partir da representação de coletividades e não de indivíduos, tal como destacado por Lavallo e Araújo (2008). No próximo tópico será apresentada uma breve caracterização da política da criança e do adolescente e, a seguir, as características organizacionais dos conselhos dessa área. É importante lembrar, no entanto, que as três dimensões de análise serão observadas tão somente a partir das regras instituídas pela Lei de Criação e os Regimentos Internos dos conselhos. Isto é, serão analisadas as precondições estabelecidas no *desenho institucional* para a conformação das práticas que poderão ocorrer no interior dos conselhos analisados.

Os CMDCA's em municípios de pequeno e médio porte: a estrutura normativa da política e as características do desenho institucional

a) Estrutura normativa da política destinada às crianças e adolescentes.

A legislação brasileira instituiu como diretriz da política pública de atendimento às crianças e adolescentes a existência dos Conselhos Municipais dos Direitos das Crianças e Adolescentes (doravante CMDCA's) como requisito para que os Estados e municípios recebam recursos federais destinados à implementação dos programas e serviços da área. Foram criados Fundos específicos para a gestão da política, sendo os conselhos dos respectivos entes federados os responsáveis pelas deliberações dos recursos do fundo. Esse desenho, assim como as demais diretrizes da política de atendimento, foi estabelecido pelos artigos 86 a 89 da Lei federal 8.069 de 13 de julho de 1990³⁰ – o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - que regulamentou o artigo 227 da constituição federal de 1988.

A Carta Magna definiu a política de atendimento como um direito das crianças e adolescentes e um dever do Estado, da sociedade e das famílias, que deveriam promover ações articuladas para a promoção dos direitos desse público³¹. Dado o número de atores envolvidos nesse processo, bem como as diferentes esferas de governo e distintas organizações da sociedade, o propósito de se criar ações articuladas não é uma tarefa simples.

Foi prevista a criação de dois sistemas na área: o sistema de garantia de direitos e o sistema de medidas socioeducativas. O primeiro foi criado pela resolução n.116/2006 do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e recebeu a atribuição de ofertar um conjunto medidas de proteção, sempre que os direitos previstos no ECA estivessem sendo ameaçados ou descumpridos, tais como: o direito à convivência familiar e comunitária (Art.19 ao Art.52); acesso à educação, ao lazer, à cultura e aos esportes (At.53 ao Art. 59); o acesso prioritário aos serviços do sistema único de saúde (Art. 8º ao Art. 14); o direito à profissionalização e à proteção no trabalho (Art. 60 ao Art. 69); às políticas sociais básicas(Art. 87, I) e às políticas e

³⁰ A lei 12.010 de 2009 regulamentou a política de convivência social e comunitária promoveu algumas alterações na legislação instituída em 1990.

³¹ Para uma descrição mais detalhada da legislação e desenho da política ver: (FROTA, 2004, QUEIROZ, 2008, MENICUCCI, 2010).

programas de assistência social (Art. 87, II). O segundo sistema, regulamentado pela resolução n.119/2006 do CONANDA e instituído pela lei federal nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012, é composto por um conjunto de medidas destinadas às crianças e aos adolescentes autores de ato infracional, que incluem: advertência; obrigação de reparar o dano; prestação de serviços à comunidade; liberdade assistida; inserção em regime de semiliberdade; internação (ECA, 1990, Art. 112, Ia VI).

A análise da legislação permite destacar o caráter transversal da política, expresso nos conteúdos dos artigos relativos ao rol dos direitos assegurados ao público alvo. As políticas perpassam todas as políticas sociais, com destaque para: educação, saúde e assistência social. Dado esse caráter complexo da política pública, duas instituições colegiadas foram criadas para acionar o dever do Estado, da sociedade e das famílias na promoção dos direitos: Conselhos tutelares e Conselhos de direitos. Os primeiros são compostos por meio de eleição, cujas regras são estabelecidas pelos CMDCA's de cada município. Os conselheiros, em geral, trabalham durante todo o dia e são remunerados para o exercício do mandato. Cabe a eles acionar as instâncias cabíveis para dar início às medidas protetivas e socioeducativas. Os segundos são “órgãos deliberativos e controladores das ações de todos os níveis”, sendo os responsáveis pela formulação e monitoramento das políticas (ECA, Art. 88, II). São compostos por representantes do poder público e da sociedade que exercem uma função pública não remunerada.

O IBGE tem desenvolvido, desde 1999, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), cujos dados nos permitem visualizar a distribuição desses dois tipos de conselhos pelo país. Barreto (2011), ao analisar os dados da MUNIC 2009, nos mostra que os Conselhos Tutelares estão presentes em 5.472 dentre os 5.565 municípios brasileiros, ou seja, 98,32% do total. Os Conselhos Municipais de Direitos das Crianças e Adolescentes estão localizados em 5.084 dentre os 5.565 municípios do país, o que representa 91,35% do total. É possível afirmar, portanto, que a legislação foi exitosa no processo de estimular a criação dessas instituições, hoje presente na quase totalidade das cidades do país. É de se esperar que algum impacto essas instituições produzam sobre as políticas públicas municipais, mas ainda existem poucas pesquisas capazes de mostrar relações de causalidade desta natureza (MENICUCCI, 2010; PIRES; TOMAS; 2007; PIRES; VAZ; 2010)

A criação dos dois sistemas idealmente formulados para implementação das ações da área indicam uma intenção dos legisladores de conferir um caráter sistêmico às políticas, ou seja, previu a criação de instâncias nos três níveis de governo para a implementação das ações. A criação dos Fundos representa um avanço significativo para o repasse dos recursos, pois substituiu as antigas relações convencionais necessariamente estabelecidas entre os entes federados para o desenvolvimento das ações. É importante destacar, no entanto, que os Fundos da área da criança e do adolescente apresentam uma peculiaridade, se comparados com as áreas da saúde e assistência social, pois seus recursos são compostos por fontes distintas:

a) contribuições ao Fundo Nacional referidas no art. 260 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; b) recursos destinados ao Fundo Nacional, consignados no orçamento da União; c) contribuições dos governos e organismos estrangeiros e internacionais; d) o resultado de aplicações do governo e organismo estrangeiros e internacionais; e) o resultado de aplicações no mercado financeiro, observada a legislação pertinente; f) outros recursos que lhe forem destinados (BRASIL, 1991).

Deste modo, os Fundos nacional, estaduais e municipais podem ter uma composição bem distinta, pois os recursos provenientes de cada um desses itens podem variar bastante. Além disto, os repasses realizados Fundo a Fundo, comuns na saúde e na assistência social, não acontecem na área da criança e do adolescente. Por um lado, os conselhos têm autonomia para fazer campanhas estimulando os cidadãos e empresas a destinarem o imposto de renda para os conselhos. Por outro, pode significar uma menor capacidade de investimento na área, na medida em que os recursos de doação dependem, por exemplo, de um crescimento econômico favorável ou mesmo da adesão dos cidadãos e empresários à causa.

As diretrizes nacionais para a regulamentação dos Fundos (FIA) da infância, nos três níveis da federação, foi realizada por meio de um amplo processo de consulta pública que culminou na publicação da resolução CONANDA n.137, publicada em 04 de março de 2010. Uma das principais proposições da norma fortaleceu o papel dos conselhos, que possuem a competência única e exclusiva de definir a destinação dos recursos do Fundo. Mais do que isto, os doadores e destinadores de recursos ao Fundo, podem até indicar as ações de sua preferência para as quais devem ser investidos os recursos por eles doados. Mas só podem escolher dentre as ações prioritárias previamente deliberadas pelos conselhos de direitos para compor um plano de ação da política (Art. 11 e 12, BRASIL, 2010). Em outros termos, foi mantida a possibilidade dos doares

indicarem ações a serem financiadas, mas com a exigência de que tais ações sejam parte do plano de ação previamente elaborado e deliberado pelos conselhos de direitos.

Os CMDCA's assumem, portanto, um papel muito importante de serem os articuladores dos diversos atores responsáveis, direta ou indiretamente, pela implementação de políticas na área. Nesse sentido, o requisito da pluralidade e da representatividade dos atores se faz muito importante na análise desses conselhos. É comum encontrar representantes da área da saúde, da educação, da assistência social, das delegacias especializadas, da polícia militar, dentre outras, nos CMDCA's. O objetivo é o de que possam levar as discussões e decisões da área para suas pastas de origem. O quadro abaixo indica o conjunto de atores previstos na execução das ações desta política.

Quadro – Instituições e atores do sistema de garantia de direitos e das medidas socioeducativas

Instituição	Atores	Função	Ações Principais
Conselho Tutelar	Conselheiros Tutelares	Guardião do ECA.	Encaminhamentos: medidas protetivas e sócioeducativas
Conselhos de Políticas (União, Estados e Municípios)	Conselheiros Governamentais e da Sociedade Civil	Formulação, acompanhamento da implementação e monitoramento da Política Pública.	Aprovação das contas anuais do executivo, fiscalização da implementação das políticas, formulação de planos.
FIA (Fundo da Infância e Juventude)	Conselhos deliberam o destino dos recursos e secretarias gerem o recurso.	Gestão da Política	Financiamento das ações dos projetos.
Conferências	Cidadãos e segmentos organizados da sociedade.	Indicar as prioridades para a política.	Formular e sistematizar as ações prioritárias da sociedade sobre as políticas.
Juizado da Infância e Juventude	Juizes e técnicos judiciários.	Julgamento das medidas protetivas e sócioeducativas.	Determinações judiciais aos responsáveis, crianças e adolescentes.
Ministério Público	Promotores e técnicos.	Defesa dos direitos difusos.	Ações de defesa aos grupos com direitos violados. Exigir do Estado o cumprimento de suas obrigações.
Defensoria Pública	Defensores públicos.	Defesa das crianças e adolescentes em conflito com lei ou daqueles submetidas às medidas protetivas.	Advogados de defesa das crianças e adolescentes em julgamento.
Serviços de Atendimento	Técnicos da Saúde, Assistência Social, Educação, Esporte, Cultura, Lazer etc.	Ofertar atendimentos gerais e especializados.	Atendimentos diversos.
Delegacia especializada	Delegados, detetives e técnicos.	Prisão e reunião de provas contra agressores.	Primeira investigação, acolhimento e depoimento das vítimas e agressores.
Secretarias (União, Estados e Municípios). Medidas protetivas e socioeducativas.	Gestores e técnicos	Financiamento, planejamento, implementação e avaliação da política.	Corpo técnico, infra-estrutura, Planos, Programas e Projetos.
Organizações da Sociedade Civil que atuam na	Dirigentes e técnicos.	Oferta de serviços.	Oficinas, cursos, atendimentos etc.

área			
Frente de Defesa dos Direitos da Criança e dos Adolescentes	Organizações da Sociedade Civil.	Pressão sobre o Estado em prol dos direitos das crianças e adolescentes.	Mobilização de atores e instituições.

Fonte: elaboração própria

Uma observação rápida do quadro permite inferir a complexidade da política pública em questão, dado o número elevado de atores e instituições necessários para colocar em operação os dois sistemas idealizados pela legislação. Como foi previsto um caráter sistêmico para a política, o seu bom funcionamento depende da ação articulada deste conjunto de atores. Neste sentido, os CMDCAs assumem uma posição estratégica, na medida em que seria o *locus* primordial para uma possível interlocução entre estes atores com origens organizacionais tão diversas. Neste contexto, o desenho institucional assume uma relevância ainda maior, porque pode favorecer ou não inclusão dos diversos atores relevantes da área, interessados em influir no processo deliberativo dos conselhos. No próximo tópico serão analisadas as características dos CMDCAs das cidades de pequeno e médio porte.

b) Desenho institucional e o grau de institucionalização

As pesquisas desenvolvidas pelo Prodep (Projeto Democracia Participativa), sob a coordenação do Prof. Leonardo Avritzer (2007, 2010) têm contribuído para o desenvolvimento de metodologias específicas para o estudo das instituições participativas (IPs), assim como para a compreensão da dinâmica de funcionamento das mesmas. Com a realização de amplos estudos comparativos, com dados sobre todas as regiões do país, o conhecimento produzido pelo referido núcleo permite uma caracterização dos conselhos de políticas em capitais importantes do país, assim como em cidades com mais de 100 mil habitantes. A pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”, financiada pela Fapemig e coordenada pelo Prof. Leonardo Avritzer, cujos dados são apresentados adiante, cumpre a função de investigar os aspectos característicos dos conselhos de 11 municípios com população de até 20.000 habitantes localizados em Minas Gerais. Apesar de já existir um número razoável de pesquisas sobre os conselhos de políticas públicas, no Brasil, nenhuma delas se concentrou sobre os municípios de pequeno porte em perspectiva comparativa.

As primeiras pesquisas sobre os conselhos realizaram estudos de caso de municípios diversos. Em seguida, estudos comparativos foram realizados, incluindo pesquisas sobre

as regiões metropolitanas das cinco regiões brasileiras (SANTOS JÚNIOR, RIBEIRO, AZEVEDO, 2004). Outros estudos mostraram a dinâmica dessas instituições em capitais importantes do país e também em municípios com mais de 100.000 habitantes (AVRITZER, 2007, AVRITZER, 2010). A partir do início dos anos 2000, a literatura passou a pesquisar a representatividade dos conselhos que compõem essas instituições (AVRITZER, 2007a; LAVALLE, HOUTZAGER, CASTELO, 2006a, 2006b; LUCHMAN, 2007). Permanece, no entanto, uma lacuna sobre a dinâmica dos conselhos em cidades com menos de 20.000 habitantes, apesar de representarem mais de 70% das cidades brasileiras.

A seguir, serão apresentados parte dos resultados da referida pesquisa em comparação com dados provenientes de pesquisa anterior que contém informações sobre cidades de médio porte. Uma primeira questão importante de ser analisada está relacionada ao *grau de institucionalização* dos CMDCA's. Além de analisarmos se há diferença entre os conselhos quando passamos das cidades de médio para pequeno porte, também é relevante verificar se o tipo de política pública também se apresenta como uma variável relevante. Neste sentido, os CMDCA's serão analisados em perspectiva comparada com os conselhos de saúde e de assistência social, como mostram os dados da tabela 1 a seguir.

Tabela 1 - Número de conselhos pesquisados por cidade de médio e pequeno porte

Cidades de Porte Médio	Conselhos			Total	Cidades de Pequeno Porte	Conselhos			Total
	CMS	CMAS	CMDCA			CMS	CMAS	CMDCA	
Chapecó	1	1	1	3	Alpinópolis	1	1	1	3
Juiz de Fora	1	1	1	3	Alvinópolis	1	0	1	2
São Leopoldo	0	1	1	2	Arinos	1	1	1	3
Poços de Caldas	1	1	1	3	Belo Oriente	1	1	1	3
Petrópolis	1	1	1	3	Bom Sucesso	1	1	1	3
Volta Redonda	1	1	1	3	Campina Verde	1	1	1	3
Anápolis	1	1	1	3	Carmo do Cajuru	0	1	1	2
Cubatão	1	1	1	3	Carmo do Rio Claro	1	1	1	3
Águas Lindas de Goiás	1	1	1	3	Chapada do Norte	1	1	1	3
Lages	1	1	1	3	Conceição das Alagoas	1	0	0	1
-	-	-	-	-	Monte Alegre de Minas	1	1	1	3

Fonte: Pesquisa "A dinâmica da participação local no Brasil".

Os dados da tabela 1 apresentam o número total de conselhos pesquisados nas três áreas de políticas públicas nas quais tais instituições estão mais amplamente disseminadas pelo país, ou seja, a saúde, a assistência social e a criança e o adolescente. Instituídos por legislação federal obrigatória, é possível observar que esses conselhos estão presentes na maioria dos municípios de médio e pequeno porte presentes na amostra da pesquisa. Apenas um município de porte médio, São Leopoldo, não possui o conselho municipal de saúde; um município de pequeno porte, Alvinópolis, não possui conselho municipal de assistência social; Carmo do Cajuru não possui conselho de saúde e; por fim, Conceição das Alagoas não possui os conselhos de Assistência Social e da Criança e Adolescente. Portanto, não há grandes variações no número de conselhos em relação ao tamanho de cidade. Observa-se, apenas, uma pequena diferença, pois a passagem dos municípios de médio porte para pequeno porte implicou também em uma ligeira elevação do número de cidades (de 1 para 3) que não possuem conselhos das três áreas em que os conselhos são obrigatórios. Isto mostra que a legislação federal que condicionou o repasse de recursos à necessidade de que haja um conselho em funcionamento nos municípios foi exitosa e possibilitou a criação destas instituições também nos município de pequeno porte.

Se analisarmos os dados a partir da área específica de política pública, também não é possível observar variações significativas, pois os três conselhos estão presentes, praticamente, em todos os municípios de pequeno e médio porte. Portanto, no que diz respeito às políticas sociais básicas é possível afirmar que a quase totalidade das cidades que compuseram a amostra da pesquisa, ofertam os serviços destas áreas à população, inclusive ao público infante juvenil. Mais do que isto, é possível supor que o processo decisório das ações destas três áreas de políticas são realizadas pelos respectivos conselhos. A tabela 2, abaixo, indica a data de criação destes conselhos.

Tabela 2 – Ano de Criação dos Conselhos

	CMS		CMAS		CMDCA		Total			
							Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
De 1988 a 1995	8	9	4	4	9	6	21	72,41	19	65,52
De 1996 a 2008	1	1	6	4	1	3	8	27,59	8	27,59
Sem Informação	0	0	0	1	0	1	0	0,00	2	6,90
TOTAL	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

Constatada a existência dos conselhos nos municípios da amostra, importa saber também há quanto tempo eles estão funcionando. Neste sentido, outra variável relacionada ao *grau de institucionalização* dos conselhos é o seu tempo de existência. Para tanto, é importante observar o ano de criação dessas instituições. Como se pode observar na tabela 2 acima, 72,41% dos conselhos das cidades de médio porte, e 65,52% dos conselhos nas cidades de pequeno porte, foram criados entre 1988 e 1995. No período subsequente 1996-2008, encontramos 27,59% dos conselhos criados, ou seja, àqueles que possuem entre 17 e 05 anos de criação. Estes dados reforçam o argumento de que essas instituições possuem uma história já consolidada nos municípios analisados, uma vez que a maioria deles possui entre 25 e 18 anos de existência e possível funcionamento. Temos, assim, a maioria dos conselhos com uma longa trajetória de existência. Se considerarmos que as práticas e procedimentos podem se aperfeiçoar com o passar dos anos, é possível afirmar a existência de certa consolidação dessas instituições. Principalmente se não houver grande rotatividade entre os funcionários públicos lotados nos conselhos, é possível afirmar que podem favorecer a continuidade de rotinas e procedimentos, mesmo naqueles períodos em que existe uma grande alternância dentre os conselheiros, como na substituição por vencimento dos mandatos, por exemplo. Trata-se de um elemento importante para não haver descontinuidade na oferta de serviços ao público prioritário da política.

Quando os dados são observados a partir do tipo de política pública, observa-se que os conselhos mais antigos são os da área da saúde, nos dois tipos de municípios, e os mais recentes são os conselhos de assistência social. Na posição intermediária, vêm os CMDCA, mas neste caso há uma pequena diferença em relação ao tamanho de cidade, pois a grande maioria dos conselhos possui mais de 18 anos de existência, ao passo que nos municípios de pequeno porte, cerca de um terço deles está localizada no segundo intervalo temporal (entre 5 e 17 anos de existência). Portanto, a redução no tamanho de cidade implica também em uma criação mais tardia de alguns CMDCA. Considerando-se a data de 1990, ano em que foi promulgado o ECA, como o início da obrigatoriedade dos CMDCA, 3 municípios levaram pelo menos seis anos para criá-los.

Tabela 3 – Ano de criação do RI em vigor

	Número de Conselhos por período de Criação do RI						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
De 1988 a 1995	0	1	0	0	0	0	0	0,0	1	3,45
De 1996 a 2008	5	3	8	4	7	4	20	68,96	11	37,93
2009 em diante	0	3	0	3	0	4	0	0,0	10	34,48
Sem informação	4	3	2	2	3	2	09	31,03	7	24,14
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,0	29	100,00

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

Uma informação merece ser combinada com o ano de criação dos conselhos: o ano de criação dos regimentos internos dessas instituições, como se vê na tabela 3 acima. Esse é o documento que estabelece as regras de interação dos atores componentes da instituição, tais como os critérios de escolha dos conselheiros, as normas do processo deliberativo, quem e como se pode ocupar a presidência, quem elabora a pauta, como se dá o processo decisório etc. Nesse sentido, é uma dos principais determinantes do desenho institucional, portanto, está relacionado ao modo como o poder é distribuído no interior da instituição. Em contraste com o ano de criação dos conselhos, os regimentos internos foram criados, em sua maioria, a partir de 1996, ou seja, possuem até 17anos. Há uma diferença no tempo de existência do RI se compararmos por tamanho de cidade, pois a maioria das cidades de médio porte (68,96%) criaram os regimentos entre 1996 e

2008, ao passo que nos municípios de pequeno porte aproximadamente um terço dos conselhos tem RI datado do período 1996 a 2008 e o outro terço a partir de 2009. É importante considerar a existência de um número muito grande de regimentos sem informação sobre a data de sua elaboração 31,03% e 24,14% dos conselhos, nos dois tipos de municípios, o que coloca alguns problemas para a análise da questão.

A criação e a possibilidade de alteração no regimento interno pode ser um indicativo de que os conselhos revêm constantemente as suas práticas, o que pode indicar para uma possível maleabilidade e flexibilidade dos conselhos no processo de modelagem do desenho institucional. Este dado pode sugerir também certa instabilidade institucional. Por outro lado, alguns analistas têm destacado que uma concentração de tempo muito grande na revisão das normas internas retira o foco de atuação da instituição nas questões mais relevantes como a formulação e o controle da implementação das políticas (TATAGIBA, 2002, CUNHA, 2009a). O tipo de política pública não é um elemento diferenciador dos conselhos, no que se refere ao ano de criação do RI.

A frequência das reuniões ordinárias dos conselhos é outro indicador importante do grau de institucionalização dos mesmos. Entende-se como indício do estabelecimento de uma rotina de funcionamento a realização de reuniões periódicas. Ao contrário, conselhos que não possuem uma periodicidade de reuniões seriam considerados pouco institucionalizados. A tabela 4 abaixo nos mostra que cerca de 90% dos conselhos das cidades de médio porte realizam reuniões mensais. Essa mesma periodicidade é adotada por aproximadamente 80% dos conselhos das cidades de pequeno porte. Trata-se de uma frequência razoável de reuniões, o que indica um bom sinal de consolidação dos encontros e deliberações entre os conselheiros. Destaca-se a existências de dois CMDCA's das cidades de médio porte que realizam reuniões quinzenais e outros três que não possuem esta informação.

Tabela 4 – Frequência das reuniões ordinárias

	Número de Conselhos por frequência de reunião									
	CMS		CMAS		CMDCA		Total			
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte		
	N	N	N	N	N	N	N	%	N	%
Mensal	9	7	10	7	6	9	26	89,66	23	79,31
Quinzenal	0	0	0	0	2	0	2	6,90	0	0,00
Sem Informação	0	3	0	2	2	1	2	6,90	6	20,69

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

A existência dos conselhos das três áreas de políticas, na quase totalidade dos municípios pesquisados, com um longo tempo de existência, coloca ainda em questão as seguintes perguntas: 1) há diferenças significativas na *estrutura organizacional* destes conselhos?; se houver, o tamanho do município pode explicar tais diferenças?; o tipo de política pública também é uma variável capaz de diferenciar tais conselhos?. No intuito de perseguir as respostas às estas questões, vejamos quais são as características destes conselhos no que se refere à *estrutura organizacional* básica de cada um deles. Ao analisar ao desenho institucional dos CMDCA de oito capitais brasileiras, Menicucci (2010) indicou que eles possuem: mesa diretora, secretaria executiva e comissões. Não se diferenciam, portanto, em relação à este quesito. Isto leva a autora a sustentar a existência de certo mimetismo organizacional apontado, inclusive, por outras pesquisas sobre o assunto.

A presença dessas estruturas organizacionais pode ser tomada como um indicativo da *institucionalização* de práticas e rotinas administrativas no interior dos conselhos. A existência de mesa diretora, secretaria executiva e o plenário indicam uma especialização da dinâmica de funcionamento dos conselhos. As comissões temáticas, por sua vez, aprimoram e qualificam os debates realizados entre os conselheiros (FARIA, 2007). Os municípios de médio porte se assemelham bastante às capitais, na medida em que, dentre os 10 CMDCA existentes, 9 possuem mesa diretora, 9 possuem secretaria executiva e 9 tem plenário. Diferentemente das capitais e dos municípios de médio, nas cidades de pequeno porte, os conselhos, na sua totalidade, não possuem a

mesma estrutura organizacional. Curiosamente, todos os dez conselhos possuem câmaras ou comissões temáticas, indicando para um possível refinamento do processo de discussão entre os conselheiros, a despeito da ausência de demais estruturas que são até mais facilmente presente nos conselhos.

Quando passamos à análise dos municípios de pequeno porte a ausência destas estruturas organizacionais é bem mais expressiva. Dentre os 10 CMDCA's, 3 deles não possuem mesa diretora, 2 não possuem plenário; 6 deles não possuem nem secretaria executiva e nem comissões. É possível supor, portanto, que a redução da escala, se passarmos da análise dos dados dos CMDCA's das capitais aos municípios de pequeno porte, implica também em uma diminuição da presença destas estruturas organizacionais. A ausência das mesmas se acentua na passagem dos municípios de médio para pequeno porte, como nos mostram os dados agregados para os três conselhos na parte direta da tabela 5.

Quando introduzimos a variável tipo de política pública, também é possível observar uma pequena diferença entre as três áreas. Embora mantenha-se a tendência geral de decréscimo na presença das estruturas quando passamos das cidades de médio para aquelas de pequeno porte, a área da saúde é a que apresenta o maior número de municípios de pequeno porte que não possuem as referidas estruturas organizacionais. Trata-se de uma situação atípica, na medida em que esta área de política pública, dentre as três, é a que possui a trajetória participativa mais antiga, o que tende a se refletir na melhor estrutura dos conselhos da área.

Tabela 5 – Estrutura organizacional dos conselhos

	Número de Estruturas organizacionais por Conselho						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de Médio Porte		Cidades de Pequeno Porte	
	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	N	%	N	%
Mesa Diretora	6	4	9	5	9	7	24	15,29	16	22,54
Plenário	7	6	9	7	9	8	38	24,20	23	32,39
Secretaria Executiva	9	3	8	6	9	4	35	22,29	13	18,31
Câmaras ou comissões temáticas	7	2	8	6	10	4	33	21,02	12	16,90
Conferência Municipal	9	2	8	3	5	2	27	17,20	7	9,86

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”.

Outro quesito relacionado ao grau de institucionalização das políticas participativas nos município é a previsão de realização de conferências. Como elas são, em geral, organizadas pelos conselhos das respectivas áreas de políticas públicas, sua realização periódica também pode ser vista como indicativo do grau de institucionalização dos conselhos. Destaca-se uma redução muito expressiva do número de municípios que realizam conferências, passando de 93,10% (27 em 29) das cidades de médio porte para apenas 24,14%(7 em 29) nas de pequeno porte. Se observarmos os dados a partir do tipo de política pública, a área da Criança e do Adolescente é que menos realiza as conferências, nos dois tipos de municípios. Dentre os 10 municípios de pequeno porte, apenas 2 deles prevêem a realização de conferências na legislação analisada. Como as conferências expressam a capacidade de ampliar o público que participa e propõem ações para serem adotadas no âmbito das políticas públicas, o indicativo de sua existência mostra a capacidade dos conselhos de cumprir a legislação e também uma maior abertura e porosidade dessas instituições à sociedade.

Portanto, com o conjunto de variáveis analisadas até o momento, é possível afirmar que existe um grande número de conselhos, nas três áreas temáticas analisadas, nos municípios de pequeno e médio porte. A maior parte destes conselhos foi criada entre os anos de 1988 e 1995, indicando que possuem pelos menos 18 anos de existência, ou seja, pode ser um indício da existência de práticas e procedimentos rotineiros

desenvolvidos em prol das políticas. Isto pode ser explicado pela data de promulgação das leis que regulamentaram a obrigatoriedade da existência destas instituições nos municípios brasileiros como condição necessária para o recebimento de repasses do governo federal nas respectivas áreas de políticas, ou seja, a Lei Orgânica da Saúde e o Estatuto da Criança e do Adolescente, ambos promulgados em 1990, e a Lei Orgânica da Assistência Social que é 1993.

Como decorrência dessas leis, praticamente todos os municípios da amostra possuem conselhos das três áreas de políticas sociais mais amplamente disseminados no país: saúde, assistência social e criança e adolescente. Nas cidades de médio porte temos um número maior de conselhos com estrutura organizacional bem delimitada, pois mais 80% deles possuem plenário, secretaria executiva e comissões. Essa divisão de especialidade e atribuições, em geral, contribui para a qualificação do processo decisório dos conselhos. O quarto elemento importante nesse quesito é a realização de conferências, na qual observamos, nas cidades de pequeno porte, que apenas 24,14 % delas realizam esse processo participativo. No que se refere à frequência das reuniões pudemos observar uma grande concentração de conselhos que realizam encontros mensais. Isso pode ser avaliado como uma periodicidade razoável para o desempenho das atribuições dos conselhos e um sinal da consolidação das práticas e rotinas administrativas do conselho.

No que se refere ao tipo de política pública não há diferenças muito significativas entre os conselhos das três áreas analisadas. Apenas no quesito *estrutura organizacional* observou-se uma presença um pouco inferior de mesa diretora, plenário e secretaria executiva, nos conselhos de saúde. Os CMDCA's, portanto, existem nos municípios de médio e pequeno porte com estruturas bem semelhantes aos conselhos das outras duas áreas analisadas. A variável *tamanho de cidade* apresenta um grau mais expressivo de explicação na diferenciação entre os conselhos, principalmente, no que se refere ao ano de criação do RI e nos itens componentes da estrutura organizacional. Neste sentido, a redução no tamanho da cidade implica também em uma criação mais tardia do RI e em uma redução da presença dos cinco itens que compõem a estrutura organizacional. Em outros termos, os municípios menores tendem a ter um RI criado mais recentemente e que não prevêem a estrutura organizacional geralmente presente nos conselhos de cidades maiores. No próximo tópico passaremos à análise das características do desenho

institucional relativas às condições para o desenvolvimento do processo deliberativo no interior dos conselhos.

b) O desenho institucional e as condições para a deliberação

A literatura pertinente tem desenvolvido uma série de estudos no intuito de investigar como os conselheiros têm desenvolvido os processos deliberativos precedentes às decisões produzidas pelos conselhos (AVRITZER, 2010, CUNHA, 2009a, 2009b; REZENDE, 2010). Uma técnica de análise tem se destacado a esse respeito, qual seja, a análise de atas. Parte-se do princípio de que esses documentos cumprem a função de registrar as dinâmicas ocorridas durante as reuniões dos conselhos e de que todos os conselheiros devem aprovar o documento que foi redigido antes que ele seja disponibilizado ao público. Nesse sentido, os documentos contam com anuência daqueles que tiveram suas falas registradas e transpostas para a ata. Busca-se, assim, aferir a *efetividade deliberativa*³² dos conselhos.

A perspectiva adotada aqui é diferente, pois o objetivo é observar uma etapa anterior do processo, mas extremamente importante e determinante do modo como a deliberação irá se desenvolver. Trata-se das regras presentes no desenho institucional, que podem facilitar ou constringer a interação que irá se estabelecer entre os participantes. Nesse sentido, seguimos a sugestão de Faria e Ribeiro (2011, p.128-129) para analisar o potencial *inclusivo e democratizante* dos conselhos. Para tanto, buscamos aferir os seguintes elementos: i) composição, a pluralidade e proporcionalidade; ii) as regras do processo decisório; iii) presença de comissões; iv) previsão de conferências. Observe-se o fato de que os itens iii e iv já foram mencionados no tópico anterior como indicadores do grau de institucionalização dos conselhos, pois representam a capacidade de especialização do trabalho e, ao mesmo tempo, um sinal de aperfeiçoamento da estrutura organizacional.

A questão da composição apresenta dois aspectos importantes, quais sejam, a distribuição e a proporcionalidade das cadeiras ocupadas pelos segmentos do governo e

³² O conceito foi formulado por Cunha e é assim definido por ela: “a capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle dessas ações” (CUNHA, 2010, p.98).

da sociedade civil. Trata-se de um elemento importante destacado pelos teóricos deliberativos em função do potencial de conferir voz aos distintos segmentos envolvidos com a política pública e possivelmente aumentar o número de razões e opiniões ofertadas ao debate nos fóruns deliberativos. A resolução de um problema pode ser aperfeiçoada se forem consideradas as diferentes perspectivas e opiniões sobre o tema. Assim, é importante considerar quais são os segmentos que possuem assento no conselho e também a proporcionalidade entre eles, na medida em que a distribuição de cadeiras está diretamente relacionada à distribuição do poder entre os membros, ou seja, é recomendável a existência de um equilíbrio entre os segmentos para que nenhum deles tenha a capacidade, sozinho, de aprovar as questões por ele defendidas. Neste sentido, as decisões devem ser construídas com colaboração de todos os segmentos. Vejamos o que nos dizem os dados a partir da tabela 6 abaixo.

Tabela 6 – Composição dos conselhos

	Número de Conselhos por composição						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidades de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
50% G e 50% SC	0	1	9	7	10	9	19	65,52	17	58,62
50% U e 50% divididos entre T, P e G	7	8	0	0	0	0	7	24,14	8	27,59
50% U e 50% dividido entre Te G	1	1	0	0	0	0	1	3,45	1	3,45
Sem Informação	1	0	1	2	0	1	2	6,90	3	10,34

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”.

Legenda: SC – sociedade civil; G – governo; T- trabalhador; P – prestador de serviço; U- usuário.

A primeira questão a ser destacada é a grande concentração de conselhos que distribuem paritariamente o número de cadeiras entre o governo e a sociedade civil. Temos 19 conselhos nessa situação nas cidades de médio porte, o que representa 65,52% do total de conselhos; e 17 conselhos nas cidades de pequeno porte, ou seja, 58,62% do total. Destaca-se, nesse quesito, os CMDCA, que possuem esse tipo de distribuição na totalidade dos municípios de pequeno porte e na quase totalidade (9 em 10) nos municípios de médio porte. Trata-se de um dado importante, pois indica que os conselhos foram criados exatamente como foi prescrito pelo ECA, que sugere essa

distribuição entre os segmentos. Na área da saúde, a legislação recomenda a distribuição de 50% das cadeiras para os usuários e as demais distribuídas entre os demais segmentos, sendo 25% para trabalhadores e 25% para gestores e prestadores. Também é possível observar que a maioria dos conselhos segue a legislação, pois 7 dentre 10 deles nos municípios de médio porte, e 8 em 10 nos municípios de pequeno porte possuem essa distribuição. Na área da assistência social a distribuição está bem concentrada na forma paritária entre governo e sociedade civil sendo, portanto, a única área na qual a distribuição entre os segmentos se diferencia do que está preconizado na legislação, pois não há a presença dos trabalhadores e usuários da política. Esses elementos sugerem, portanto, uma distribuição equilibrada entre os segmentos, que podem favorecer os processos deliberativos e de produção dos consensos necessários à produção das decisões. Observa-se que o tamanho de cidade é uma variável que não distingue os conselhos, ao contrário da variável tipo de política pública, que prevê na própria legislação uma distinção.

Quanto à pluralidade, é possível afirmar a existência de atores importantes para a formulação das políticas, principalmente a presença de usuários na área da saúde. Na área da assistência social também é comum a presença dos usuários, mas isso não se reproduziu nos conselhos aqui analisados. A ausência de usuários nos CMDCA's pode ser visto como uma limitação em relação às demais áreas. Já existe, em alguns programas destinados a esse público, uma discussão acerca do protagonismo infanto juvenil, por meio do qual se busca ouvir e integrar as crianças e adolescentes nos processos decisórios sobre as políticas. Os conselhos teriam a se beneficiar com essa discussão, mas ainda não tem promovido ações nesse sentido. Isso pode ser visto como um problema de *legitimidade* das decisões produzidas por esse conselho, na medida em que o público diretamente afetado pelas políticas não participa do processo decisório. Essa é a base do chamado *princípio D* habermasiano, que tornou-se um dos principais postulados da teoria democrática deliberativa (HABERMAS, 2003; PARKINSON, 2006; YOUNG, 2000).

No que se refere ao número de membros componentes dos conselhos – tabela 7 -, é possível observar uma grande concentração de conselhos que possuem entre 10 a 20 membros. Por um lado, um número maior de membros pode indicar uma pluralidade e heterogeneidade mais elevada dentre os conselheiros. Por outro, pode significar uma

maior dificuldade de se estabelecer uma dinâmica realmente deliberativa no interior deste fórum. Isto porque a literatura indica que a deliberação é propiciada pela da formação de pequenos grupos e, ao contrário, limitada pela ampliação de participantes. Trata-se do *problema da escala* abordado por Parkinson (2006), quando indica a existência de uma contradição estrutural no postulado principal da teoria democrática deliberativa, segundo a qual são *legítimas* apenas àquelas decisões que contaram com a participação (ou abertura da possibilidade) de *todos* àqueles possivelmente afetados por elas. Isto seria, no entanto, impossível, uma vez que a deliberação só poder ser realizada em pequenos grupos. Portanto, apesar da presença de muitos membros num fórum deliberativo aumentar a possibilidade de que ele que seja mais *representativo*, grupos maiores do que 15-20 integrantes podem prejudicar a qualidade do processo deliberativo. Quando comparamos pelo tamanho de cidade, observamos uma distribuição bem similar entre os municípios de médio e de pequeno porte. Ambos possuem a maior parte de conselhos com o número de 10 a 20 membros, no total de 19 conselhos nos dois tipos de cidades. Isto representa 70,37% do total de conselhos nas cidades de médio porte e 73,07 % nos municípios de pequeno porte.

Tabela 7 – Quantidade de conselhos por número de membros

Cidades de Médio Porte	Menos de 10 membros	De 10 a 20 membros	De 21 a 60 membros ¹	Total de conselhos	Cidades de Pequeno Porte	Menos de 10 membros	De 10 a 20 membros	De 21 a 60 membros ¹	Total de conselhos
Juiz de Fora	0	2	1	3	Alpinópolis	0	3	0	3
Poços de Caldas	1	1	1	3	Alvinópolis	0	0	1	1
Petrópolis	0	2	1	3	Arinos	1	1	0	2
Volta Redonda	0	2	0	2	Belo Oriente	1	2	0	3
Cubatão	0	3	0	3	Bom Sucesso	1	2	0	3
Lages	0	2	1	3	Campina Verde	0	3	0	3
Chapecó	0	2	1	3	Carmo do Cajuru	1	1	0	2
São Leopoldo	0	1	1	2	Carmo do Rio Claro	0	3	0	3
Anápolis	0	3	0	3	Chapada do Norte	2	0	0	2
Águas Lindas de Goiás	1	1	0	2	Conceição das Alagoas	0	1	0	1
-	-	-	-	-	Monte Alegre de Minas	0	3	0	3
Total (Cidades Médias)	2	19	6	27	Total (Cidades Pequenas)	6	19	1	26

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”.

No que se refere à distribuição do poder entre os membros do conselho é importante analisar quais são as prerrogativas da presidência do conselho. O intuito é analisar se as regras concentram o poder decisório nas mãos do presidente ou se dispersam esse poder entre os conselheiros ou outras instâncias do próprio conselho. Se existe uma proporcionalidade entre os segmentos componentes do conselho, isso pode indicar uma distribuição “igualitária” da possibilidade de aprovação das questões prioritárias para cada segmento. É importante analisar concomitantemente quem pode ocupar a presidência do conselho e qual é o poder a ele conferido para o exercício de sua função. Se as questões centrais dos conselhos, tais como a definição da agenda e as prerrogativas como o voto de minerva e a aprovação *ad referendum* estiverem concentradas na presidência, cria-se um desequilíbrio entre os segmentos.

Tabela 8 – Prerrogativas da presidência

	Número de Conselhos por Prerrogativas da Presidência						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de Médio Porte		Cidades de Pequeno Porte	
	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	N	%	N	%
Voto de minerva/desempate ¹	4	2	1	3	1	2	6	16,67	7	24,14
Não existe prerrogativa	3	4	2	2	2	2	7	19,44	8	27,59
Resolver casos Omissos/Contratos/Aprovação de pauta/decisões de urgência; todos resolvidos <i>ad referendum</i> da plenária ²	6	1	5	2	5	3	16	44,44	6	20,69
Sem Informação	1	3	3	2	3	3	7	19,44	8	27,59

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”.

¹O voto de minerva e de desempate garante ao presidente o poder de definir a votação em caso de empate

²Foram agregadas todas as variáveis relativas ao poder de deliberar *ad referendum* pela presidência

A análise da tabela nos mostra uma grande concentração de poder nas questões relativas à possibilidade de dar encaminhamentos por meio da produção de decisões *ad referendum*, sendo essa situação presente em 16 (44,44%) dos 36 conselhos das cidades de médio porte e em 6 (20,69%) dos 29 conselhos das cidades de pequeno porte. Em seguida, temos 7 (19,44%) dentre os 36 conselhos nos quais não há prerrogativas nas

idades de médio porte e 8 (27,59%) dentre os 29 conselhos das cidades de pequeno porte. O voto de minerva está presente em 6 (16,67%) dos conselhos das cidades de pequeno porte e em 7 (24,44%) dos conselhos das cidades de pequeno porte. Vale destacar um número elevado de conselhos sem informação, o que deixa em aberto a possibilidade de que esses mecanismos sejam ou não utilizados. De um modo geral, portanto, é possível afirmar a existência de uma concentração de poder nas mãos dos presidentes conferida pela possibilidade de aprovar as questões *ad referendum* e também pela existência do voto de minerva. Na é possível observar diferenças significativas entre os conselhos derivadas das variáveis: 1) tamanho de cidade e 2) tipo de política pública. Resta saber se existe um rodízio entre os segmentos que ocupam esse cargo. Na área da saúde, por exemplo, é muito comum a presidência ser ocupada pelo secretário de saúde, implicando numa grande concentração de poder nas mãos do governo. Vejamos o que nos dizem as leis a esse respeito na tabela 9 abaixo.

Tabela 9 – Quem pode presidir o conselho

	Número de Conselhos por quem pode assumir a presidência						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
Apenas o secretário municipal	1	4	0	0	0	0	1	3,45	4	13,79
Qualquer conselheiro eleito em assembléia	6	2	7	7	8	4	21	72,41	13	44,83
Qualquer membro do conselho eleito c/alternância bianual	0	0	0	1	1	0	1	3,45	1	3,45
Presidência representante da soc.civil e vice presidência governo	0	0	0	0	0	1	0	0,00	1	3,45
Sem Informação	2	4	3	1	1	5	6	20,69	10	34,48
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

Percebe-se uma concentração muito expressiva de 72,41% dos casos, nas cidades de médio porte, em que é conferida a qualquer conselheiro a possibilidade de ser eleito o presidente. Em seguida, temos um percentual de 20,69% dos casos sem informação. Em 3,45% dos casos apenas o secretário pode ser eleito e, por fim, em 3,45% deles qualquer membro pode ser eleito, mas existe uma alternância bianual entre os segmentos

componentes do conselho. Nas cidades de pequeno porte, 44,83% dos casos permitem que qualquer conselheiro seja eleito presidente. Em seguida, temos 34,48% dos casos sem informação. Outros 13,79% dos conselhos estabelecem que apenas o secretário pode ser o presidente. Em seguida, com 3,45% dos casos, temos empatadas duas distintas situações: 1) qualquer membro do conselho pode ser eleito com alternância bianual entre os segmentos e; 2) a presidência é ocupada pela sociedade civil e a vice-presidência pelo governo.

As regras nos dois tipos de municípios são bem democráticas, pois permitem que a presidência possa ser ocupada por qualquer conselheiro, sendo mais expressiva essa regra nos municípios de médio porte, ou seja, quando se reduz o tamanho da cidade diminui também o potencial democrático da instituição. Importante destacar também a presença da alternância na presidência entre governo e sociedade civil e, curiosamente, um caso de CDMCA no qual a sociedade civil ocupa a presidência e o governo a vice-presidência. Os CMDCAs das cidades de médio porte são muito democráticos, pois 8 dentre os 10 conselhos dos casos qualquer conselheiro pode assumir a presidência, sendo que em um deles deve haver alternância. Nas cidades de pequeno porte esta situação se reproduz em 4 dentre os 10 conselhos, ou seja, qualquer conselheiro pode se tornar presidente. Nestes municípios, no entanto, o número de casos sem informação (5 em 10) é muito grande. Esse dado pode indicar a existência de um regimento pouco aprimorado, na medida em que omite uma regra tão relevante e importante quanto a forma de escolha da presidência. Outra questão muito importante de ser analisada é o processo decisório estabelecido no regimento, como nos mostra a tabela 10 abaixo.

Tabela 10: Processo de votação

	Número de Conselhos por processo de Votação						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de Médio Porte		Cidades de Pequeno Porte	
	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	N	%	N	%
Votação por maioria simples	7	4	5	4	4	0	16	55,17	8	27,59
Majoria absoluta	0	0	0	1	3	1	3	10,34	2	6,90
Sem Informação ¹	2	6	5	4	3	9	10	34,48	19	65,52
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

¹ Os casos que não apresentam informações, provavelmente, devem operar por maioria simples

É possível observar uma concentração de casos cujo processo de votação é realizado por meio de maioria simples. Nesse sentido, temos 55,17% dos conselhos das cidades de médio porte e 27,59% das cidades de pequeno porte. Em seguida, temos os casos sem informação, com 34,48% e 65,52% dos casos em cidades de médio e pequeno porte, respectivamente. A seguir, vem o processo de maioria absoluta presente em 10,34% dos casos de conselhos de médio porte e 6,90% de pequeno porte. Mais uma vez, o elevado número de casos sem informação pode indicar uma baixa qualidade do regimento, por não possuir informações cruciais acerca do processo decisório. Esse é o caso dos CMDCA's dos municípios de pequeno porte, nos quais 9 dentre 10 conselhos não possuem informação. Se considerarmos que nos CMDCA's dos municípios de médio porte havia três conselhos sem informação, notamos que a diminuição do município triplicou o número de casos sem informação. Apesar de ser grande o número de conselhos sem informações nas outras áreas de políticas públicas, os CMDCA's dos municípios de pequeno porte indicam a situação mais precária a este respeito, pois não se tem explícito nos documentos do conselho este que é um princípio estruturante de todo e qualquer processo decisório. Possivelmente adota-se algum mecanismo decisório informal nestes conselhos.

Tabela 11: Quem define a pauta

	Número de Conselhos por definição de Pauta						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Total Cidades de Médio Porte		Total Cidades de Pequeno Porte	
	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	N	%	N	%
O presidente	0	0	1	0	1	3	2	6,90	3	10,34
Mesa diretora e/ou secretaria executiva	5	1	0	2	6	0	11	37,93	3	10,34
Pauta definida em reunião anterior pelos conselheiros	1	2	2	1	0	0	3	10,34	3	10,34
Outros	1	2	1	1	0	1	2	6,90	4	13,79
Sem Informação	2	5	6	5	3	6	11	37,93	16	55,17
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: Pesquisa "A dinâmica da participação local no Brasil"

A análise da tabela 11 nos permite afirmar ser a mesa diretora e/ou a secretaria executiva a principal definidora da pauta nos conselhos das cidades de médio porte, com 37,93% dos casos. Em segundo lugar, vem a definição em reunião anterior, com 10,34% dos casos, seguido pelo presidente e outros, ambos com 6,90% dos casos. Sem informação apresenta um percentual muito alto, com 37,93% dos casos. Nas cidades de pequeno porte, estão empatados, com 10,34% dos conselhos, o presidente, a mesa diretora e/ou secretaria executiva e a definição na reunião anterior. A categoria outros apresenta o percentual de 13,79% dos casos e mais da metade dos conselhos, 55,17%, não dispõem dessa informação. Mais uma vez é possível notar a ausência de informações sobre regras importantes no regimento dos municípios de pequeno porte, nesse sentido, é possível indicar uma tendência de simplificação dos regimentos quando se passa dos municípios maiores para os menores. Esta situação acontece principalmente no CMS, nos quais o número de casos sem informação passa de 2 para 5, e também no CMDCA, que aumenta de 3 para 6 conselhos com a informação ausente.

Outra situação correlata relacionada ao processo decisório dos conselhos diz respeito aos atores autorizados ou não pelo regimento interno para propor mudanças nas pautas das reuniões destas instituições. Neste sentido, se estar autorizado a incluir uma questão para discussão é um elemento que pode diferenciar o acesso aos recursos de poder no interior das instituições, poder excluir ou alterar o conteúdo da pauta é também um instrumento de poder significativo. Por isto, é importante observar também quais os atores podem alterar a pauta já estabelecida. Vejamos quais são estes atores a partir da análise da tabela 12 abaixo.

Tabela 12: Mudança de pauta

	CMS		CMDCA		Total	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte
Conselheiros na reunião	1	0	1	0	2	1
conselheiros ou secretaria durante a reunião com aprovação	2	1	0	0	2	2
Moções, denúncias, indicação ou requerimento ou urgência	0	0	1	0	1	1
Conselheiros por escrito encaminhado a Mesa Diretora	0	1	0	0	0	1
Fim da reunião/matéria urgente	0	1	0	0	0	1
Coordenador/Presidente	0	1	1	0	1	1
2/3 de presença e aprovação por maioria simples	0	6	0	10	0	22
SI	6	0	7	0	23	1
Total	9	10	10	10	29	29

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

Dois dados chamam a atenção na tabela. Primeiramente, o número muito elevado de casos sem informação, 22, nas cidades de médio porte. O segundo é a elevada concentração de conselhos das cidades de pequeno porte, 22, que adotam como regra a necessidade da presença de 2/3 dos conselheiros e a aprovação por maioria simples para se alterar as questões de pauta. Neste quesito, destaca-se o CMDCA, pois a totalidade dos conselhos (10 em 10) das cidades de pequeno porte adota essa regra como condição para mudança na pauta. Há, ainda, uma ampla lista de possibilidades dispersas entre os demais conselhos sobre as possibilidades de alteração na pauta, são elas: conselheiro na reunião; conselheiros ou secretaria durante a reunião com aprovação; moções, denúncias, indicação ou requerimento de urgência; conselheiro por escrito encaminhado à mesa diretora; fim da reunião/matéria urgente; coordenador/presidente. Todos esses itens apresentam 1 ou 2 casos. Nesse sentido, existe uma relativa dificuldade de se alterar as questões incluídas na pauta. Essa regra reforça o poder da presidência, da mesa diretora/secretaria executiva e da marcação na reunião anterior de construir a pauta das reuniões do conselho, na medida em que a exigência para alteração das questões exige elevada presença e aprovação por maioria simples. Uma última questão relacionada às normas de interação entre os conselheiros diz respeito às regras de modificação do RI, como nos mostra a tabela 13 abaixo.

Tabela 13: Regras de modificação do RI

	Número de Conselhos por modificação do RI						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
conselheiros c/ proposição e aprovação	0	2	0	0	2	1	2	6,90	3	10,34
conselheiros c/ proporção de aprovação	7	4	5	3	6	2	18	62,07	9	31,03
Conselheiros s/criterios e proporção	0	1	0	0	0	0	0	0,00	1	3,45
Sem informação	2	3	5	6	2	7	9	31,03	16	55,17

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

A maior concentração de casos está no seguinte item: conselheiros com proporção de aprovação, sendo adotada por 62,07 % dos conselhos das cidades de médio porte e 31,03% das cidades de pequeno porte. O percentual de regimentos sem informação é enorme, 31,03% nos municípios de médio porte e 55,17% de pequeno porte. A seguir, temos os conselheiros com proposição e aprovação, regre presente em 6,90% dos conselhos de médio porte e 10,34% de pequeno porte. Uma última situação existente num conselho de pequeno porte é possibilidade do conselheiro sem critérios e proporção solicitar alteração no RI. Uma tendência geral nos conselhos das três áreas, mas em especial nos CMDCA, é o aumento do número de casos sem informação quando se reduz o tamanho de cidade. Uma visão de conjunto permite afirmar, portanto, que a modificação do RI depende, geralmente, da aprovação dos conselheiros e pode ser iniciada, principalmente, pelos próprios conselheiros.

Uma análise do conjunto das variáveis analisadas nesse tópico permite afirmar a existência de regras, em princípio, favoráveis à democratização dos conselhos pesquisados. No que se refere ao número de membros, a maior parte possuiu entre 10 e 20 membros, o que pode ser visto como número razoável para assegurar certa pluralidade de atores e, ao mesmo tempo, permitir condições propícias para a realização dos processos deliberativos, dependentes da constituição de pequenos grupos.

No que diz respeito às regras decisórias, apesar de muitos conselhos não possuírem informação sobre todos os quesitos, principalmente nos municípios de pequeno porte, os conselheiros tem a possibilidade de serem eleitos presidentes na maioria dos casos, tanto nas cidades de pequeno quanto de médio porte. A definição da pauta está centralizada na mesa diretora/secretaria executiva nas cidades de médio porte, e bem dispersa entre o presidente, a mesa diretora/secretaria executiva e reunião anterior nos conselhos dos municípios de pequeno porte. A mudança na pauta, nas cidades de pequeno porte, requer a presença de 2/3 dos membros, juntamente com a aprovação dos demais membros. Nos conselhos de médio porte a maioria dos RIs não apresenta informação. A mudança no RI é possível desde que se alcance a proporção exigida para aprovação, tanto nos conselhos das cidades de médio quanto pequeno porte. O número de conselhos sem informação é bem elevado nesse quesito. De um modo geral, portanto, é possível afirmar que o tipo de política pública não é um elemento importante para distinguir os conselhos. Por outro lado, a redução no tamanho de cidade implica, geralmente, na ausência de informações importantes acerca do processo decisório dos conselhos. Passemos à análise da representatividade dos conselhos.

c) Desenho institucional e representatividade

A maioria dos conselhos é composta por representantes do governo e da sociedade civil. Os representantes do governo são, em geral, indicados pelos governantes eleitos pela população. Os conselheiros da sociedade civil são escolhidos por processos variados, pois as regras são estabelecidas por cada um dos conselhos. Uma questão comum, que perpassa a quase totalidade dos conselhos, é fato dos representantes da sociedade civil serem escolhidos dentre entidades que desempenham atividades na área de política pública do conselho. Assim, a sociedade é representada nos conselhos por coletividades e não indivíduos isolados.

Lavalle, Houtzager e Castelo (2006a) realizaram uma pesquisa na qual entrevistaram uma grande quantidade de OSC, na cidade de São Paulo. Fazia parte do questionário um amplo espectro de questões relacionadas às atividades representativas desenvolvidas por essas organizações. Muitas delas se consideravam representativas dos segmentos em prol dos quais desenvolvem atividades e afirmam desempenhar muitas atividades representativas, sendo a maioria delas ações que auxiliam ou facilitam o acesso dos indivíduos aos governos.

Nos conselhos pesquisados, buscou-se identificar no RI se havia a previsão de categorias de entidades da sociedade civil para atuarem como representantes da sociedade nos conselhos. Os dados estão sistematizados na tabela 14 abaixo.

Tabela 14: Previsão de categorias de entidades representantes da sociedade civil

	Número de Conselhos por previsão de categoria da sociedade civil						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
Não	1	6	5	5	7	6	13	44,83	17	58,62
Sim	8	4	4	1	3	1	15	51,72	6	20,69
Sem Informação	0	0	1	3	0	3	1	3,45	6	20,69
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

Observa-se que 44,83% dos conselhos das cidades de médio porte e 58,62% nas cidades de pequeno porte não prevêm entidades da sociedade civil para atuarem como representantes. Por outro lado, 51,72% dos conselhos das cidades de médio porte prevêm entidades da sociedade civil e 20,69% nas cidades de pequeno porte. Sem informação apresenta o percentual de 3,45% e 20,69% nas cidades de médio e pequeno porte, respectivamente. A maioria dos CMDCA não prevê entidades da sociedade civil. Diante desse fato é difícil saber quais os atores estão representando a sociedade naqueles conselhos, tal como preconizado pelo ECA. Uma informação possível para responder a essa questão é àquela relativa ao modo como são selecionados os representantes da sociedade civil. A tabela 15 sistematiza esses dados.

Percebe-se um alto percentual de casos nos quais existe eleição em assembléia ou fórum para a definição dos representantes da sociedade civil. Esta é a situação de 27,59% dos conselhos das cidades de médio porte e 41,38% das cidades de pequeno porte, ou seja, existe uma elevação do numero de conselhos que realizam eleição quando se passa dos municípios maiores para os menores. O segundo colocado nas cidades de médio porte, com 17,24% dos conselhos, os representantes são indicados em assembléia ou fórum; em terceiro lugar, com 6,90% dos casos, eleito na entidade. Nas cidades de pequeno

porte, estão empatadas com 3,45% dos conselhos, três categorias: indicado na entidade ou pelo poder executivo; eleito em assembleia do conselho; eleição em assembleia pública. É possível observar uma diferença entre os conselhos, em função do tipo de política pública, pois os CMDCA são os mais democráticos, pois elegem os representantes da sociedade civil em fóruns ou assembleias e também no próprio conselho. As outras duas áreas de políticas possuem um grande número de casos sem informação sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil. Em relação ao tamanho de cidade, a eleição como processo de escolha está presente em maior número nos municípios de pequeno porte.

Tabela 15: Como são definidos os representantes da sociedade civil

	Número de Conselhos por definição de conselheiros da sociedade civil						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidade de Médio Porte		Cidade de Pequeno Porte	
	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	Cidade de Médio Porte	Cidade de Pequeno Porte	N	%	N	%
Eleito em assembleia ou fórum	0	3	2	2	6	7	8	27,59	12	41,38
Indicado na entidade ou pelo poder executivo	1	0	3	0	0	1	4	13,79	1	3,45
Eleito em assembleia do conselho	0	0	0	0	0	1	0	0,00	1	3,45
Eleição em assembleia pública	0	0	0	1	0	0	0	0,00	1	3,45
Eleito na entidade	1	0	0	0	1	0	2	6,90	0	0,00
Indicado em assembleia ou fórum	1	0	3	0	1	0	5	17,24	0	0,00
Sem Informação	6	7	2	6	2	1	10	34,48	14	48,28

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

Importante destacar o grau muito elevado de conselhos que não possuem informação sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil, 34,48% e 48,28% nas cidades de médio e pequeno porte, respectivamente. De um modo geral, é possível afirmar que eleição é o principal mecanismo utilizado para escolher os representantes da sociedade civil, ou seja, trata-se de um processo de autorização democrático. Vejamos como são definidos os conselheiros representantes do poder executivo, a partir das informações da tabela 16 adiante. A indicação pelo executivo aparece nos dois tipos de

idades como o procedimento mais utilizado, pois 62,07% dos conselhos adotam esse procedimento nos municípios de médio porte, ao passo que 44,83% utilizam esse mecanismo nas cidades de pequeno porte. Em ambos os municípios, com 3,45% dos conselhos, aparece a eleição em fórum ou conferência. Mais uma vez, um percentual muito elevados de casos sem informação, com 34,48% e 51,72% nos conselhos de médio e pequeno porte, respectivamente.

Tabela 16: Como são definidos os conselhos representantes do executivo

	Número de Conselhos por definição de representantes do executivo						Total			
	CMS		CMAS		CMDCA		Cidades de Médio Porte		Cidades de Pequeno Porte	
	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	Cidades de Médio Porte	Cidades de Pequeno Porte	N	%	N	%
Indicado pelo executivo	3	4	8	2	7	7	18	62,07	13	44,83
Eleito em fórum ou conferência	1	0	0	0	0	1	1	3,45	1	3,45
Sem informação ¹	5	6	2	7	3	2	10	34,48	15	51,72
Total	9	10	10	9	10	10	29	100,00	29	100,00

Fonte: Pesquisa “A dinâmica da participação local no Brasil”

¹ Os casos que não apresentam informações, provavelmente os conselheiros representantes do poder executivo são indicados pelo próprio Poder Executivo

Se observamos que os responsáveis pela indicação, os governantes eleitos, já passaram por um amplo processo de autorização, poderíamos considerar essa indicação do executivo como uma forma indireta de autorização. Nesse sentido, teríamos algum mecanismo de autorização dos conselheiros da sociedade civil e do Estado. Ao analisar um conjunto de instituições deliberativas britânicas, John Parkinson(2006) sustenta a importância de se criar mecanismos capazes de viabilizar os processos de *accountability* e de *publicidade* da ação dos representantes, pois os primeiros fariam com eles agissem no melhor interesse do seus representados e, o segundo, tornaria acessível para a população quais ações foram desempenhadas pelo conselheiros. A combinação desses dois elementos teria como resultado uma atuação mais responsiva dos indivíduos envolvidos com as atividades das instituições deliberativas.

Considerações finais

Buscamos analisar nesse texto um conjunto de dimensões características do *desenho institucional* dos conselhos de 22 cidades de médio e pequeno porte brasileiras. A despeito do fato das cidades de pequeno porte representarem cerca de 70% dos municípios do país, ainda se sabe muito pouco a respeito da dinâmica política desses municípios, em particular das instituições participativas, como os conselhos de políticas. Com base no modelo proposto por Faria (2007) e Faria e Coelho (2010; 2011), buscamos analisar um conjunto de indicadores do *grau de institucionalização* dos conselhos, das condições que oferecem à deliberação e, por fim, da questão da representatividade. Essas três dimensões analisadas correspondem também à três distintos momentos das pesquisas sobre os conselhos brasileiros, tal como proposto por Vaz (2011), ao analisar a literatura pertinente.

Dado o conjunto de dimensões analisadas buscou se verificar se seria possível diferenciar os conselhos em função do tamanho de cidade e do tipo de política pública. Cumpre destacar que a análise das regras apresentadas permite verificar somente as precondições estabelecidas para a dinâmica de funcionamento destas instituições. Em outros termos, procurou-se descrever as características principais destas instituições para identificar o *grau de institucionalização* das mesmas, bem como o seu potencial *inclusivo e democratizante*.

Um olhar geral sobre os dados permite afirmar que os conselhos dos municípios componentes da amostra da pesquisas possuem, em geral, características semelhantes. Os CMDCAs, em particular, nos municípios de pequeno porte tendem a se diferenciar das características destes conselhos nas cidades de porte médio e nas capitais analisadas por Menicucci (2010). Um requisito importante dos CMDCAs, em especial dos municípios de pequeno porte, refere-se às práticas democráticas adotadas como critério de escolha dos representantes da sociedade civil, pois a eleição é o principal mecanismo utilizado. Existe um número significativo de conselhos com mais de dez anos de funcionamento, o que pode indicar um grau sólido de institucionalização de práticas e procedimentos. Além disso, a maioria deles realiza reuniões mensais, o que imprime regularidade às atividades da instituição. Destaca-se, neste quesito, a presença de dois CMDCAs que realizam reuniões quinzenais.

A maioria dos conselhos possui entre 10 e 20 membros, um número razoável para assegurar a pluralidade do conselho e, ao mesmo tempo, não inviabilizar os processos deliberativos desempenhados pela instituição, pois são os pequenos grupos que oferecem melhores condições para a deliberação. No que se refere à paridade entre os segmentos componentes do conselho, ela existe na maioria dos conselhos, que adota uma composição na qual 50% dos conselheiros são oriundos do Estado e os 50% à sociedade civil. Esta subdivisão segue estritamente o que está preconizado na legislação para o caso dos CMDCA's. A definição da pauta pertence, em muitos casos, à mesa diretora/secretaria executiva. Um número significativo de casos também menciona a definição em reunião anterior. Nas regras centrais para o processo decisório, vale destacar, foi identificado um percentual muito elevado de situações não previstas no regimento interno. Interpretamos essa informação como uma possível falta de qualificação, elaboração e aprimoramento do próprio regimento, principalmente nos municípios de pequeno porte.

De um modo geral, a redução no tamanho da cidade implicou também em uma redução do nível de informação disponível sobre o desenho institucional dos conselhos e uma diminuição expressiva dos cinco componentes (plenário, mesa diretora, secretaria executiva, comissões e realização de conferências) da estrutura organizacional dos conselhos. No que se refere ao tipo de política pública, as variações não são tão expressivas quanto àquelas relacionadas ao tamanho da cidade.

Referências bibliográficas.

ALMEIDA, Debora C. Rezende; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. "A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes". In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.109-124.

ALMEDI, Débora C. Rezende. "Metamorfoses da representação política". In: AVRITZER, Leonardo(org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

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

AVRIZTER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Whashington: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: The John Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, Leonardo. "Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da autorização à legitimidade da ação". **DADOS**. Vol. 50, n.3, 2007a, pp.443 a 464.

AVRITZER, Leonardo. (org) **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007b.

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

AVRITZER, Leonardo. “A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate”. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p.13-29.

BUCHANAN, Allen. “Political legitimacy and democracy”. **Ethics**. n.112, julho 2002, p.689-719

BRASIL. ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE. Ministério da Justiça. Secretaria da Cidadania e Departamento da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990.

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direitos Humanos. Lei 8.242 de 12 de outubro de 1991. Brasília, 1991.

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos. Decreto nº 1.196, de 14 de Julho de 1994. Brasília, 1994.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria Especial de Direitos Humanos. 12.010 de 03 de agosto de 2009. Brasília, 2009.

BRASIL. Lei nº 12.594, de 18 de janeiro de 2012. Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional; e altera as Leis nos 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente); 7.560, de 19 de dezembro de 1986, 7.998, de 11 de janeiro de 1990, 5.537, de 21 de novembro de 1968, 8.315, de 23 de dezembro de 1991, 8.706, de 14 de setembro de 1993, os Decretos-Leis nos 4.048, de 22 de janeiro de 1942, 8.621, de 10 de janeiro de 1946, e a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 10 de maio de 1943. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 de jan. 2012.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. “As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros”. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p.137-150.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. “A capacidade de deliberação dos Conselhos Municipais de Assistência Sócia e de Direitos da Criança e do Adolescente de Belo Horizonte”. **Pensar BH/Política Social**, nov 2009a, ano VIII, n. 24, pp. 29-32

CUNHA, Eleonora Schettini Martins; AVRITZER, Leonardo. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de Conselhos Municipais de Assistência Social (1997/2006). 2009b. 376 f., enc. : Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. “Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos Conselhos Municipais de Assistência Social”. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p.93-129.

FARIA, Claudia Feres. “Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente”. In: AVRITZER, L. (org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FARIA, Cláudia Feres; COELHO, Uriella Ribeiro. “Entre o legal e o real : o que dizem as variáveis institucionais sobre os conselhos municipais de políticas públicas?”. In: AVRITZER, Leonardo(org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 57-92.

FARIA, Claudia Feres; COELHO, Uriella Ribeiro. “Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo”. In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: IPEA, 2011. p.125-136.

FROTA, Maria Guiomar da Cunha. **Associativismo civil e participação social: desafios de âmbito local e global na implementação dos direitos da criança**. INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE PESQUISAS DO RIO DE JANEIRO.(Tese de doutorado), 2004.

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

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. Representação política e organizações civis: novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. **RBCS**. vol. 21, n.60, fev 2006^a. pp.43-66.

LAVALLE, Adrián Gurza, HOUTZAGER, Peter P. and CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova** [online]. 2006b, no. 67 [cited 2007-10-18], pp. 49-103. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010264452006000200004&lng=en&nrm=iso.

LAVALLE, Adrián Gurza e ARAÚJO, Cícero. “O debate sobre a representação política no brasil: nota introdutória”. **CADERNO CRH**[on-line], Salvador, v. 21, n. 52, p. 9-12, Jan./Abr. 2008

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. A Representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**. n 70, 2007, pp.139-170.

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

MUNIC/IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. “A política para crianças e adolescentes em capitais brasileiras: os conselhos de direitos importam?”. In: AVRITZER, Leonardo(org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 175-214.

PARKINSON, John. **Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy**. New York: Oxford, 2006.

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

PIRES, Roberto Rocha C; TOMAS, Maria Carolina. “Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo”. In: AVRITZER, Leonardo (org). **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p.163-193.

PIRES, Roberto Rocha C.; VAZ, Alexander Cambraia N. “Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros”. In: AVRITZER, Leonardo(org). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

POGREBINSCHI, Thamy *et ali*. **Relatório final de pesquisa da Entre Representação e Participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Rio de Janeiro: Secretaria de Assuntos Legislativos; IUPERJ, 2010.

PLOTKE, David. “Representation is democracy”: **constellations**. Vol. 4, n. 1, 1997, pp.19-34.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard. “Introduction”. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C; MANIN, Bernard. **Democracy, accountability, and representation**.Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999.

QUEIROZ, Kleber. “Contribuição do direito para o enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil” In: CUNHA, Edite da Penha; SILVA, Eduardo Moreira da; GIOVANETTI, Maria Amélia Gomes de Castro (orgs). **Enfrentamento à violência sexual infanto-juvenil**: a expansão do PAIR em Minas Gerais. Belo Horizonte: UFMG, 2008. p.318-345.

REHFELD, Andrew. **The concept of constituency**: political representation, democratic legitimacy and institutional design. New York: Cambridge University Press, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza & AVRITZER, Leonardo. “Para ampliar a democracia”. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio De Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO. “Democracia e gestão local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil”. In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz e AZEVEDO, Sérgio e RIBEIRO. **Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil**. Rio de Janeiro: Renavan, Fase, 2004. pp-11-56

SILVA, Eduardo Moreira da. “Deliberação e representação política nos conselhos setoriais”. **Vº Congresso Latinoamericano da ALACIP**. Buenos Aires, julho de 2010.

SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini M.(orgs). **Experiências Internacionais de Participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

TATABIBA, Luciana. “Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil”. In: DAGNINO, Evelina.(org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p.47-103.

VAZ, Alexander Cambraia N. “Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil” In: PIRES, Roberto Rocha C.(org). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011. p.137-150.

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

PARTE 2

Bases Locais das Conferências de Políticas Públicas: Construindo capacidade deliberativa nas políticas de saúde e de mulheres

Claúdia Feres Faria

Introdução

As Conferências de Políticas Públicas configuram-se como mais inovação institucional no Brasil deste novo século. Definidas como espaços *institucionais* de participação e deliberação acerca das diretrizes gerais de uma determinada política pública (Brasil, SG-PR/SNAS, grifo nosso), elas podem assumir caráter consultivo ou deliberativo e serem convocadas por lei, decreto, portaria ministerial e interministerial ou ainda por resolução do respectivo Conselho. Ao regulamentá-la, os órgãos responsáveis pela convocação e realização das Conferências detalham os temas e os objetivos e estabelecem as comissões organizadoras, os cronogramas e os regulamentos para implantação das reuniões municipais, estaduais e/ou regionais e nacionais e para as eleições de delegados (Souza, 2011).

As Conferências de Políticas Públicas foram criadas no governo Vargas, pela Lei nº378, de 13 de Janeiro de 1937, com o objetivo de facilitar o conhecimento do Governo Federal acerca das atividades relativas à saúde e de orientá-lo na execução dos serviços locais de saúde. Desde sua criação até 2013, já foram realizadas centenas de conferências nacionais (140) e milhares de conferências. Nos três últimos governos, as conferências tornaram-se uma das principais arenas de interlocução entre governo e sociedade civil com o objetivo de debater e deliberar propostas para formulação de políticas públicas, propor novas ações do governo para compor o Plano Plurianual de Ação (PPA) e avaliar as políticas aprovadas em encontros anteriores (Faria et. al., 2011).

A dinâmica das conferências vem sendo analisada por Faria et al. (2012) como um *sistema integrado de participação e deliberação*. Um sistema deste tipo (1) deve acomodar um tipo de deliberação que seja *autêntica* – que induza a reflexão sobre preferências de forma não coercitiva; (2) deve oferecer oportunidade e habilidade para

todos os atores afetados participarem; e (3) deve produzir *resultados políticos* – sejam eles na forma de leis, diretrizes ou de políticas públicas (Dryzek, 2010, p. 10).

Partindo desta definição, buscou-se avaliar *como* as conferências municipais – porta de entrada para o sistema em questão - contribuem para o incremento da capacidade deliberativa dos atores que participam destas instituições participativas.

Analisamos comparativamente dois tipos de Conferências em cinco municípios mineiros: as Conferências de Saúde e de Política para Mulheres nos municípios de Belo Horizonte, Poços de Caldas, Montes Claros, Uberlândia e Juiz de Fora. Especificamente a 9ª. CMS de Belo Horizonte, 11ª CMS de Poços de Caldas, 6ª. CMS de Montes Claros, Uberlândia e Juiz de Fora, a 3ª. CPM de Belo Horizonte, Montes Claros, Poços de Caldas e a 2ª. CPM de Juiz de Fora.

As comparações entre municípios e políticas públicas – saúde e mulheres - se justifica na medida em que as conferências, assim como outras IPs, apresentam semelhanças no formato e funções, mas se diferenciam na capacidades de promoverem uma deliberação autêntica, ou seja, uma forma de ação que permite a troca de argumentos que impacta a escolha e o julgamento dos atores acerca das políticas públicas.

Neste sentido, a hipótese de pesquisa é que a capacidade deliberativa irá variar segundo a capacidade de cada política em cada município de (1) mobilizar atores e (2) organizar as conferências. Em ambos os casos, conselhos, secretarias e/ou coordenadorias serão fundamentais para mobilizar e organizar as conferências.

Este relatório está organizado em cinco seções além desta introdução: na seção 1 apresentaremos uma caracterização socioeconômica dos municípios analisados; na seção dois descreveremos quando e como ocorrem as distintas conferências segundo as suas regras; na seção três analisaremos os dados referentes ao processo participativo, na seção quatro analisaremos os dados referentes ao processo deliberativo e na seção cinco, final, as principais conclusões serão retradas.

(1) Sobre o perfil socioeconômico e político dos municípios analisados:

Municípios	Total População	Região de MG que representa	Renda per capita (mensal)	Taxa de alfabetização	População que cursou o Ensino Fundamental (7 a 14 anos) - %	População que cursou o Ensino Médio (15 a 17 anos)- %	IDH	PIB	PIB per capita	PIB em relação ao Estado - %	Partido no poder
Belo Horizonte	2 375 444	Central	R\$ 557,44	95,38%	94.10%	51.90%	0,839	42 151 108	17 313,06	14,92 %	PSB
Juiz de Fora	517 872	Zona da Mata	R\$ 419,40	95,30%	95.30%	48.00%	0,828	7 140 251	13 715,11	2,53%	PSD B
Montes Claros	361 971	Norte	R\$ 245,43	90,08%	92.30%	49.10%	0,783	3 462 739	9 665,14	1,23%	PM DB
Poços de Caldas	152 496	Sul	R\$ 435,56	94,32%	93.80%	48.00%	0,841	2 872 446	19 137,52	1,02%	PPS
Uberlândia	600 285	Triângulo Mineiro	R\$ 389,32	94,55%	94%	50%	0,83	14 270 392	22 926,5	5,05%	PP

Faria, 2012

2) Sobre quando e como as conferências ocorreram?

2.1) Quando?

As duas conferências analisadas geralmente ocorrem de dois em dois anos. Neste caso, estamos analisando as conferências realizadas no ano de 2011 que apresentam edições diferentes: a conferência de saúde apresenta edição mais antiga e varia entre elas, como, por exemplo, Juiz de Fora, Montes Claros e Uberlândia que estão na 6ª edição, BH que está na 9ª edição e Poços de Caldas na 11ª edição.

Política para as Mulheres se encontra na III edição em BH, Montes Claros e Poços de Caldas e na sua 2ª edição em Juiz de Fora. O município de Uberlândia (PP) dista dos demais por não ter realizado conferência própria, embora seja demograficamente o segundo maior município do universo analisado.

A saúde foi a primeira política a realizar conferências. Desde 1941 a área de saúde realiza Conferências, enquanto a política para mulheres só começou recentemente, pós governo Lula. O governo Lula induziu a expansão destes formatos participativos –

Conselhos e Conferências - como meio de formação de um *método nacional de participação* (Entrevista com o Secretário Geral da Republicativo, 2011).

2.2) Como?

A **convocação** das conferências é realizada pelos seus respectivos ministérios, secretarias e conselhos em cada nível da federação.

No nível municipal os órgãos responsáveis pela convocação são:

- Saúde: Conselhos Municipais de Saúde
- Mulheres: COMDIM/CMDM (JF, BH, PC) e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (JF, BH, PC, MC).

A **dinâmica interna ocorre mediante fases:**

- Credenciamento
- Plenária Inicial:
- Grupo de Trabalho (doravante GTs)
- Plenária Final: decisão final das propostas e eleição dos delegados para a conferência estadual

Do Credenciamento:

O que é?

- Primeiro momento do processo no qual os participantes são inscritos e recebem a maior parte dos materiais que subsidiarão a discussão, tais como os regimentos internos (doravante RI), programa, planos anteriores e/ou documentos de prestação de contas, crachás, consolidado de propostas, dentre outras informações.
- Na saúde:

PC	MC	JF	Uberlândia	BH
Crachás O regimento da conferência	O regimento da conferência Documento oficial orientador Histórico sobre as conferências de saúde. Resoluções aprovadas nas pré-conferências	Crachás O regimento da conferência	Crachás O regimento da conferência	O regimento da conferência Documento oficial orientador Histórico sobre as conferências de saúde. Resoluções aprovadas nas pré-conferências Matriz consolidada dos relatórios das pré-conferências

Faria, 2012

■ Política para Mulheres:

PC	MC	JF	Uberlândia	BH
Crachás Regimento interno da reunião. Versão compacta II PNPm.	Crachás Regulamento da Conferência. Versão compacta II PNPm. Informativo sobre a Coordenadoria de Política para as Mulheres da cidade.	Crachás Consolidado com propostas aprovadas na conferência anterior. Versão compacta II PNPm. Documentos regulamentadores da reunião, como convocatória e regimento interno.	NSA	Crachás Regimento interno e regulamento da reunião. Versão Compacta II PNPm. Matriz consolidada dos relatórios das pré-conferências

Faria, 2012

Da Plenária Inicial:

O que é?

Momento formacional através do qual palestras e apresentações são proferidas, bem como informações importantes são repassadas. Esta etapa inicial nos permite ver a presença (ou não) de um processo inclusivo – número de interesses, perspectivas e discursos presentes, bem como o primeiro momento deliberativo do processo conferencistas, ou seja, o debate em torno do RI - das regras que balizam o processo conferencista.

A capacidade deliberativa desta etapa é analisada mediante a presença de alguns **recursos deliberativos como:**

- Pedidos de DESTAQUES. Os destaques permitem aos participantes manifestarem suas discordâncias e justificarem publicamente os motivos das mesmas. Esta dinâmica pode ocorrer através de argumentos formais, apelos emocionais, narrativas e/ou depoimentos pessoais.
- Na saúde:

PC	MC	JF	Uberlândia	BH
Palestras Equipamentos multimídia Leitura do RI Discussão do RI Votação do RI	Palestras Leitura do RI Votação do RI	Palestras Leitura do RI Discussão do RI Votação do RI	Palestras Leitura do RI Discussão do RI Votação do RI	Palestras Leitura do RI Discussão do RI Votação do RI

Faria, 2012

- Na política para mulheres:

PC	MC	JF	Uberlândia	BH
Palestra magna. Leitura e votação do RI que era um modelo enviado da SEDESE.	Palestra sobre a política de mulheres. Leitura, e votação do regimento interno que era um modelo enviado da SEDESE.	Solenidade de abertura. Palestras sobre a política de mulheres. Leitura e votação do RI.	NSA	Solenidade abertura. Palestra magna. Equipamentos multimídia; Leitura e votação do RI.

Faria, 2012

Do Grupo de Trabalho:

O que é?

- Momento no qual os/as participantes - delegados e convidados (sem direito a voto) - têm a oportunidade de discutir e avaliar as propostas, modificando-as, eliminando-as, combinando-as e/ou apresentando novas propostas. Constituem o **segundo momento deliberativo** do processo conferencista.
- A capacidade deliberativa desta etapa é analisada mediante a presença de alguns **recursos deliberativos como:** presença de debate, tempo de debate, uso do destaque, presença e papel de mediadores, possibilidade de introduzir novas propostas depois do debate, decisão.
- Apresentam diferenças tanto em relação aos tipos de políticas quanto em relação aos municípios analisados

Na saúde:

PC	MC	JF	Uberlândia	BH
Formação de grupos de forma aleatória Destaques com depoimentos dos participantes e votação via uso de crachá	Formação de grupos de forma aleatória. Escolha de relator e coordenador Destaques dos participantes sobre a matéria e votação via uso de crachá	Formação de grupos de forma aleatória Destaques com depoimentos dos participantes, negociação em pontos polêmicos e votação via uso de crachá	Formação de grupos de forma aleatória Escolha de relator e coordenador Destaques dos participantes sobre a matéria e votação via uso de crachá	Formação de grupos de forma aleatória Escolha de relator e coordenador Destaques com depoimentos dos participantes, negociação em pontos polêmicos e votação via uso de crachá

Faria, 2012

■ Na política para mulheres:

PC	MC	JF	Uberlândia	BH
Conferencistas puderam escolher grupos que fariam parte; Escolhas de prioridades e debates sobre elas sem pedir destaque	GT's formados de forma aleatória. GT's estruturados com um coordenador e um relator. Deliberações por meio do destaque.	GT's formados de forma aleatória. GT's estruturados com um coordenador, um relator e um facilitador Deliberações e moções por meio de destaques. Votação feita via crachá.	NSA	GT's formados de forma aleatória. GT's estruturados com um coordenador e um relator. Deliberações por meio de destaques em um ambiente conflituoso. Eleição de delegados.

Faria, 2012

Da Plenária Final

O que é?

- As propostas aprovadas pelo GT são, neste momento, sujeitas a mais uma rodada de discussão e alteração e/ou rejeição por meio dos destaques. Como o número de propostas que chegam à plenária final é grande, elas são divididas por níveis de competência. Depois de deliberadas, compõem os respectivos Planos de cada política em cada nível de competência.
- A capacidade deliberativa desta etapa é analisada mediante a presença de alguns **recursos deliberativos como:** presença de debate, tempo de debate, uso do destaque, possibilidade de introduzir novas propostas depois do debate e decisão.
- Eleição de delegados.

- As comissões organizadoras definem os critérios para eleição de delegados para a etapa seguinte da Conferência até o nível nacional (última do ciclo). Tais critérios variam segundo a política em questão: saúde segue prioritariamente critérios populacionais, principalmente a partir do nível municipal. Já a política para mulheres utiliza tanto critérios populacionais quanto de mobilização.

- Na saúde:

PC	MC	JF	Uberlândia	BH
Equipamentos multimídia Destaques Eleição de delegados	Reivindicações e Reclamação Equipamentos multimídia Destaques Eleição de delegados	Equipamentos multimídia Destaques de todas as propostas Discussão Eleição de delegados	Equipamentos multimídia Destaques Eleição de delegados	Equipamentos multimídia Destaques Discussão Eleição de delegados

Faria, 2012

- Na política para mulheres:

PC	MC	JF	Uberlândia	BH
Reivindicações e reclamações. Leitura das propostas. Eleição de delegados	Reivindicações e reclamações em torno do processo de eleição de delegados Leitura e votação das propostas. Eleição de delegados	Reivindicações e reclamações em torno do processo de eleição de delegados. Leitura e votação das propostas. Equipamentos multimídia. Destaques. Eleição de delegados.	NSA	Leitura das propostas sem nenhum destaque Eleição de delegados. Processo muito conflituoso sobre o que representar Equipamentos multimídia.

Faria, 2012

3) Participação e representação em números:

Quem?

- As conferências analisadas contam com dois tipos de atores: participantes e delegados.
- Entre os delegados, existem os eleitos e os natos. Os primeiros não necessariamente precisam apresentar uma trajetória na área, basta estarem

presentes no processo e se candidatarem. Já os natos necessariamente possuem uma vivência na área.

- A composição dos delegados nestes espaços varia segundo o tipo de política:
- Saúde: a composição é paritária - 50% de usuários, 25% de gestores e prestadores e 25% de trabalhadores – com discriminação positiva para usuários.
- Política para mulheres: se divide entre sociedade civil (60%) e governo (40%), discriminando positivamente a categoria sociedade civil.

Participação nas etapas de Saúde:

Faria, 2012

Etapas	Poços de Caldas	Montes Claros	Juiz de Fora	Uberlândia	Belo Horizonte
Pré-conferências	Não houve	Não houve	Não houve	5: s/ dados de 9 distritais: 2023	
Municipal	176	215	589	280	1161

Participação nas etapas de Mulheres:

Etapas	Poços de Caldas	de Montes Claros	Juiz de Fora	Uberlândia	Belo Horizonte
Pré-conferências	Não houve	Não houve	Não houve	Não houve	9 distritais: 1092
Municipal	141	63	190	Não houve	317

Faria, 2012

Variáveis explicativas para a variação da participação:

(1) Trajetória político-institucional de cada política:

- **Saúde** funciona sistemicamente desde os anos 90 quando consolidou o Sistema Único de Saúde que possui dois braços: um de gestão e financiamento da política e o outro do controle. Ambos descentralizado através de repasse de recursos financeiros, da presença de Centros de Saúde e dos Conselhos de Política (controle da gestão).

- **Mulheres:** não apresenta a mesma estrutura, nem no que diz respeito à organização estatal – presença nos municípios da CONDIM, nem no que diz respeito aos Conselhos de Política.
- No que diz respeito à organização estatal, a área de **saúde** possui Ministérios e Secretarias próprias em todos os municípios brasileiros, enquanto a **política de mulheres** só muito recentemente, 2000, conseguiu se estruturar administrativamente no nível nacional através da Secretaria Nacional de Políticas para as Mulheres e expandiu sua estrutura administrativa (CONDIM) para cerca de 43% dos municípios brasileiros.

(2) Organização da participação:

- No que diz respeito às estruturas participativas, saúde difere em relação à política de mulheres: enquanto todos os municípios brasileiros apresentam Centros de Saúde e 94% possuem Conselhos de Saúde, somente 45% apresentam CONDIM e 11% apresentam Conselhos Municipais dos Direitos da Mulher (MUNIC/IBGE, 2009). Ademais, não há um consenso na própria política de mulheres acerca da relevância destes formatos participativos. Segundo a Secretária de Avaliação de Políticas e Autonomia Econômica das Mulheres, a política de mulheres funciona e deve funcionar mais como movimento. Segundo a entrevistada, quando há coordenadorias e conselhos em um mesmo município eles não colaboram entre si, mas competem o que não é bom (Entrevista realizada em 01/2012).

4) Dinâmica deliberativa

A deliberação é aqui definida como um modo de solução de conflitos por meio da troca de argumentos que induz reflexão sobre preferências, sem coerção. Objetiva a formação de um julgamento público de cima para baixo acerca de uma determinada política

Acredita-se que a promoção da deliberação no interior destas IPs decorre da presença de um conjunto de procedimentos formais e/ou informais como os apresentadas no quadro abaixo:

Regras Deliberativas	Informação
Presença do Debate	Divulgação das conferências
Tempo de debate	Formas de Mobilização
Presença de Mediadores	Material informativo
Presença de Destaques	Exposições temáticas
Possibilidade de introduzir novas propostas depois do debate	Prestação de contas
Formas de decisão: consenso, aclamação ou voto	

Fonte: Faria, 2012

- **Onde ocorrem?**
- **Plenária Inicial:** discussão do RI;
- **GTs ou PTs:** discussão e elaboração das propostas;
- **Plenária Final:** renegociação das propostas não acordadas nos GTs.

5) Conclusões

Os dados descritos revelam que as CMS se assemelham. Na maioria delas não ocorreu pré-conferências embora estivesse previsto como em Poços de Caldas, Juiz de Fora e Montes Claros.

Montes Claros, Juiz de Fora, Uberlândia e Belo Horizonte apresentaram dinâmicas deliberativas que podem ser comprovadas pelo número de DESTAQUES levantados bem como a forma de solucioná-los através de negociações públicas.

A CMS de Juiz de Fora foi a conferência que apresentou maior capacidade deliberativa uma vez que todas as propostas foram DESTACADAS, DEBATIDAS e, posteriormente, VOTADAS.

Na CMS de Belo Horizonte notou-se grande distribuição de materiais relativos à conferência durante a plenária inicial, fator que subsidiou os candidatos nos momentos deliberativos, mas os GTs eram muito grandes, comprometendo as discussões.

A CMS de Uberlândia apesar de pouco preparo metodológico, que levou à atrasos na discussão, realizou a leitura de todas as propostas, mas sem destaques.

A CMS de Poços de Caldas não houve a leitura de todas as propostas, apenas daquelas que recebiam DESTAQUES.

Na CMPM de **Poços de Caldas** ocorreram poucos destaques às propostas, sendo que estes sugeriam mudanças de caráter pouco substancial à redação original.

Na CMPM de **Montes Claros**, por constrangimento de tempo, as instâncias deliberativas ocorreram de forma rápida, inviabilizando a realização de debates e destaques.

Na CMPM de **Juiz de Fora** houve destaques mais consistentes que não se destinaram somente á mudanças de redação, mas sim ao conteúdo das propostas. Os temas mais destacados tinham a ver com a criação de um juizado especial de mulheres na cidade e com os critérios de eleição de delegados.

Na CMPM de **Belo Horizonte**, houve Plenária Inicial com debate e destaques no RI sobre critérios de representação de minorias, os GTs apresentaram debates e destaques, contudo a Plenária Final somente referendou aquilo que veio dos GTs.

Na CM houve a presença maior de um tipo particular de fala: a conversação cotidiana, presença maior de mobilização do que deliberação, embora ocorra a priorização de propostas por meio da aclamação e embora não ocorra somente agregação de preferências, não contamos com um processo marcado pela reflexão substantiva sobre preferências dadas. Onde ocorreu maior reflexão deste tipo foi nas Plenárias Iniciais das etapas municipais onde ocorreu a discussão/votação do RI. Uma hipótese explicativa relaciona-se com o número extensivo de propostas a serem debatidas.

Constatou-se também a presença de um processo inclusivo – diferentes vozes e perspectivas no processo. Isto mais na saúde do que na política de mulheres.

Bibliografia

Arretche, M. 2000. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. SP: Ed. Revan.

Avritzer, L. 2009. **Participatory institutions in Democratic Brasil**. Washington: Baltimore; Woodrow Wilson Center press: The John Hopkins University.

Barreto, Daniela S. 2011. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC): instrumento para avaliação de instituições participativas locais. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília**. Brasília: IPEA, 2011, Vol. 7.

BRASIL, República Federativa. 2011. **Secretaria Geral da República/Presidência/SNAS**.

Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento. **Estratégias. PPA 2004-2007**. s/d.

Brasil. Secretaria-Geral da Presidência. 2007. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Elaboração do PPA- 2008-2011: Participação Social**.

Brasil. Secretaria-Geral da Presidência. Secretaria Nacional de Articulação Social. **Relação das Conferências Realizadas no Período 2003-2006**. s/d.

Cohen, J. & Sabel, C. 1997. Directly-Deliberative Poyarchy. **European Law Journal**, N. 3.

Cohen, J. e Rogers, J. 1995. Associations and Democracy. IN: Wright, E. O. (ed.) **The Real Utopias Project**, v. 1. London, New York: Verso.

Cortes, Soraya V. 2011. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília**. Brasília: IPEA, 2011, Vol. 7.

Dagnino, E. 2004. Cosntrução democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade - Revista de Sociologia Política*. Florianópolis, v. 1, n. 5.

Dahl, R. 2000. **On Democracy**. Yale University Press.

Dryzek, J. S. 2010. **Foundations and Frontiers of Deliberative Governance**. Oxford University Press.

Evans, P. 1996. Government Action, Social Capital and Development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**, V. 24, no. 6, pp.1119-1132.

Faria, C. F. 2007. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente. In: Avritzer, L. (org.) **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

Faria, C. F. 2009. O impacto da mudança de escala na prática deliberativa: os Conselhos e as Conferências Estaduais de Políticas Públicas como partes de um sistema integrado

de momentos deliberativos? *Paper* apresentado no Colóquio Internacional em Mídia e Democracia Deliberativa. Programa de Pós-Graduação em Comunicação – UFMG. (*mimeo*)

Faria, C. F. 2010. Estado e Organizações da Sociedade Civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva? **Revista de Sociologia e Política**.

FARIA, Cláudia F. e Ribeiro, Uriella C. 2010. Entre o legal e o real: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas? IN: Avritzer, L. (2010) **A dinâmica da participação no Brasil**. São Paulo: Ed. Cortez.

FARIA, Cláudia F. et. all. 2012. Conferências Locais, Distritais e Municipais de Saúde: mudança de escala e formação de um sistema participativo, representativo e deliberativo de políticas públicas. IN: Texto para Discussão. Brasília: IPEA. (**prelo**)

FARIA, Cláudia F.; Petinelli, Viviane; Lins, Isabella L. 2011. “Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação?” IN: **Revista Brasileira de Ciência Política**.

FUNG, Archon; Wright, Erik. O. 2003. **Deepening Democracy: institutional innovations in empowered participation governance**. London: Verso.

Gohn, M. G. 2005. **O Protagonismo da sociedade civil. Movimentos Sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Ed. Cortês.

Ibase et. al. Mapas – *Monitoramento ativo da participação da sociedade*. Relatório do Projeto. Disponível em: www.ibase.org.br. (Acesso em 10/04/08).

Inter-Redes – *Direitos e Política. PPA e a Construção da Participação*. Disponível em: www.inter-redes.org.br. e www.abong.org.br. (Acesso em 10/05/08).

Mansbridge, Janes. “Deliberative Democracy or Democratic Deliberation?” In: Rosenberg, Shawn W. (ed.) (2007) **Deliberation, Participation and Democracy: Can the people govern?** Palgrave Macmillan.

Nogueira, M. A. 2004. **Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos para a gestão democrática**. São Paulo: Ed. Cortez.

Pinto, C. R. J. 2006. As Conferências Nacionais do Governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública. In: **Congresso da Associação Latino-Americana de Ciência Política**. Campinas: Unicamp.

Pogrebinschi, T. e Santos, F. (2010) Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. **Relatório Final da Pesquisa**. IUPERJ e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

SAYD, Jane D; Vieira Jr, Luiz; Velandia, Israel C. 1998. Recursos Humanos nas Conferências Nacionais de Saúde (1941 a 1992). Rio de Janeiro: **Revista Saúde Coletiva**, 14, 1998.

Silva, E. R. da. 2009. Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. **IPEA: Texto para Discussão no. 1378**.

Silva, V. P. 2010. As Conferências Públicas Nacionais como forma de inclusão política: alguns determinantes da capacidade inclusiva desses espaços de participação e deliberação. **Dissertação**. Pós-graduação em Ciência Política. Universidade Federal de Minas Gerais.

SOUZA, Clóvis H. L. de. 2011. Conferências e os Desafios Metodológicos de seu Estudo. IN: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Brasília.** Brasília: IPEA, 2011, Vol. 7.

A pressa é inimiga da participação (e do controle)? Uma análise comparativa da implementação de programas estratégicos do governo federal

Roberto Rocha C. Pires
Alexandre de Avila Gomide

Introdução

Atualmente, muito se tem debatido sobre a possibilidade de o Brasil estar retomando, embora em novas formas, políticas de caráter desenvolvimentista (Boschi e Gaitán, 2009; Novy, 2009; Fonseca et al. 2012; Diniz, 2012; Herrlein, 2011, entre outros)³³. Alicerçaria tal argumento, entre outros acontecimentos, a retomada do uso de políticas industriais explícitas (a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior, de 2004; a Política de Desenvolvimento Produtivo, de 2008; e o Plano Brasil Maior, de 2011) e a adoção de programas de investimentos com o objetivo de induzir o crescimento econômico (caso dos Programas de Aceleração do Crescimento 1 e 2), somada à atuação de empresas estatais (como do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) no financiamento de fusões para a formação de grandes grupos nacionais e no controle majoritário de uma série de empresas (Lazzarini, 2011). Ademais, o período atual se caracterizaria também pela intensificação das políticas sociais e de distribuição de renda (o Programa Bolsa Família e o Plano Brasil Sem Miséria, por exemplo), aspectos negligenciados pelo nacional-desenvolvimentismo anterior.

A adoção ou expansão de tais políticas, principalmente a partir do governo Lula, têm suscitado a percepção da retomada de um “ativismo estatal, sem estatismo” (Arbix e Martin, 2010). Embora recoloque um papel central para o Estado no processo de desenvolvimento, tal noção sugere que o mesmo passa a atuar a partir de novas ferramentas e mecanismos econômicos indutores do mercado, no lugar de comandos

³³ Esse fenômeno tem suscitado debates conceituais em torno das noções de “novo estado desenvolvimentista” (Fiani, 2012) ou “novo-desenvolvimentismo” (Sicsú, Paula e Michel, 2005; Bresser-Pereira e Theuer, 2012; Cepeda, 2012), ou ainda de “estado de bem-estar social desenvolvimentista” (Draibe e Riesco, 2011). O presente artigo, como será descrito adiante, adota abordagem diferente, focada na análise empírica de políticas públicas selecionadas.

diretivos e autoritários, além de valorizar políticas sociais de caráter redistributivo. Tal movimento estaria inserido em um contexto internacional mais amplo, de perda da legitimidade política da agenda do Consenso de Washington na América Latina, da reestruturação da economia global a partir da emergência de novos atores, como a China, e da crise financeira nos países centrais.

Contudo, apesar da percepção de tais mudanças, pouco se tem discutido a respeito do próprio Estado e de suas capacidades de formular e executar estas políticas, sobretudo, em um contexto de vigência de instituições democráticas. Como se sabe, as políticas que nortearam os governos desenvolvimentistas no Brasil, assim como em outros países, entre as décadas de 1930 e 1980 se deram, majoritariamente, em um contexto político autoritário (com exceção do período de 1946 a 1964 para o caso brasileiro).

As políticas desenvolvimentistas clássicas, tal como sugerem os exemplos do passado, caracterizam-se pelo objetivo de transformar rapidamente um quadro de defasagem econômica, proporcionando um salto em direção a patamares mais altos, tanto no nível de industrialização quanto na dotação de infraestrutura ou, ainda, na ampliação da renda per capita. Assim, essas políticas são marcadas pela urgência em produzir resultados e, por isso, requerem das burocracias governamentais altas capacidades de coordenação e execução para levar à consequência os objetivos pretendidos.

Nesse sentido, o atual reencontro entre ativismo estatal e democracia suscita uma série de questões. Será possível a um Estado executar políticas desenvolvimentistas e, ao mesmo tempo, proteger direitos e interesses de minorias? Como ampliar a participação dos diversos atores políticos, econômicos e sociais nos processos decisórios e no controle das políticas públicas sem que se produzam ineficiências, distorções ou impasses? Como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, política, ambiental), respeitando-se as múltiplas identidades e interesses dos atores que compõem a sociedade, sem violar liberdades garantidas por regime pluralista e democrático?

Este estudo tem como objetivo analisar a implementação de políticas de desenvolvimento contemporâneas e compreender a sua interação com as instituições democráticas vigentes. Para tal, discute-se na seção seguinte o ambiente político-institucional pós-1988, salientando-se os desafios impostos à implementação de políticas de desenvolvimento. Na sequência, a seção 2 apresenta a abordagem analítica adotada, a qual direciona a análise para os arranjos institucionais que dão suporte à

implementação das políticas estudada, assim como para a avaliação das capacidades estatais envolvidas. A seção 3 descreve os procedimentos metodológicos, as fontes de informação e as estratégias de investigação utilizadas. Por sua vez, a seção 4 apresenta a análise comparativa dos casos estudados em dois momentos: a) na discussão dos objetivos, dos arranjos institucionais (e suas capacidades estatais) e dos resultados das políticas selecionadas; e b) na exploração das relações existentes entre tipos de arranjos e padrões de resultados observados. Por fim, nas considerações finais, as principais conclusões do estudo e suas implicações são apresentadas.

1. Desafios de implementação de políticas de desenvolvimento no ambiente político-institucional brasileiro pós-1988

A Constituição Federal de 1988, a despeito do ceticismo inicial que suscitou a respeito das condições de governabilidade e estabilidade do sistema político brasileiro³⁴, restaurou o Estado Democrático de Direito no país. Ela, entre outros dispositivos, instituiu uma série de mecanismos para envolvimento dos atores políticos, econômicos e sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas ao ampliar os instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Isso, por sua vez, tornou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, coordenação e execução de políticas no Brasil.

A independência dos poderes da República, o advento das instituições participativas e a consolidação dos instrumentos de controle sobre a administração pública (burocrático, parlamentar e judicial) fazem com que os gestores públicos tenham que se relacionar, simultaneamente, com três sistemas institucionais na produção de políticas públicas, quais sejam: o representativo, o participativo e o de controles burocráticos (Sá e Silva, Lopez e Pires, 2010). O primeiro diz respeito à atuação dos partidos e de seus representantes eleitos, ou seja, à política parlamentar e sua interação com o Executivo (Almeida, 2010). O sistema participativo, por sua vez, compreende uma variedade de formas de participação da sociedade civil nas decisões políticas, como os conselhos gestores nos três níveis de governo, as conferências de políticas públicas, as audiências e consultas públicas, ouvidorias e outras formas de interação entre atores estatais e atores sociais (Pires e Vaz, 2012). Já o sistema de controles da burocracia envolve os

³⁴ Sobre esta questão ver Palermo (2000) e Limongi (2006).

mecanismos de *accountability* horizontal, como os controles internos e externos, parlamentar e judicial, incluindo o Ministério Público (Arantes et al., 2010; Kerche, 2007).

As características do ambiente político-institucional brasileiro nos instigam a questionar se a atuação desses três sistemas resultaria mais em tensões ou em sinergias em relação à atuação das burocracias implementadoras do Poder Executivo. Deve-se lembrar de que a literatura internacional que se dedicou a avaliar as relações entre Estados desenvolvimentistas e democracia apresenta posições divergentes em relação à questão.

De um lado, autores como Johnson (1982), Leftwich (1998) e Wade (1990), argumentam que a implementação de políticas desenvolvimentistas encontraria nas instituições democráticas obstáculos. Nessa visão, a democracia tende a constituir um sistema de poder de caráter conservador quanto a rápidas transformações, pois envolve sequências de acomodação de interesses entre elites políticas, impondo restrições às políticas do tipo “*big push*”. Além disso, a inclusão de novos atores e ampliação dos interesses envolvidos nos processos decisórios provocaria um excesso de demandas sobre o sistema político, elevando expectativas, reduzindo as possibilidades de consenso e, por isso, minando as capacidades de realização de objetivos em ritmo acelerado. Os estudos que se dedicaram a analisar as experiências de Estados desenvolvimentistas do Leste Asiático corroboram essas percepções. Ao se debruçarem sobre países com sistemas políticos não democráticos e pouco abertos às representações de atores sociais e políticos (por exemplo, Coreia do Sul, Taiwan, Indonésia e mais recentemente a China), chamaram atenção para a qualidade das burocracias estatais e suas relações com elites industriais. Assim, deram suporte às interpretações que enfatizaram a contradição entre autonomia burocrática e abertura e inclusão política. Tal como assinala Chalmers Johnson:

(...) a operação efetiva do Estado desenvolvimentista requer que a burocracia que dirige o desenvolvimento econômico esteja protegida de todos os grupos de interesse – e dos mais poderosos – a fim de que ela possa definir e alcançar prioridades industriais de longo prazo. Um sistema no qual os grupos de interesse existentes em uma sociedade moderna e aberta exercem uma ampla pressão sobre o governo certamente não alcançará o desenvolvimento econômico, ao menos sob a égide do governo, independente dos demais valores que este possa concretizar. O sucesso de uma burocracia econômica em preservar mais ou menos intacta a sua influência preexistente foi, portanto, pré-

requisito para o sucesso das políticas industriais dos anos 50” (Johnson, 1982, p. 44. Tradução livre).

Por outro lado, autores como Lijphart (1999), Stark & Burstz (1998), Sabel (2004), Rodrik (2007) e Evans (2011), questionam a existência de incongruências entre a promoção de políticas desenvolvimentistas e a ampliação da participação por parte de atores políticos e sociais. Advogam, até mesmo, que tais elementos atuam em sinergia para a produção de ações governamentais mais responsivas e efetivas. Para Evans (2011), “os laços Estado-sociedade constituem o cerne do problema na construção de um Estado desenvolvimentista no século XXI” (p.10, tradução livre). Nessa linha, a inclusão de atores diversos é percebida como necessária para, por exemplo, a obtenção de informação e aumento de conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados e para a inovação nas soluções a serem perseguidas³⁵. Além disso, argumentam que a pluralidade nos processos decisórios contribui não apenas para qualidade das decisões, como também para sua legitimidade. Tal como afirma Lijphart, “Políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade” (Lijphart,1999:260, tradução livre). Stark e Burstz (1998) adicionam que amplas negociações e debates entre a pluralidade de atores envolvidos contribui também para a coerência interna das políticas. Finalmente, a participação política na tomada de decisões também pode ser entendida como parte do processo e do próprio conteúdo de uma renovada noção de desenvolvimento (Sen, 2000).

Dessa maneira, entende-se, o Brasil contemporâneo oferece uma oportunidade única para a retomada desse debate teórico, a partir de investigação empírica a respeito da implementação de políticas desenvolvimentistas em ambiente democrático.

³⁵ Por exemplo, pesquisa empírica sobre a ampliação da participação da sociedade civil nos programas do departamento de transportes nos Estados Unidos concluiu que “A inclusão dos cidadãos não apenas contribui para um aumento do conhecimento e compreensão por parte desses mesmos cidadãos sobre os assuntos governamentais, como também tem um valor social maior em relação à performance dos programas públicos. Os nossos resultados implicam que as agências públicas podem se tornar mais eficientes e eficazes por meio da abertura dos seus processos decisórios ao público, tirando vantagem do conhecimento contextual e dos conselhos práticos que essa abertura tem a oferecer. (Neshkova e Guo, 2011, p. 285. Tradução livre).

2. A abordagem dos arranjos institucionais de implementação

Para abordar as interações entre instituições democráticas e políticas de desenvolvimento, faz-se necessário examinar o processo concreto de implementação dessas políticas para a compreensão de como ocorre a relação entre a atuação das burocracias do Poder Executivo e os mecanismos de abertura, controle e participação política. Entende-se que a implementação das políticas é justamente o momento no qual tendem a se manifestar impasses e obstáculos, assim como aprendizados e inovações.

Para tal fim, o enfoque analítico adotado nesse estudo centra-se na avaliação dos arranjos institucionais que dão sustentação à implementação de políticas públicas. Primeiramente, é importante distinguir arranjos de ambientes institucionais (Fiani, 2013). Se o ambiente institucional diz respeito às regras gerais que estabelecem o fundamento para o funcionamento dos sistemas político, econômico e social, os arranjos institucionais compreendem as regras específicas que os agentes estabelecem para si nas suas transações econômicas ou nas suas relações políticas e sociais particulares. Assim, o ambiente institucional fornece o conjunto de parâmetros sob os quais operam múltiplos arranjos de políticas públicas. Estes, por sua vez, definem a forma particular de coordenação de processos em campos específicos, delimitando quem está habilitado a participar de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, e as formas de relações entre os atores. Por isso, entende-se, a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se ater ao ambiente institucional, mas, sobretudo, aos arranjos de políticas específicas.

No contexto político-institucional brasileiro, como discutido, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais). Em torno de cada política se arranjam organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle.

Portanto, compreender o funcionamento de políticas requer aprofundar o olhar nos arranjos institucionais que dão sustentação aos processos de implementação destas. Assim, para efeitos deste trabalho, o conceito de arranjo institucional é entendido como

o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica.

A noção de arranjos institucionais permite que a implementação de políticas públicas seja avaliada em relação às capacidades estatais existentes para sua realização. Parte-se do pressuposto de que são estes arranjos institucionais que definem as capacidades estatais disponíveis no momento da implementação³⁶. Isto é, arranjos institucionais promovem (ou deixam de promover) capacidades estatais. Estas, por sua vez, podem ser entendidas a partir de dois componentes: o técnico-administrativo e o político³⁷. O primeiro, deriva do conceito weberiano de burocracia, contemplando as habilidades do Estado para levar a efeito suas políticas, produzindo ações coordenadas e orientadas para a geração de resultados. O segundo, associado à dimensão política, se refere às habilidades de inclusão de atores diversos (sociais, políticos e econômicos) e de negociação e condução de processos decisórios compartilhados envolvendo o processamento de conflitos, prevenindo a captura por interesses específicos.

Na literatura dedicada à análise das experiências históricas de desenvolvimento, as capacidades do Estado – sobretudo aquelas relativas à dimensão técnico-administrativa – são admitidas como chave para o entendimento e o fortalecimento dos processos de desenvolvimento nacional em bases consistentes (Evans e Rauch, 1999). No entanto, tal literatura dedicou pouca atenção às capacidades políticas necessárias à definição de uma visão de futuro e à construção dos consensos necessários para realização de políticas públicas que dão realização a esta visão (Edigheji, 2010). Tais capacidades políticas estariam associadas à promoção da legitimidade da ação estatal em contextos democráticos, por meio da mobilização da sociedade e da articulação, concertação e compatibilização de interesses diversos em torno de plataformas comuns.

³⁶ Pode-se conceber também que as capacidades estatais disponíveis influenciem a montagem dos próprios arranjos institucionais. No entanto, o presente esforço analítico se centra nos efeitos capacitadores dos arranjos institucionais, isto é, naquilo que os arranjos disponibilizam em termos de capacidades estatais para implementação de políticas públicas.

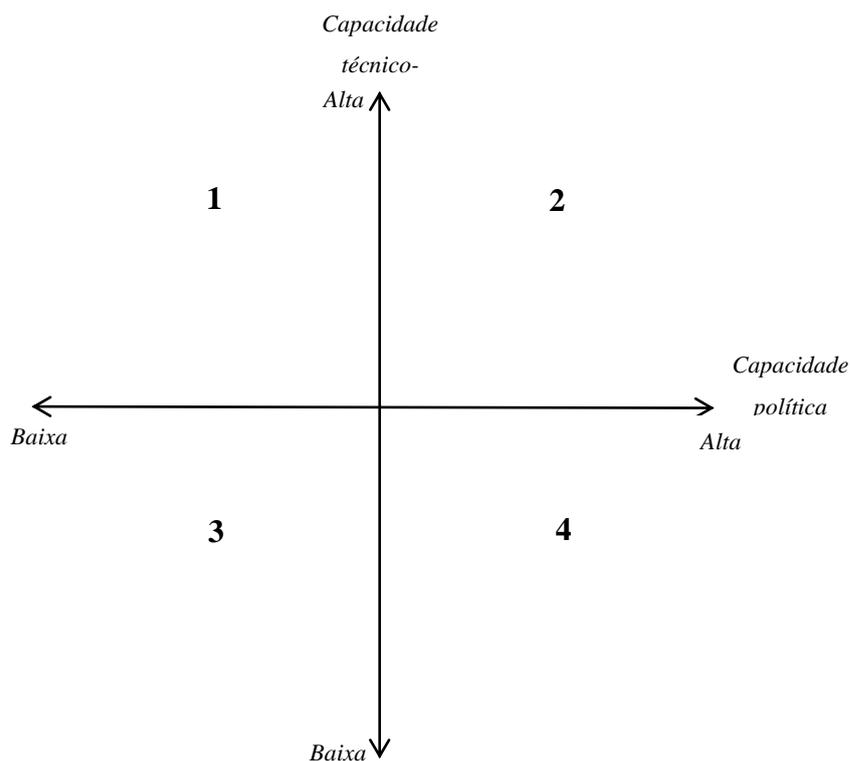
³⁷ Nota-se que a abordagem aqui proposta se diferencia de outras conceituações de capacidades estatais presentes na literatura, por especificar e buscar operacionalizar estes dois componentes, os quais remetem às tensões e interações entre burocracia e democracia. Na literatura especializada, o conceito de capacidade estatal comparece de forma mais abrangente, envolvendo a capacidade de administrar territórios, extrair e mobilizar recursos da sociedade, além de sua capacidade de coerção por meio do uso da força, tal como retratado nas obras de Michael Mann (1986), Charles Tilly (1990), Theda Skocpol (1979), e Peter Evans, D. Rueschemeyer e T. Skocpol (1985).

É certo que a capacidade técnico-administrativa para implementação de políticas de desenvolvimento pode existir tanto na presença quanto na ausência de democracia (vide o caso dos Estados desenvolvimentistas arquetípicos do Leste Asiático ou mesmo da América Latina). No entanto, no caso brasileiro atual, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e relação com os atores afetados na tomada de decisão, na promoção da accountability e no controle de resultados. Isso demanda novas capacidades do Estado, além das necessidades de uma burocracia profissional, coesa e meritocrática. Ou seja, no contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias, também, capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes, e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas.

No sentido de se obter uma tipologia com valor heurístico para a análise de casos empíricos, caracterizou-se o entrelaçamento entre as dimensões técnico-administrativa e política das capacidades estatais pela combinação dos dois componentes discutidos em dois eixos, vide o gráfico 1. No eixo vertical, tem-se o vetor das capacidades políticas, associado à habilidade dos atores do Estado em expandir os canais de interlocução com a sociedade civil e com os agentes do sistema político-representativo nos processos de produção de políticas públicas. No eixo horizontal, tem-se o vetor da capacidade técnico-administrativa, associada à competência da burocracia estatal em formular, coordenar e monitorar estratégias em diferentes níveis de governo.

Da combinação entre os dois eixos, resultam quatro quadrantes que abarcam variações de arranjos político-institucionais ao longo de um contínuo. Tal esquema analítico permite a percepção de gradações de capacidades ao longo dos dois eixos, evitando categorizações dicotômicas em termos da existência ou não de capacidades políticas e técnico-administrativas. Assim, todo arranjo institucional possuirá, em dado momento do tempo, capacidades e debilidades. A questão é saber em que graus essas capacidades se manifestam frente aos objetivos propostos e os desafios enfrentados por uma dada política pública.

Gráfico 1 – Variações em arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento



Fonte: Elaboração própria

O quadrante um revela possibilidades de arranjos com baixa capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa. Assim, referem-se às situações em que a execução de políticas se dá de forma insulada do ambiente político, pois não incorporam mecanismos de inclusão, transparência e controle social, reduzindo as possibilidades de legitimação e controle democrático. No entanto, são arranjos dotados de elementos capacitadores da ação estatal, como autonomia, competência técnica, capacidade organizacional e de coordenação, potencializando a execução da política em questão. Estes arranjos exemplificam muitas das políticas adotadas nos Estados desenvolvimentistas clássicos, por serem potencialmente eficazes, porém com traços de autoritarismo político.

Em oposição, o quadrante quatro abarca possibilidades de arranjos com alta capacidade política e baixa capacidade técnico-administrativa. Por possuírem tais características, é provável que estes arranjos incorporem mecanismos ou instâncias de participação dos atores interessados no processo, de transparência e de controles da atuação governamental (controle interno, externo, parlamentar e social), contribuindo para a legitimidade das políticas a eles associados. Porém, por não possuírem alta capacidade técnico-administrativa é provável que enfrentem dificuldades na sua execução.

No quadrante três caberiam as possibilidades de arranjos institucionais que não possuem (ou os têm apenas de forma limitada) nem os elementos politicamente legitimadores nem tecnicamente capacitadores da implementação de políticas públicas. Isto é, revelariam baixas capacidades políticas e técnico-administrativas do Estado.

Por fim, as possibilidades de arranjos admissíveis no quadrante dois diferem em relação aos arranjos anteriores, pois, além de possuir os elementos para um maior potencial de legitimidade da política, possuem também os elementos capacitadores da ação estatal, competência técnica, capacidades organizacionais e regulatórias, participação de atores sociais e econômicos, bem como de coordenação e articulação. Isto é, tratam-se dos arranjos com alta capacidade política e alta capacidade técnico-administrativa.

Esta última variedade de arranjo, representaria um ideal de atuação de um Estado democrático e desenvolvimentista. Por ser capaz de conciliar altos níveis em ambas as dimensões, técnico-administrativa e política, esse tipo de arranjo apresenta maior potencial para promoção de políticas públicas inovadoras e bem-sucedidas. Ao conciliar elementos que contribuem para uma atuação eficaz do Estado na concretização dos objetivos propostos com elementos que proporcionam a abertura à participação dos atores interessados, ao controle e à transparência, podem ser capazes de transformar os conflitos de interesses em aprimoramentos na própria política em questão, contribuindo para a sua efetiva implementação³⁸.

3. Metodologia

³⁸ Como lembram Loureiro et al. (2013), por envolver relações de sinergia entre Estado e sociedade, os arranjos desse tipo poderiam ser associados ao conceito de autonomia inserida cunhado por Evans (1995). Porém, ressalte-se, a análise de Evans se restringiu às conexões entre a burocracia estatal e as elites econômicas para a transformação industrial em países marcados por regimes autoritários. No arranjo do tipo dois, diferentemente, os arranjos são caracterizados pelas relações existentes entre a burocracia do Executivo com os sistemas representativo, participativo e de controles em um regime democrático.

Com o objetivo de compreender empiricamente como os arranjos institucionais estão sendo constituídos em políticas públicas de promoção de desenvolvimento no Brasil e explicar os seus efeitos sobre os resultados obtidos pelas mesmas, utilizou-se método comparativo orientado por estudos de casos. Foram selecionados para análise planos e programas considerados emblemáticos do ativismo estatal recente, aqueles potencialmente marcados por traços “desenvolvimentistas”, como a definição de metas ambiciosas, expectativas de transformação e prazos exíguos. Além disso, buscou-se uma composição de experiências que refletisse estas ambições em diferentes áreas de intervenção governamental, como a social, a industrial, a educacional, a energética e a de infraestrutura. A partir desses critérios, foram eleitos oito casos para estudo, compreendendo: quatro componentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (o Programa Minha Casa, Minha Vida; o projeto de integração do rio São Francisco; o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte, e as iniciativas de revitalização da indústria naval); o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; o Plano Brasil Maior; o Programa Bolsa Família; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

O conjunto de casos selecionados compreende políticas com escopo e complexidades distintas, além de trajetórias próprias e atores e públicos diferenciados. No entanto, a presente análise se concentra nas relações, internas a cada caso, entre objetivos, arranjos (e capacidades) e resultados, e na comparação das relações observados entre os casos. Essa estratégia permite, ao mesmo tempo, a comparabilidade entre os casos e a diversidade de condições nas quais se dão as relações entre objetivos, arranjos e resultados.

Por um lado, os estudos de casos³⁹ realizados para cada política selecionada permitiram a compreensão em profundidade de como se caracterizam os arranjos de cada política, como se dão as relações entre os diferentes atores envolvidos, e as implicações entre os componentes políticos e técnico-administrativos para os resultados produzidos.

Por outro lado, o método comparativo permite a avaliação dessas relações entre objetivos, arranjos e resultados observadas em cada caso. Assim, contribui para a

³⁹ Os casos foram estudados pelos pesquisadores que participaram do projeto. Além dos autores deste texto, que coordenaram a pesquisa, participaram os Técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Martha Cassiolato e Ronaldo Coutinho; os professores Diogo Coutinho (Universidade de São Paulo (USP), Maria Rita Loureiro e Mario Schapiro (Fundação Getúlio Vargas de São Paulo); e as pesquisadoras Paula Pedroti e Ana Karine Pereira (bolsistas do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional do Ipea).

percepção de padrões recorrentes e para elucidação de relações causais entre os elementos em foco. Deste modo, o método comparativo orientado por estudos de casos não busca produzir conhecimento generalizável para além do conjunto de casos analisados, mas, sim, extrair inferências lógicas a partir da análise e comparação entre os casos estudados (Small, 2009).⁴⁰

Os casos foram estudados tendo como referência algumas dimensões prioritárias para a análise dos arranjos de implementação que, por sua vez, dialogam com os três sistemas político-institucionais assinalados por Sá e Silva, Lopez e Pires (2010), quais sejam: burocrático-legal, político-representativa, e societal-participativa.

A dimensão burocrático-legal privilegia a atenção para as estruturas e processos, burocráticos, organizacionais e jurídicos, que conferem consistência e sustentação à ação governamental. Destacam-se nesta dimensão os recursos e competências disponíveis, humanos, tecnológicos e financeiros, os mecanismos de coordenação (intra e intergovernamental e entre atores públicos e privados) e monitoramento.

A dimensão político-representativo diz respeito ao conjunto de processos e atores envolvidos no funcionamento do sistema político brasileiro e às relações entre os poderes, compreendendo a atuação dos partidos políticos, a formação de governos (coalizões políticas,) e ao controle externo (judicial e parlamentar).

Por fim, a dimensão societal-participativa contempla as formas organizacionais e institucionais para promoção da participação da sociedade civil (associações empresariais, ONGs, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores e demais grupos de interesse) nas decisões políticas. Incluem-se aqui as variadas formas de interface de atores estatais e atores sociais, como conferências, conselhos, comitês, audiências e consultas públicas, ouvidorias, entre outras, nos três níveis de governo.

A utilização desse *framework* conceitual-metodológico permite orientar a construção das narrativas analíticas para cada caso estudado, privilegiando três momentos:

1) *Objetivos* – a explicitação dos objetivos e escopo de cada política, isto é, aquilo que os programas desejam perseguir, as metas a serem alcançadas e os produtos que pretendem entregar a sociedade;

⁴⁰ Segundo Small (2009, p. 22), as inferências lógicas se referem ao processo pelo qual o analista tira conclusões sobre as relações entre duas ou mais características de um ou mais casos em termos de um esquema explicativo.

2) *Arranjos político-institucionais* – trata-se dos arranjos que dão sustentação à implementação das políticas/programas estudados, envolvendo a descrição dos principais atores, organizações e processos que orientam as interações ao longo da implementação. A descrição do arranjo fornece a base para uma avaliação das capacidades estatais que ele é capaz (ou não) de promover. Tal como descrito nas seções anteriores, tais capacidades estatais podem ser subdivididas em duas dimensões: técnico-administrativa e a política. A avaliação das capacidades técnico-administrativas dos arranjos levam em consideração três critérios: (a) a presença de organizações com recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis para a condução das ações; (b) a existência e operação de mecanismos de coordenação (intra e intergovernamentais); e (c) estratégias de monitoramento (produção de informações, acompanhamento e exigências de desempenho). Já a avaliação das capacidades políticas, por sua vez, se orienta por outros três critérios: (a) existência e formas de interações das burocracias do Executivo com os agentes do sistema político-representativo (o Congresso Nacional, seus parlamentares, dirigentes dos governos subnacionais – governadores e prefeitos – e seus partidos políticos); (b) na existência e operação efetiva de formas de participação social (conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas, entre outras); e (c) na atuação dos órgãos de controle (sejam eles internos ou externos); e

3) *Resultados* – a descrição dos resultados compreende duas dimensões. A primeira se refere ao grau de execução das metas propostas, a qual pode ser observada pelo alcance de metas físicas e a realização de produtos previstos em um período de tempo específico (ou seja, os *outputs* do programa ou da política em questão e não os seus impactos sobre as condições ambientais mais gerais). A segunda dimensão se refere à inovação, isto é, a introdução de novidades ou mudanças durante a implementação dos programas (adoção de novos objetivos, instrumentos de execução e monitoramento ou frutos da negociação entre os atores envolvidos), as quais não estavam previstas no desenho original da política. Ou seja, esta dimensão procura chamar atenção para a adaptabilidade das políticas e para ocorrências durante o processo de implementação que tenham contribuído para o aprimoramento da política, do seu desempenho e da sua aceitabilidade junto aos atores envolvidos.

Ademais, a investigação dos arranjos de implementação das políticas revelou os contrastes existentes entre as perspectivas formais e informais dos mesmos – ou seja,

entre os atos normativos que compõem os arranjos *in the books* vis-à-vis suas manifestações na prática (*in action*). Muitas vezes, os arranjos formais parecem sofisticados e elaborados, mas sua operacionalização prática revela uma série de limitações; em outros casos, os arranjos como descritos formalmente podem ser considerados “deficientes” ou mesmo inexistentes, mas sua operação prática mostra mecanismos por meio dos quais tais limitações são compensadas.

Assim, apesar das diferenças de escopo, complexidade e trajetórias, todos os oito casos são abordados a partir de algumas categorias comuns (acima descritas). Será na relação entre estas categorias, no interior de cada caso, que se debruçará a análise comparativa que segue.

4. Análise comparativa

A análise comparativa dos casos estudados prosseguirá em duas etapas. Primeiramente, cada caso analisado será apresentado (subseção 4.1). A descrição dos programas/políticas busca revelar primordialmente seus objetivos, os arranjos político-institucionais que dão sustentação a sua implementação, e os resultados alcançados. Num segundo momento (subseção 4.2), a análise se concentrará na identificação de relações entre tipos de arranjos de implementação e resultados produzidos, e na descrição dos mecanismos que expliquem essas relações.

4.1 – Objetivos, arranjos, capacidades estatais e resultados

A seguir, a descrição de cada caso já revela seu posicionamento relativo na comparação com os demais. Os casos são julgados uns em relação aos outros em um contínuo que envolve graus altos, médios e baixos de capacidades estatais (técnico-administrativa e política) e de resultados (execução e inovação). Os quadros que integram o Anexo apresentam a classificação sintética de todos os casos a partir destas dimensões e critérios de análise.

a) Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB):

Objetivo. O Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel, lançado em 2004, visa implantar de forma sustentável a produção e o uso do biodiesel no território nacional, por meio da mistura obrigatória e gradativa desse combustível ao diesel mineral. O

programa nasce com a preocupação de evitar as consequências negativas e excludentes verificadas em políticas agroenergéticas anteriores, como no Proálcool: monocultura latifundiária concentrada em poucas regiões do Brasil e apoiada em mão de obra mal remunerada e submetida a condições precárias de trabalho. Assim, o PNPB orienta-se pelo duplo objetivo de estruturar o mercado e a cadeia de produção do biodiesel, até então inexistente no país, e incluir nessa cadeia a participação da agricultura familiar, sem desestimular o investimento privado (PEDROTI, 2013).

Arranjo político-institucional. No arranjo político-institucional do PNPB, a Casa Civil tem desempenhado papel de coordenação geral desde os debates iniciais sobre sua formulação. Cabe a este órgão a coordenação da Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB), composta por 13 ministérios e uma secretaria, que tem como objetivo elaborar, implementar e monitorar o programa, propondo atos normativos e sugerindo recomendações e diretrizes para a política. Na gestão do PNPB destaca-se ainda a existência do grupo gestor, formado por representantes de quinze órgãos e entidades, responsável pelas ações de gestão operacional e administrativa, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia (MME). Além do MME, a CEIB articula ações de diversos órgãos, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), na concessão e monitoramento do Selo Combustível Social, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), na regulação da cadeia produtiva e coordenação dos leilões do biodiesel, o Ministério da Fazenda (MF), na operacionalização de tributações diferenciadas, o BNDES, na gestão de linhas de financiamento específicas, e, por fim, a Embrapa, na prestação de assistência técnica aos produtores de oleaginosas. Assim, esse arranjo articula desde a produção de matéria-prima, pelo agronegócio e por agricultores familiares, passando pela recém-criada indústria do biodiesel, indo até a mistura e venda do diesel (PEDROTI, 2013).

No que tange às *capacidades técnico-administrativas*, percebe-se que o presente arranjo as promove em níveis relativamente altos. Primeiramente, o envolvimento de um conjunto amplo e variado de burocracias federais, agências e empresas estatais disponibiliza grande volume recursos humanos, financeiros e técnicos. Em segundo lugar, esse conjunto de organizações trabalha sobre a articulação clara da CEIB, sob a coordenação da Casa Civil, órgão vinculado à Presidência da República, com autoridade e legitimidade para compatibilizar os diferentes interesses envolvidos no PNPB, observando um complexo arcabouço regulatório estabelecido. Em terceiro lugar, para

além de mecanismos de coordenação intragovernamental, o arranjo do PNPB inclui o Selo Combustível Social, instrumento que incentiva a inclusão de agricultores familiares na cadeia produtiva e articula assistência técnica e financiamento à produção, além de viabilizar a comercialização do biodiesel⁴¹. Finalmente, vale destacar que, em 2007, o arranjo contou com um maior acompanhamento da cadeia produtiva formada até então, por meio de “salas de monitoramento” reunidas semanalmente (PEDROTI, 2013).

As *capacidades políticas* promovidas pelo arranjo político-institucional do PNPB, quando comparadas às demais políticas analisadas, são classificadas como médias. O Congresso e os parlamentares, além de terem atuado intensivamente nos momentos iniciais de formulação do programa, permaneceram ativos durante a implementação, seja em ações relacionadas ao controle da política, por meio da realização de audiências públicas e requerimentos de informação, seja com a criação, em 2011, da Frente Parlamentar do Biodiesel, formada por 280 parlamentares com o objetivo de propor mudanças no marco regulatório do PNPB. A CEIB não só tem conduzido audiências com representantes do Legislativo para revisão do marco regulatório, mas também conta com mecanismos formais e informais de participação social nas suas deliberações, envolvendo os diversos atores interessados na cadeia produtiva do biodiesel. Esses mecanismos incluem desde audiências públicas na Casa Civil e nos ministérios envolvidos, Câmaras Setoriais voltadas ao tema, grupos de trabalho com representantes da cadeia produtiva em nível local, consultas públicas, até atuação de grupos de interesse e lobby. Além desses mecanismos incidentes no nível decisório central, os sindicatos de trabalhadores rurais atuam na ponta como importantes fiscalizadores das certificações atribuídas pelo Selo Combustível Social. No entanto, não foram encontrados registros de uma atuação intensiva dos órgãos de controle em relação ao programa (PEDROTI, 2013).

Resultados. Em relação à execução, o programa tem sido bem sucedido no que se refere à promoção do mercado e da indústria nacional de biodiesel, desde o início da sua implementação, em 2005 (PEDROTI, 2013). O PNPB fomentou a criação de um parque

⁴¹ Selo Combustível Social é uma certificação concedida pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário aos produtores de biodiesel que “promovam a inclusão social dos agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - PRONAF” (artigo 2º, inciso I). A certificação traz uma série de benefícios aos produtores, o que incentiva a aquisição dos produtos da agricultura familiar (alíquotas de tributos reduzidas, melhores condições de financiamento e participação prioritária nos leilões de biodiesel).

industrial composto por 65 usinas autorizadas a produzir biodiesel capaz de prover mais do que o dobro da demanda nacional. Em 2011, o Brasil produziu 2,6 bilhões de litros de biodiesel, o que o tornou o quarto maior produtor de biodiesel no mundo, ficando atrás apenas dos Estados Unidos, da Alemanha e da Argentina, tradicionais produtores desse combustível. Já no ano seguinte, o Brasil se consolidou como maior mercado consumidor de Biodiesel do mundo.

Quadro 1 - Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)

Dimensão	Critérios			Classificação ⁴²
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – 13 ministérios, agências reguladoras, e estatais (Embrapa, Petrobras e BNDES) - com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Comissão Executiva Interministerial do PNPB (CEIB) e liderança da Casa Civil; Selo Combustível Social articula cadeia produtiva (setor privado), assistência técnica, financiamento e comercialização.	Salas de monitoramento, com integrantes do Grupo Gestor da CEIB;	Alta
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Audiências públicas e requerimentos de informação pelo Congresso, além da formação da Frente Parlamentar do Biodiesel	<i>Participação social</i> Audiências públicas na Casa Civil e nos ministérios envolvidos, Câmaras Setoriais, grupos de trabalho com representantes da cadeia produtiva, consultas públicas, fiscalização do Selo Combustível Social pelos sindicatos rurais em nível local.	<i>Controle</i> Não há registro de atuação dos órgãos de controle	<i>Classificação</i> Média
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i> Alta Introdução e aperfeiçoamento do Selo Combustível Social (certificação), além da antecipação da vigência da mistura obrigatória.		<i>Execução</i> Média Alta no que diz respeito ao parque industrial; média no que diz respeito à inclusão da agricultura familiar; e baixa quanto à diversificação de matérias-primas e redução de desigualdades regionais.	

Fonte: Elaboração própria a partir de PEDROTI (2013).

O PNPB conseguiu incluir a participação de 104.295 estabelecimentos da agricultura familiar na cadeia de fornecimento de matérias primas, em 2011. No entanto, aquém das expectativas iniciais do governo que era de 200.000 agricultores familiares. Do ponto de vista de diversificação do uso de matérias-primas e redução das desigualdades regionais,

⁴² A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

os resultados alcançados pelo PNPB também ficaram abaixo das previsões iniciais: a soja é a matéria-prima predominante na produção do biodiesel (em dezembro de 2011 o óleo de soja representou 71,1% do total de matérias-primas empregadas) e a inclusão dos agricultores familiares na cadeia do biodiesel ocorre essencialmente entre os mais organizados e produtores de soja, ou seja, entre os agricultores do Sul e do Centro-Oeste (em 2011, eles foram responsáveis por fornecer, respectivamente, 73% e 22,5% do volume total de matérias-primas adquiridas pela indústria do biodiesel da agricultura familiar). Esses aspectos têm sido o principal alvo de críticas ao programa e de relutância ao aumento do percentual de mistura do biodiesel ao diesel (PEDROTI, 2013).

Em relação à dimensão da inovação, destaca-se a criação e aperfeiçoamento de mecanismo de certificação conferida aos produtores de biodiesel que comprem parte da matéria-prima da agricultura familiar, o Selo Combustível Social. O Selo incentiva a compra desses fornecedores em troca de benefícios como redução de alíquotas de tributos, acesso a melhores condições de financiamento e participação prioritária nos leilões de aquisição do biodiesel. Assim, o Selo estabelece um mecanismo de coordenação que vai da inclusão da agricultura familiar à venda do biodiesel para os fabricantes e distribuidores de diesel. Além disso, destacam-se os processos internos que levaram à antecipação em três anos da vigência da mistura obrigatória (fixando o percentual de adição 5% e com perspectiva de aumento) (PEDROTI, 2013).

b) Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV):

Objetivo. O programa habitacional “Minha Casa, Minha Vida” foi lançado com o duplo objetivo de dinamizar a economia e reduzir o déficit habitacional para trabalhadores de baixa renda. Trata-se de uma política de financiamento e subsídio concedido pelo governo federal, privilegiando a produção de unidades habitacionais de famílias com renda de até três salários mínimos. O PMCMV, atualmente, integra a carteira de projetos do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e têm como meta a construção de um milhão de moradias destinadas a famílias de baixa renda mediante a criação de mecanismos para incentivar a produção ou a aquisição e requalificação de imóveis já existentes (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).

Arranjo político-institucional. No arranjo político-institucional do Programa Minha Casa, Minha Vida, a Casa Civil também ocupou papel central na formulação e coordenação da implementação do programa, contando com o apoio do Ministério da Fazenda, na definição das normas de regulamentação e nas negociações com o empresariado do setor de construção civil, e com o aporte técnico da Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades, e intermediação financeira da Caixa Econômica Federal (CEF). Sob o comando da Casa Civil estes órgãos se articularam na definição de diretrizes, regras e condições para o funcionamento e avaliação do programa. Na gestão operacional, a CEF tem papel decisivo na articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios, na medida em que (a) celebra Termo de Adesão com os governos subnacionais⁴³ e (b) é responsável pela concessão dos diferentes tipos de financiamento e pela aprovação dos projetos, do ponto de vista técnico, jurídico e econômico-financeiro, a serem executados pelas empresas do setor da construção civil (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).

Deste modo, quando analisado sob a perspectiva de suas *capacidades técnico-administrativas*, percebe-se que o arranjo político-institucional do PMCMV dispõe de atores, processos e instrumentos que lhe situam em um nível relativamente alto de capacidade. O arranjo envolve um conjunto de burocracias, cada qual em sua área de atuação, cujas ações são orquestradas por um órgão central na estrutura de poder do Governo Federal, a Casa Civil. Além de contar com o Ministério da Fazenda e a CEF no estabelecimento de normas e operacionalização do componente financeiro do PMCMV, o arranjo se beneficiou da capacidade técnica da SNH, a qual já vinha trabalhando nos últimos anos na construção de uma política e do sistema nacional de habitação de interesse social (PlanHab e SNHIS), tendo avançado bastante nos diagnósticos e instrumentos de estimação de demanda e focalização da faixa de renda de zero a três salários mínimos (a qual representa 80% do déficit habitacional do país)⁴⁴. Além disso, o arranjo do PMCMV adquiriu maior capacidade de coordenação

⁴³ Esse acordo visa assegurar a colaboração daqueles governos em ações que facilitem a execução dos projetos, tais como indicação das famílias a serem beneficiadas, de áreas disponíveis ou priorizadas para a implantação, isenção de tributos e ainda a execução do “trabalho técnico social” junto aos beneficiários dos empreendimentos implantados. É só a partir da assinatura desse termo de adesão que a Caixa passa a receber propostas de aquisição de terreno e produção ou requalificação de empreendimentos para análise.

⁴⁴ Ainda que o lançamento do PMCMV tenha “atropelado” o projeto de política de habitação de interesse social, desenvolvidos pelo Ministério das Cidades, os trabalhos e acúmulos anteriores da SNH foram decisivos na introdução do componente social ao PMCMV, ausente nas formulações iniciais negociadas com os empresários.

intragovernamental e monitoramento ao ser incluído no PAC, permitindo prioridade na agenda governamental, acompanhamento pelo comitê gestor interministerial e monitoramento cotidiano e voltado para solução de problemas de implementação por meio das “salas de situação” (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).

No que tange às *capacidades políticas*, o arranjo do PMCMV pode ser caracterizado relativamente como promotor de capacidades em nível baixo. Por um lado, ao longo de sua implementação, o PMCMV sofreu interferências pontuais oriundas dos representantes políticos do Poder Legislativo e, também, dos órgãos de controle. Quanto aos primeiros, destaca-se a discussão que resultou na incorporação de reserva de até R\$ 1 bilhão como subvenção econômica para a extensão de PMCMV a municípios com população de até 50.000 habitantes, alterando a proposta original do Executivo focada apenas cidades grandes e médias. Com relação aos órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) fez um conjunto de determinações visando procedimentos mais rigorosos de publicidade e verificação da veracidade da renda declarada pelos potenciais beneficiários, e a disponibilização, por parte de outros órgãos, de informações necessárias ao acompanhamento e avaliação do PMCMV feito pela SNH. Por outro lado, é na inclusão de atores sociais é que se observam maiores déficits. Se o empresariado da construção civil teve suas demandas atendidas no desenho e na implementação do programa, o mesmo não ocorreu com outros segmentos sociais. Logo após o lançamento do programa, representantes dos movimentos sociais no Conselho das Cidades reclamaram da ausência de discussão sobre as medidas anunciadas. O Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social se manifestou na mesma direção, afirmando não ter sido ouvido no processo de formulação. Em vários fóruns, os movimentos sociais participantes desses colegiados e profissionais da área de urbanismo demonstraram preocupação com problemas contidos no desenho do programa, declarando que a construção das unidades precisava estar associada a uma política urbana que garantisse o acesso a serviços públicos, como saúde, educação transporte, uma vez que eles receavam que fosse repetida a experiência dos conjuntos habitacionais do período BNH (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013).

Quadro 2 - Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

Dimensão	Critérios			Classificação ⁴⁵
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – ministérios (CC, MF, Mcid/SNH), estatais (CEF), governos subnacionais - com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Coordenação intragovernamental e com o setor privado da Casa Civil em alinhamento com o Ministério da Fazenda. Coordenação intergovernamental da CEF (articulação entre beneficiários, construtoras, incorporadoras, estados e municípios).	Projeto integrante do PAC	Alta
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Discussão e alterações pontuais no programa, oriundas do Congresso (e.g. reserva para pequenos municípios).	<i>Participação social</i> Ampla participação do empresariado da construção civil, mas baixa participação de outros segmentos sociais e não permeabilidade às instituições participativas já existentes na área (ConCidades, CGFHIS, etc.).	<i>Controle</i> Já foi auditado pelo TCU - auditoria determinou melhoria nos procedimentos de verificação de renda e publicidade.	Baixa
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i>		<i>Execução</i>	
	Baixa Algumas adaptações, mas reprodução da dissociação entre política habitacional e desenvolvimento urbano do passado.		Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.	

Fonte: Elaboração própria a partir de LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA (2013).

Resultados. No que tange aos resultados, observa-se alta taxa de execução. O PMCMV tem provocado a aceleração da produção habitacional no Brasil⁴⁶. Na sua primeira fase, a execução chegou a superar a meta estabelecida em 43%, para o seguimento de renda de 0 a 3 salários mínimos, e obteve níveis superiores a 70% das metas para os demais seguimentos de renda, em 2010. Na segunda fase, iniciada em 2011, já foram concedidos financiamentos subsidiados para mais 953,6 mil unidades habitacionais. No entanto, no que tange à inovação, ainda que o PMCMV tenha priorizado o foco no segmento de renda de 0 a 3 salários mínimos, argumenta-se que o programa reproduz várias das características da política habitacional do BNH, nos anos 1970 e 80, orientando-se predominantemente pela lógica empresarial e econômica de curto prazo e

⁴⁵ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

⁴⁶ Em 2002, o Sistema de Financiamento Habitacional respondeu pela aquisição de apenas 25 mil unidades (de imóveis usados ou construídos), mobilizando um volume de R\$ 1,4 bilhão, enquanto em 2008 essas cifras passaram para 280 mil unidades e envolvendo R\$ 25 bilhões de reais (ROVER apud Loureiro, Macário e Guerra, 2013).

não inserida em uma política mais estrutural de planejamento e de reforma urbana. Assim, a forma que o programa vem sendo implementado atualmente gera relativamente poucas inovações em termos de novas estratégias para melhorar a qualidade de vida nas cidades e eliminar efetivamente o déficit habitacional para a população, o que tem despertado críticas junto a movimentos populares pró-moradia e grupos organizados de especialistas no tema (LOUREIRO, MACÁRIO e GUERRA, 2013)⁴⁷.

c) Programa Bolsa-Família (PBF):

Objetivo. O Programa Bolsa-Família tem como objetivos apoiar o desenvolvimento das famílias vulneráveis para que elas superem a situação de extrema pobreza, promovendo o acesso das famílias mais pobres à rede de serviços públicos (em particular os de saúde, educação e assistência social). Concretamente, o programa consiste em uma transferência de renda condicionada para as famílias com renda mensal por pessoa entre R\$ 70 e R\$ 140. Para receber essas transferências, os beneficiários devem cumprir condicionalidades (COUTINHO, 2013).

Arranjo político-institucional. O arranjo político-institucional do Programa Bolsa Família tem no seu núcleo a burocracia do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), em especial a sua Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). A operação do PBF é descentralizada e compartilhada. Em termos verticais, envolve parcerias com governos estaduais, mas, sobretudo, com governos municipais, os quais são responsáveis pela gestão local do programa (atualização do cadastro, acompanhamento das condicionalidades, etc.). Em termos horizontais, envolve diferentes órgãos do nível federal, como a Caixa Econômica Federal, responsável pela operacionalização das transferências, e outros ministérios como os da Saúde e o da Educação, responsáveis pelo acompanhamento e fiscalização do cumprimento de condicionalidades nas suas respectivas áreas. Esse arranjo tem uma relação ambivalente com o campo da assistência social, entendida como política de atendimento a necessidades básicas baseada na oferta de serviços e pagamento de benefícios. Apesar de guardar certa distância e autonomia no nível federal de gestão, hibridiza-se, no plano

⁴⁷ Apesar desse diagnóstico geral, vale destacar que, em comparação com a política habitacional do BNH, o PMCMV tem conseguido incorporar segmentos de baixa renda, atender restrições de ordem legal, ambiental e algumas reivindicações de melhorias técnicas e urbanísticas, além de prestar orientação técnica aos governos municipais (Loureiro, Macário e Guerra, 2013).

local, com a rede da assistência social e suas ramificações, sobretudo, em municípios pequenos e pobres (grande maioria no país) (COUTINHO, 2013).

O arranjo que dá sustentação à implementação do PBF apresenta, assim, um nível de *capacidade técnico-administrativa* relativamente alto. O MDS efetivamente desempenha o papel de núcleo estratégico-operacional do arranjo, orientando as ações dos demais atores e coordenando o fluxo informacional entre eles. Para tal, utiliza-se de instrumentos de coordenação intra e intergovernamental e de estratégias de monitoramento dos seus resultados. Nesse sentido, merece destaque o Cadastro Único (CadÚnico), o qual identifica famílias em situação vulnerável e permite a focalização nos potenciais beneficiários do programa. Esse cadastro é gerido pelo MDS, alimentado pelos municípios e utilizado pela Caixa Econômica Federal como base para os pagamentos para os beneficiários. Esse mesmo cadastro serve de base para que o MDS se articule junto às unidades responsáveis nos Ministérios da Saúde e da Educação pelo acompanhamento das condicionalidades e pela prestação de serviços adicionais ou complementares para superação de vulnerabilidades. Além do CadÚnico, o Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do MDS permite, ao mesmo tempo, uma avaliação da qualidade da gestão do programa no nível local e a prestação de apoio financeiro para os municípios que tenham feito esforços para aprimorar sua atuação (COUTINHO, 2013).

Quanto às *capacidades políticas*, o arranjo político-institucional do PBF apresenta, comparativamente, nível médio. Por um lado, O PBF foi inicialmente concebido por técnicos e “costurado” no aparelho do Estado por meio de pactuações intraburocráticas. Tal insulamento teve como objetivo “blindar” o PBF contra as práticas assistencialistas tradicionais e proporcionar uma implementação acelerada, mas provocou também o seu distanciamento em relação às arenas políticas formais e o Congresso, assim como também à interferência de grupos e movimentos da sociedade civil em nível federal (não há conselhos ou conferências nacionais, instituições participativas típicas de outros programas da área social). Por outro lado, a adesão dos municípios ao PBF é condicionada à criação das chamadas Instâncias de Controle Social (ICS), voltadas para o acompanhamento cotidiano do programa. O grau de institucionalização dessas ICS é baixo, mas tem sido fortalecido com sua hibridização com os conselhos municipais de assistência social. Além disso, o PBF dispõe de espaços de pactuação, como as

Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite⁴⁸, as quais permitem a inclusão de agentes políticos do nível subnacional em negociações sobre normas de operação do programa e sua articulação com o Sistema Único de Assistência Social (COUTINHO, 2013). Por fim, o PBF é objetivo de escrutínio intensivo de órgãos de controle, como a CGU e o TCU, e se submete a altos requisitos de transparência quanto às suas operações.

Resultados. Com relação aos seus resultados, percebe-se um alto grau tanto de execução quanto de inovação. Em menos de dez anos o PBF tornou-se o maior programa do gênero existente no mundo, com 45 milhões de beneficiários (mais de 13 milhões de famílias). Em relação à dimensão da inovação, ao longo da implementação do PBF observou-se o desenvolvimento de instrumentos que têm contribuído para o aperfeiçoamento do programa, como o Cadastro Único e o Índice de Gestão Descentralizada (COUTINHO, 2013). Além deles, percebe-se também um esforço contínuo de revisão dos objetivos do programa e estreitamento dos seus vínculos com outras políticas sociais, sobretudo, a partir da sua inclusão no Programa Brasil Sem Miséria.

⁴⁸ Um exemplo disso é a edição do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no Âmbito do SUAS que previu a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para as famílias mais vulneráveis que já são beneficiárias do PBF, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ou do BPC.

Quadro 3 - Programa Bolsa-Família (PBF)

Dimensão	Critérios			Classificação ⁴⁹
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – ministérios (MDS, MS, MEC), estaduais (CEF), governos subnacionais - com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	MDS como núcleo estratégico-operacional do arranjo; CadUnico e IGD operam fluxo informacional para articulação intra e intergovernamental.	CadUnico e IGD permitem acompanhamento da execução do programa, além de avaliações feitas pelo setor próprio do MDS.	Alta
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Relativamente “blindado” contra influencia de parlamentares e partidos políticos. Mas, possui mecanismos ativos de pactuação e negociação com outros agentes políticos, como dirigentes de governos subnacionais (Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite)	<i>Participação social</i> Baixo grau de institucionalização das Instâncias de Controle Social no nível local, mas com tendência de fortalecimento com maior aproximação das estruturas participativas do SUAS. Inexistência de mecanismos de participação no nível federal.	<i>Controle</i> Programa frequentemente submetido ao escrutínio dos órgãos de controle (TCU e CGU), além de ser alvo de políticas de transparência (Portal da Transparência).	Média
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i>		<i>Execução</i>	
	Alta Incorporação e aperfeiçoamento de instrumentos (CadUnico e IGD), revisão de objetivos e aproximação contínua com outras políticas sociais.		Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas.	

Fonte: Elaboração própria a partir de COUTINHO (2013).

d) Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF):

Objetivo. O Projeto de Integração do Rio São Francisco com Bacias Hidrográficas do Nordeste Setentrional tem uma longa história, mas sua versão recente tem uma primeira tentativa de retomada em 2003, somente se iniciando em 2007, quando o projeto é assumido como prioritário pelo Governo Federal, passando a fazer parte do PAC. O objetivo do projeto é combater a escassez da água no Nordeste Setentrional brasileiro e os efeitos das longas estiagens sobre os milhares de residentes na região. A obra prevê a construção de mais de 600 quilômetros de canais de concreto em dois grandes eixos (norte e leste) para o desvio das águas do rio, ao longo do território de quatro estados (Pernambuco, Paraíba, Ceará e Rio Grande do Norte). Prevê-se, também, a construção

⁴⁹ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

de nove estações de bombeamento de água. A iniciativa sempre envolveu polêmica, pois alguns estados se consideravam potenciais prejudicados pela perda de água decorrente da transposição (Minas Gerais, Bahia, Sergipe, e Alagoas) e organizações ambientalistas e de direitos humanos se preocupavam com os impactos socioambientais das obras (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

Arranjo político-institucional. O arranjo político-institucional do PISF tem no seu núcleo o Ministério da Integração Nacional (MIN), como órgão gestor do projeto e coordenador de seu Sistema de Gestão e Conselho Gestor. O MIN é o órgão responsável pela contratação de empresas para a execução dos projetos de engenharia e das obras necessárias. Nessa tarefa, o MIN se relaciona com órgãos reguladores como o Ibama, a Agência Nacional de Águas (ANA) e o Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH), responsáveis por expedir licenças e aprovações necessárias à implantação do projeto. Nesse emaranhado burocrático, cabe à Casa Civil (e posteriormente também ao Ministério do Planejamento) a coordenação política do processo e a articulação entre as diversas agências envolvidas (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

Esse arranjo tem promovido *capacidades técnico-administrativas* que podem ser classificadas comparativamente em nível médio. O órgão gestor central (MIN) tem lidado com a insuficiência de profissionais da área de engenharia capazes de formular ou avaliar projetos de obras e contratos, o que tem levado a revisões dos contratos iniciais com as empreiteiras vencedoras de licitações. Dada a complexidade da política e do arranjo montado para sua implementação, as debilidades do MIN têm sido atenuadas, em parte, pelo papel de coordenação política e estratégica realizado pela Casa Civil. Este órgão conduziu negociações que reduziram pontos de divergências no projeto, tanto entre os órgãos de governo, quanto com os grupos políticos e sociais contrários à obra. Além disso, teve papel importante também na inclusão do PISF ao PAC, em 2007, incrementando os instrumentos de monitoramento e gestão (comitês gestores, salas de situação etc.) que têm permitido reduzir os gargalos ou entraves administrativos (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

Quanto às *capacidades políticas*, considera-se que o referido arranjo as desenvolveu em níveis relativamente altos. O processo de formulação e implementação do PISF foi marcado por arenas decisórias inclusivas de uma pluralidade de atores estatais, políticos e societários. Na arena política e no Congresso, o projeto foi alvo de intensas negociações entre governadores e parlamentares de estados a favor (receptores das

águas) e contra (doadores de águas) o projeto. Na fase de licenciamento ambiental, o PISF foi submetido a audiências públicas nas regiões afetadas, permitindo manifestações da sociedade civil local. Ao longo do processo, Cabe destacar o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), instância de participação social vinculada ao Conselho Nacional dos Recursos Hídricos. Finalmente, órgãos de controle como TCU, CGU e o Ministério Público vem tendo atuação intensiva, fiscalizando e avaliando estudos originais e apresentando alternativas para induzir aperfeiçoamento dos instrumentos de gestão do próprio MIN, ou pela via de ações judiciais contestando procedimentos adotados na execução do programa. Nessas diversas interações, os acordos pactuados foram capazes de promover aperfeiçoamentos e incorporar novas demandas não contempladas no projeto inicial (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

Resultados. No que concerne os resultados, observa-se um nível de execução relativamente baixo, pois esta tem sofrido diversos atrasos. De 2003 a 2006, foram emitidas onze liminares contra a obra pelo Judiciário. Em 2007, iniciaram-se os primeiros procedimentos licitatórios voltados para a execução das obras civis de quatorze lotes, cujo prazo de conclusão foi estipulado para o ano de 2012. No entanto, até abril de 2012, apenas 30% das obras civis e 36% das obras de compensação ambiental estavam concluídas. Os atrasos se devem a diversos fatores, como uma grande quantidade de ações impetradas na justiça ou em órgãos ambientais, fiscalizações realizadas pelos órgãos de controle e renegociação do valor dos contratos com as empresas responsáveis pela execução das obras de construção dos canais.

Diferentemente, o projeto apresenta melhores resultados na dimensão da inovação. A implementação do mesmo gerou novidades de grande alcance, como a ampliação do seu escopo que passou, originalmente, de Projeto de Transposição para Projeto de Integração, incluindo a transposição e a revitalização do Rio São Francisco, beneficiando também os estados que sofreriam perdas em termos de vazão de água e recursos orçamentários para obras. Além disso, emergiu da execução do projeto a edição de MP 387 (convertida na Lei 11.578/2007) que alterou as regras das transferências voluntárias, criando os Termos de Compromisso, que permitiram aos municípios com restrições no CAUC (Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntária do Governo) acessar os recursos do PAC (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

Quadro 4 - Projeto de Integração do Rio São Francisco (PISF)				
Dimensão	Critérios			
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ⁵⁰
	Envolve basicamente um ministério (MIN) e duas agências reguladoras (ANA e Ibama). Observa-se insuficiência de recursos humanos e técnicos.	Coordenação política e articulação da Casa Civil.	Projeto integrante do PAC; Sistema de Gestão de projetos do MIN.	Média
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i>	<i>Participação social</i>	<i>Controle</i>	<i>Classificação</i>
	Intensas negociações no Congresso entre parlamentares e governadores contra e a favor do projeto.	Atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), vinculado ao Conselho Nacional de recursos hídricos, além de audiências públicas na fase de licenciamento ambiental.	Atuação intensiva e contínua do TCU, da CGU e do Ministério Público,	Alta
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i>		<i>Execução</i>	
	Alta Revisão do escopo do programa e incorporação do vetor de “revitalização”, alteração das regras para transferências voluntárias aos municípios.		Baixa Menos de 40% das obras estão concluídas.	

Fonte: Elaboração própria a partir de LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA (2013).

e) Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM):

Objetivo. O projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte é outro caso que apresenta uma longa história. Foi pensado inicialmente durante a ditadura militar, período que foram construídas a maioria das hidroelétricas existentes no país, posteriormente abandonado por vários anos, e retomado no primeiro mandato do ex-presidente Lula como um projeto estratégico para o desenvolvimento nacional, o qual passou a fazer parte do PAC em 2007. Desde sua concepção inicial o projeto é marcado por conflitos entre duas coalizões, sendo uma a que defende a solução hidroelétrica para a expansão da oferta de energia e suporte ao crescimento industrial (envolvendo as burocracias e estatais do setor elétricos e atores privados), e outra a que enfatiza os riscos de degradação ambiental e de violação dos direitos de populações atingidas (envolvendo as burocracias do setor ambiental, o Ministério Público e atores da sociedade civil local e internacional) (PEREIRA, 2013).

⁵⁰ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

Arranjo político-institucional. O arranjo que dá sustentação à implementação da Usina Hidrelétrica de Belo Monte envolve um conjunto amplo de burocracias federais, requisitos de interação com o Congresso Nacional e processos participativos envolvendo atores da sociedade civil. O núcleo decisório compreende as burocracias do setor elétrico – órgãos vinculados ao Ministério de Minas e Energia (MME), como a Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), as estatais do grupo Eletrobrás e o Departamento Nacional de Águas e Energia Elétrica (DNAEE) –, além de órgãos da Presidência da República, como a Casa Civil e o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)⁵¹. São estes os atores que definem as principais características dos projetos, como a localização, o tamanho e a potência da usina. Desde a Constituição de 1988, cabe ao Congresso Nacional aprovar o projeto, nos casos de empreendimentos que afetam terras indígenas, após oitivas junto às comunidades. Por fim, o arranjo se completa com as burocracias do setor ambiental como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes da Biodiversidade (ICMBio), as quais, durante as fases do processo de licenciamento ambiental do empreendimento, mobilizam também outros órgãos envolvidos com regulação e garantia de direitos, como a Fundação Nacional do Índio (Funai), Fundação Palmares, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN), e o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), entre outros. Durante o licenciamento, devem ser conduzidos estudos técnicos e também consultas a múltiplos atores da sociedade civil sobre a viabilidade e o impacto socioambiental do empreendimento. A execução da obra, no caso de Belo Monte, fica a cargo do grupo Norte Energia, formado por empresas estatais e privadas do setor elétrico, entre elas a Eletrobrás, vencedor do leilão ocorrido em 2010 (PEREIRA, 2013).

A *capacidade técnico-administrativa* promovida por esse arranjo pode ser considerada como média, em termos comparativos. Se por um lado é possível dizer que as burocracias do setor elétrico (órgãos federais e empresas estatais) dispõem de capacidade técnica suficiente para a elaboração do projeto (sobretudo, as revisões feitas

⁵¹ O CNPE é um órgão de assessoramento do Presidente da República com a função de propor políticas nacionais na área energética. O decreto nº 3520 de 21 de junho de 2000 define sua composição com 12 representantes do Estado e 2 da sociedade civil - “um representante da sociedade civil especialista em matéria de energia” e um assento para universidade brasileira. Dessa forma, além da desproporcionalidade numérica entre membros do Estado e da sociedade, a presença desta no Conselho se limita a sociedade civil especializada, o que evidencia o caráter pouco inclusivo do Conselho.

no mesmo ao longo dos anos 1990⁵²); por outro lado, ao longo da implementação do projeto, observam-se problemas na coordenação do conjunto de órgãos governamentais envolvidos e no acompanhamento da execução do mesmo. Ainda que a Casa Civil atue nesse caso, fazendo a articulação política dentro do governo, a história recente de Belo Monte tem sido marcada por conflitos intragovernamentais, sobretudo entre as burocracias do setor elétrico e ambiental, prejudicando a implementação das decisões e dos cronogramas estabelecidos. Com a inclusão da UHBM no PAC, a partir de 2007, os problemas de coordenação e monitoramento começam a ser mitigados, mas ainda assim persistem grandes atrasos na execução das obras (PEREIRA, 2013).

Por sua vez, a operação do arranjo da UHBM tem promovido *capacidades políticas* em nível relativamente baixo. Apesar de o arranjo formal prever a necessidade de aprovação do empreendimento pelo Congresso e mecanismos de participação social na fase de licenciamento, a implementação desse processo apresentou limitações e teve pouca influência sobre os fóruns decisórios centrais (burocracia do setor elétrico). A pressa para a aprovação do projeto no Congresso, o qual tramitou pela Câmara e pelo Senado Federal em menos de um mês, no ano de 2005, impediu com que fossem realizadas oitivas das comunidades indígenas. Em 2009, em resposta a uma Ação Civil Pública impetrada pelo Ministério Público Federal (MPF), a FUNAI conduziu audiências em doze comunidades indígenas, as quais ainda seguiram sendo criticadas pelo MPF e pelos grupos sociais envolvidos. Da mesma forma, as audiências públicas conduzidas ao longo do processo de licenciamento apresentaram diversas falhas que limitaram a efetividade desse instrumento participativo como mecanismo de solução de conflitos, de aumento da legitimidade de projetos do governo e de conciliação de interesses⁵³. Ainda que tais limitações tivessem sido superadas, observa-se que a abertura à participação e inclusão de uma pluralidade de atores no processo de

⁵²Em 1994, foi criado grupo de trabalho composto por Técnicos da Eletronorte, da Eletrobrás e do DNAEE com o objetivo de reavaliar energeticamente a configuração estabelecida nos primeiros estudos da usina para confirmar a atratividade do empreendimento; atualizar os estudos ambientais, hidrológicos e de orçamento; analisar e propor ações para viabilização sociopolítica do empreendimento. Como resultado desse trabalho, o projeto de Belo Monte foi alterado a fim de minimizar os impactos ambientais de qualidade da água no rio Bacajá; eliminar a interferência do reservatório com a área indígena Paquiçamba; diminuir a área de inundação do reservatório do AHE Belo Monte, minimizando os custos com relocações (PEREIRA, 2013).

⁵³ As principais críticas as estas audiências dizem respeito ao fato de ocorrerem somente nas fases finais do projeto, ao invés de incluir as etapas de discussões iniciais; terem escopo limitado e caráter meramente informativo; não terem se preocupado com ampliar e pluralizar a representatividade dos participantes; e, por fim, não terem gerado nenhum tipo de sistematização ou devolutiva para os participantes (Pereira, 2013).

implementação da UHBM se dá em uma etapa relativamente descolada do núcleo decisório da política no setor elétrico, conhecido por um padrão de atuação insulada e com baixa participação da sociedade. Assim, apesar de proporcionar a explicitação de interesses distintos, o processo participativo previsto no atual arranjo, seja nas audiências ou nas discussões do Congresso, apresenta pouca capacidade de processar conflitos e conciliar os distintos interesses e demandas envolvidos. Essa característica traz como consequência negativa para a implementação do projeto de Belo Monte a intensa judicialização, provocada em larga medida pelo MPF, e as interrupções e atrasos decorrentes.

Resultados. Com relação aos resultados, percebe-se uma baixa execução. O projeto tem sido marcado por atrasos expressivos e sucessivos reveses, desde interrupções no processo de licenciamento da usina, motivadas por ações civis públicas, impetradas pelo Ministério Público, além de outros processos judiciais questionando a legalidade do processo, a paralizações das obras devido a greves de trabalhadores, diversas manifestações e ações de protesto dos grupos afetados. Nesse sentido, as dificuldades de resolução dos conflitos que permeiam o projeto repercutem em dificuldades de execução das ações.

No que tange à inovação, com a retomada do projeto da usina na década de 1990, foram introduzidas revisões importantes que o distancia dos projetos de hidroelétricas do passado, como Tucuruí e Balbina, por exemplo. A adoção de tecnologia de fio d'água permite a produção de grande quantidade de energia com área de alagamento relativamente pequena. No entanto, após esse redesenho do projeto, não se verificam aperfeiçoamentos ou revisões que tenham emergido a partir do processo de implementação (PEREIRA, 2013).

Quadro 5 - Usina Hidrelétrica de Belo Monte (UHBM)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ⁵⁴
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações –ministérios (MME, CC, MMA), agência e órgãos reguladores (ANEEL, Ibama, CNPE), autarquias (DNAEE, ICMBio, Funai), estatais (Grupo Eletrobrás) e atores privados (Norte Energia) - com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	História marcada por conflitos intragovernamentais entre burocracias do setor elétrico e setor ambiental, apesar de atuação da Casa Civil.	Projeto integrante do PAC.	Média
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Críticas e contestações em relação às oitavas “realizadas” pelo Congresso Nacional para aprovação do empreendimento (trâmite de extrema urgência).	<i>Participação social</i> Audiências públicas conduzidas ao longo do processo de licenciamento apresentaram falhas e efetividade limitada, deslocadas do núcleo decisório.	<i>Controle</i> Não foi identificada atuação expressiva dos órgãos de controle (CGU e TCU), a não ser pela atuação do Ministério Público junto ao judiciário.	<i>Classificação</i> Baixa
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i> Baixa Após revisão do projeto nos anos 1990 (fio d’água), foram poucas alterações significativas no projeto.		<i>Execução</i> Baixa Interrupções, paralizações e atrasos sucessivos prejudicam execução da obra.	

Fonte: Elaboração própria a partir de PEREIRA (2013).

f) Revitalização da Indústria Naval (RIN):

Objetivos. As iniciativas voltadas para a Revitalização da Indústria Naval (RIN) tomam corpo a partir de meados dos anos 2000 e, posteriormente, integram o PAC com o duplo objetivo de ampliar a autonomia nacional no transporte marítimo e apoiar a indústria de petróleo e gás, por meio da construção de embarcações no Brasil. Para tal, fazia-se necessário promover o soerguimento da indústria naval nacional, a qual chegou a assumir posição de destaque no cenário internacional, nos anos 1960 e 70, mas praticamente desapareceu no país durante os anos 1990. A promoção dessa revitalização vem se materializando por meio de oferta de um volume expressivo de financiamentos

⁵⁴ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

subsidiados ao setor, associados a requisitos de conteúdo nacional e numa perspectiva de regionalização dos investimentos com a construção de estaleiros em diversos estados. Assim, a RIN passou a ser entendida tanto como um componente estratégico de política industrial quanto como instrumento de estímulo à produção e ao emprego (PIRES, GOMIDE e AMARAL, 2013).

Arranjo político-institucional. O arranjo político-institucional que dá amparo às iniciativas governamentais para a revitalização da indústria naval envolve quatro atores centrais no ciclo de definição, execução e monitoramento de projetos: a Petrobras Transportes S.A. (Transpetro), o Ministério dos Transportes, os agentes financeiros e as empresas do setor (estaleiros e armadores). Tais atores se envolvem em um fluxo no qual empresas do setor naval (estaleiros e armadores, incluindo a Transpetro) formulam e apresentam projetos de construção de embarcações ao Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante (CDFMM), vinculado ao Ministério dos Transportes, pleiteando financiamentos atrativos com recursos do Fundo de Marinha Mercante (FMM). Caso aprovados, os projetos podem ser contratados junto aos agentes financeiros, os quais gerenciam o financiamento até a construção e operação da embarcação. Além destes atores centrais, interferem também na operação do arranjo, em diferentes momentos, o Senado Federal, na autorização e aprovação de leis e atos normativos, e os órgãos de controle (TCU, CGU e, nos casos de construção de estaleiros, o Ibama).

Tal arranjo tem sido capaz de promover alta *capacidade técnico-administrativa*. Em primeiro lugar, o arranjo envolve um conjunto de organizações com recursos humanos, técnicos e financeiros não desprezíveis. Ainda que o Ministério dos Transportes venha enfrentando carência de quadros qualificados, tem sob sua gestão o FMM e tem aprimorado seus procedimentos de avaliação de projetos de construção de embarcações. Desde 2005, a Transpetro, subsidiária da Petrobras, tem desempenhado papel central ao garantir encomendas volumosas, mobilizando e organizando as demandas e expectativas do setor privado. A atuação dos agentes financeiros (como o BNDES, BB, CEF, BASA e BNB) também tem contribuído para a gestão para as operações financeiras, uma vez que assumem os riscos e previnem prejuízos ao erário. Entre a demanda (estaleiros e armadores) e a oferta de financiamento (agentes financeiros), o CDFMM e o Departamento de Marinha Mercante (DMM), vinculados ao Ministério dos Transportes, atuam como entes de coordenação e monitoramento da execução dos projetos. Uma vez

que faz parte da carteira de projetos do PAC, a RIN conta também com status prioritário e com os instrumentos de acompanhamento e subsídio à implementação.

Já na dimensão das *capacidades políticas*, percebe-se que o atual arranjo tem desempenho relativamente alto, uma vez que dispõe de distintos fatores promotores da inclusão de atores, transparência e abertura ao escrutínio público, mesmo que ainda não se encontrem plenamente desenvolvidos. Em suas fases iniciais a RIN foi submetida à discussão e autorização pelo Senado Federal. Ainda que parlamentares tenham aprovado *ipsis literis* a proposta enviada pelo Executivo, o processo de aprovação suscitou audiências, pedidos de esclarecimento e levantou atenções sobre a necessidade de controle externo da política. Quanto à participação de atores sociais, em 2004, o CDFMM foi reformulado para incorporar a participação de empresários e trabalhadores dos setores de marinha mercante e de construção e reparação naval (além de incluir novos atores governamentais). Com isso, as decisões sobre investimentos no setor passaram a caber a um órgão colegiado, no qual a avaliação de projetos é feita conjuntamente por representantes do governo e da sociedade civil (empresários e trabalhadores). Apesar da abertura, ainda resta ao CDFMM aprimorar a qualidade das suas avaliações e ampliar a participação dos atores não governamentais. Finalmente, destaca-se a atuação intensiva dos órgãos de controle (tanto o TCU quanto a CGU), na fiscalização dos procedimentos e das aplicações dos recursos.

Resultados. Quanto aos resultados, percebe-se um alto desempenho na dimensão da execução. Desde meados dos anos 2000, é possível dizer que as ações governamentais voltadas para a revitalização da indústria naval brasileira têm sido bem sucedidas em promover investimentos no setor e estimular a demanda, dado o volume crescente de recursos transacionados e de empregos gerados ano a ano.

No que se refere à inovação, a análise dos processos de implementação sugere que mudanças e aperfeiçoamentos das iniciativas governamentais estão em curso, como a melhoria dos procedimentos de avaliação de pedidos de financiamento, de monitoramento das obras e projetos aprovados e aperfeiçoamentos da gestão de risco financeiro. No entanto, ainda verificam-se limitações quanto à mensuração e verificação do cumprimento das exigências de conteúdo local, além dos incentivos para inovação industrial e fortalecimento da competitividade internacional (PIRES, GOMIDE e AMARAL, 2013).

Quadro 6 - Revitalização da Indústria Naval (RIN)				
Dimensão	Critérios			
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	<i>Classificação</i> ⁵⁵
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – ministério (MT), fundo público setorial (FMM), empresas e agentes financeiros estatais (Petrobras, Transpetro, BNDES, BB, CEF, BASA, BNB) e atores privados (estaleiros e armadores) - com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Por meio do seu poder de compra a Petrobras e a Transpetro organizam demanda do setor privado (garantindo estabilidade das encomendas e canalização via FMM); O CDFMM, por sua vez, atua como coordenação intragovernamental, tendo representação de vários ministérios e agências governamentais.	CDFMM, Transpetro e agentes financeiros acompanham e fiscalizam a execução das obras nos estaleiros. Além disso, o projeto integra a carteira de investimentos do PAC.	Alta
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Endividamento da Transpetro e sua atuação no arranjo foram submetidos à autorização do Senado Federal, envolvendo pedidos de esclarecimentos e audiências públicas.	<i>Participação social</i> CDFMM incorpora participação de empresários e trabalhadores do setor, os quais têm direito a voz e voto nas decisões sobre financiamentos.	<i>Controle</i> Atuação intensiva dos órgãos de controle (tanto o TCU quanto a CGU), na fiscalização dos procedimentos e das aplicações dos recursos.	<i>Classificação</i> Alta
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i> Média Aprimoramento dos processos de avaliação, monitoramento e gestão de riscos. Mas ainda há limitações quando à mensuração das exigências de conteúdo local.		<i>Execução</i> Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas de investimento e emprego no setor.	

Fonte: Elaboração própria a partir de PIRES, GOMIDE e AMARAL (2013).

g) Plano Brasil Maior (PBM):

Objetivo. A atual política industrial do Governo Federal é o *Plano Brasil Maior: inovar para competir, competir para crescer*, anunciado em 2011, com o propósito de fortalecer a capacidade de inovação e a competitividade econômica do setor industrial. A proposta revela o viés de uma política de transformação da plataforma produtiva, contemplando um conjunto variado de instrumentos – nas dimensões fiscal e tarifária, financeira e institucional – voltados para 19 setores econômicos (SCHAPIRO, 2013).

Arranjo político-institucional. O Plano Brasil Maior tem um arranjo político-institucional complexo e descentralizado que envolve instâncias de gerenciamento e deliberação superior e coordenações para articulação e formulação das ações. No primeiro nível, o PBM conta com um grupo executivo, um comitê gestor e um conselho superior. O grupo executivo é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento,

⁵⁵ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e conta com representantes dos seguintes órgãos: Casa Civil, Ministério da Fazenda (MF); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP); e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). Já o comitê gestor é formado pelos titulares dos seguintes órgãos: MPOG, MF, MCTI, MDIC, e Casa Civil da Presidência da República. Finalmente, na cúpula da estrutura de governança está o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), órgão de aconselhamento superior da política industrial e que é composto por quatorze membros da sociedade civil, indicados pela Presidente da República, além de treze Ministros de Estado e pelo Presidente do BNDES, sendo presidido pelo Ministro de Estado do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Abaixo dessa estrutura de direcionamento, o PBM prevê 19 coordenações setoriais e 9 coordenações sistêmicas, compostas por representantes do Governo, das indústrias e dos trabalhadores que permitem uma interface entre o Governo Federal e o setor industrial, por meio de reuniões periódicas (SCHAPIRO, 2013).

Esse arranjo tem apresentado dificuldades no que tange à operacionalização dos objetivos da política, revelando *capacidades técnico-administrativas* relativamente baixas. Por envolver um conjunto amplo de burocracias federais, a principal deficiência do arranjo diz respeito à coordenação intragovernamental. O PBM não é centralizado em uma única agência de Estado, funcionando como uma espécie de “*hub* institucional” das diferentes agências e órgãos de governo. Assim, o arranjo do PBM revela-se como uma “estrutura institucional oca”, já que as competências decisórias formais não estão ali, mas nos órgãos constituintes (Ministérios, autarquias, empresas estatais e bancos públicos). Ainda que os grupos, comitês e coordenações possam, em tese, promover o encontro dos atores e a sua coordenação, as medidas continuam demandando um processo administrativo interno em cada órgão - as leis e decretos, entre outros instrumentos, continuarão tramitando entre os diversos órgãos formalmente competentes e o seu *enforcement* depende da ação dos respectivos órgãos constituintes. Um sintoma da ausência de centralidade de um órgão setorial responsável é o fato de que a despeito da existência MDIC, o Ministério que mais participa da elaboração dos instrumentos adotados no PBM é a Fazenda. Embora a ABDI, tenha sido criada em 2004 como uma resposta aos problemas de coordenação da política industrial brasileira,

têm enfrentado limitações políticas e jurídicas, que acabam por comprometer a realização desse papel. Além de ser deslocada do centro decisório do Governo, como serviço social autônomo, a ABDI encontra limites formais e materiais para exercer a coordenação de políticas públicas (SCHAPIRO, 2013).

Da mesma forma, como verificado na dimensão técnico-administrativa, as *capacidades políticas* promovidas pelo arranjo do PBM comparativamente são baixas. Embora o arranjo formal tenha estabelecido coordenações setoriais e sistêmicas, contando com a participação dos atores interessados na política na formulação interativa e responsiva à realidade dos diferentes setores, nota-se, na prática, um funcionamento deficiente e uma rotina irregular desses fóruns participativos. Apesar de o regimento prever reuniões ordinárias trimestrais, a periodicidade tem sido irregular, os calendários não são públicos nem previamente anunciados, e as atas das reuniões apresentam temas abertos, que vão desde a composição do próprio conselho até balanços setoriais. Além disso, a primeira reunião do CNDI, organismo central de coordenação da política e composto por representantes do Governo e da sociedade civil, atrasou cerca de três meses e o relatório do encontro, bastante genérico, concentra-se apenas em descrever novamente a governança da política e indicar as medidas já anunciadas. Finalmente, a composição desses fóruns não obedece a um critério prévio, público e formal (SCHAPIRO, 2013).

Quadro 7 - Plano Brasil Maior (PBM)

Dimensão	Critérios			Classificação ⁵⁶
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – 5 ministérios (MDIC, CC, MF, MPOG, MCTI), agências estatais fomento (FINEP e BNDES) e uma agência paraestatal (ABDI) - com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	Apesar de prever estruturas de coordenação setoriais e sistêmicas (com representantes governamentais e do setor privado), o processo decisório e a execução de medidas seguem processos descentralizados e descoordenados em cada órgão. Não há uma agência com capacidade de coordenação central.	Não há processo intensivo de monitoramento, seguindo a mesma lógica descentralizada e descoordenada.	Baixa
<i>Capacidades políticas</i>	<i>Agentes políticos</i> Não há indícios de uma presença ou articulação intensa do Congresso Nacional.	<i>Participação social</i> Apesar da previsão de espaços de interação entre atores governamentais e representantes do setor industrial, o funcionamento desses fóruns e câmaras é irregular e deficiente. A composição desses espaços de interação não obedece a um critério prévio, público e formal.	<i>Controle</i> Não identificou-se atuação intensiva dos órgãos de controle.	Baixa
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i>		<i>Execução</i>	
	Baixa Poucas revisões e reprodução de práticas que já estavam consolidadas em políticas industriais anteriores.		Baixa Há defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução.	

Fonte: Elaboração própria a partir de SCHAPIRO (2013).

Resultados. A avaliação dos seus resultados sugere que sua execução e nível de inovação decorrente do processo de implementação são relativamente baixos. Nota-se uma defasagem entre as diretrizes originais da política e as medidas colocadas em execução⁵⁷. Embora o PBM tenha sido concebido para incentivar a inovação industrial, os instrumentos implementados até o momento têm se concentrado em alívios setoriais, conduzidos por meio de reformas horizontais e medidas que atendem aos segmentos tradicionais, de commodities e bens duráveis. Em boa parte dos casos, os programas parecem ter como referência a agenda do “Custo Brasil”, direcionando-se

⁵⁶ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

⁵⁷ Schapiro (2013) identifica, dentre as medidas do PBM, aquelas que têm sido levadas à implementação, mas não realiza uma avaliação da implantação completa e dos resultados destas medidas.

majoritariamente para a redução de encargos e barateamento de recursos financeiros para aprimorar as condições de produção da malha industrial existente. Assim, a execução tem se mostrado em nível relativamente baixo, em função de o PBM enfrentar dificuldades em levar a cabo o conjunto de medidas originalmente propostas e estar implementando até o momento apenas parte delas. Semelhantemente, a inovação emergente do processo de implementação pode, também, ser considerada baixa em função da reprodução de práticas que já estavam consolidadas em políticas industriais anteriores (SCHAPIRO, 2013).

h) Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec):

Objetivo. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego foi lançado em 2011, dando continuidade a políticas anteriores de expansão da educação profissional e amalgamando um conjunto diversificado de iniciativas pré-existentes e novas de ampliação de infraestrutura (expansão da rede federal), assistência financeira e técnica (ofertas de bolsas formação, financiamento a alunos e instituições, cursos à distância) e articulação com atores governamentais, nos estados e municípios, e com atores não governamentais para ampliar o acesso a essa modalidade de ensino. O Pronatec tem como objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica de qualidade, tendo como meta oferecer oito milhões de vagas para brasileiros de diferentes perfis nos próximos quatro anos (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

Arranjo político-institucional. Da mesma forma, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego possui um arranjo político-institucional complexo, no qual a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC) ocupa um papel nodular e responde pela coordenação do Sistema Nacional de Ensino Profissional e Tecnológico. Compõe este sistema um conjunto variado de atores, tanto governamentais quanto privados, que atuam na oferta e na demanda por educação técnica. No lado da oferta, figuram as instituições que integram a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, as Redes Estaduais, o Sistema “S” e as instituições privadas de EPT credenciadas a operarem com financiamento estudantil. No lado da demanda, têm-se os ministérios, estados e secretarias de governo, encarregados de mapear, qualificar e encaminhar solicitações de cursos. Esse conjunto de atores opera um leque de ações variado que inclui concessão de bolsas de formação,

financiamento estudantil, oferta de cursos à distância, acesso gratuito a cursos de formação oferecidos pelo Sistema “S”, reforma e ampliação de escolas existentes, além da expansão da Rede Federal (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

Esse arranjo tem sido capaz de promover alta *capacidade técnico-administrativa* quando comparado às outras políticas estudadas. O principal desafio do Pronatec é o da articulação deste conjunto de atores na direção da execução das metas previstas. Para tal, o arranjo atual se beneficia de uma base legal recentemente construída, mas que tem se mostrado apropriada, de dotações orçamentárias que evoluíram de R\$720 milhões, em 2003, para aproximadamente R\$8 bilhões, em 2012, além da atuação intensiva da SETEC. Apesar do déficit na quantidade de recursos humanos disponíveis no órgão, observa-se forte envolvimento e dedicação da equipe dirigente, a qual possui experiência acumulada na área. Além disso, diferentemente das políticas do passado nessa área, o arranjo dispõe de mecanismos de coordenação e monitoramento que tem se mostrado eficazes. Na dimensão intragovernamental, a orientação presidencial tem sido clara no sentido de garantir ao Pronatec centralidade na organização da demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e na estimulação à inovação e melhoria nas instituições que integram a rede federal. No plano intergovernamental, o arranjo atual prevê modalidades ágeis de assistência técnica e financeira (Brasil Profissionalizado e PAR- Plano de Ação Articulada) e de aporte de recursos da Bolsa Formação sem a necessidade de convênios, além de Fóruns Nacional e Estaduais para pactuação. Nas interações com o setor privado, preveem-se tanto interações para identificação mais precisa das demandas, como incentivos para a adoção das medidas (como bolsas e outros financiamentos). Finalmente, a SETEC também dispõe de ferramentas para o acompanhamento da execução das ações, por meio do Sistema Nacional de Informação de Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

O arranjo do Pronatec também tem sido capaz de promover *capacidades políticas* relativamente altas. Além de o programa ter sido submetido à discussão e interferências do Congresso Nacional, o arranjo atual inclui mecanismos de participação nos níveis local, regional e nacional. Quando submetido à aprovação no Congresso, o Projeto de Lei recebeu diversas propostas de emendas durante sua tramitação pela Câmara e pelo Senado. Na primeira, destaca-se ainda a realização de audiências públicas para discussão do projeto em seis capitais. Após as discussões, foram aprovadas três revisões

que contribuíram para o aperfeiçoamento do projeto inicial, envolvendo atenção para públicos específicos, sendo (a) deficientes, (b) trabalhadores da agricultura familiar, os silvicultores, aquicultores, extrativista e pescadores, e (c) reserva às regiões Norte e Nordeste de pelos menos 30% dos recursos financeiros a serem transferidos às instituições de educação profissional e tecnológica. Além da emenda aprovadas, na sequencia foram também aprovadas leis que dispunham sobre apoio técnico e financeiro da União aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal e sobre o estabelecendo cotas para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, que fossem oriundos de família com renda per capita igual ou inferior a 1,5 salários mínimos e para pretos, pardos e indígenas. Todas estas medidas convergiram ao objetivo de ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica. Finalmente, destacam-se mecanismos existentes para a consulta e diálogo com atores sociais, como os Fóruns Estaduais, compostos por atores governamentais, rede ofertante e sociedade civil (representantes dos trabalhadores e estudantes), articulações com os conselhos de dirigentes das escolas técnicas vinculadas à rede federal ou ao Sistema “S”, e os processos de audiência pública para construção de ofertas de cursos e definição de currículos nas instituições de ensino. Assim, o arranjo do Pronatec oferece mecanismos para articulação da oferta e demanda de ensino, assim como para o controle social das ações do Programa (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

Resultados. Apesar dos poucos anos de existência do programa, o ritmo de implantação do conjunto de ações que o compõe tem sido acelerado. As matrículas em cursos dobraram de 2011 para 2012, e há indicativos de que a meta para o quadriênio será alcançada. Ainda há desafios relevantes no que tange à evasão, mas medidas têm sido tomadas no sentido de aperfeiçoar a adequação da oferta de cursos às demandas locais e regionais, e do recrutamento de professores com perfil compatível com as atividades.

Quadro 8 - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)				
Dimensão	Critérios			Classificação ⁵⁸
	<i>Organizações</i>	<i>Coordenação</i>	<i>Monitoramento</i>	
<i>Capacidades técnico-administrativas</i>	Presença de múltiplas organizações – ministério (MEC), Redes Federal e Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, o Sistema “S” e as instituições privadas – com aportes variados de recursos (humanos, técnicos e financeiros), competências e funções.	SETEC/MEC coordena Sistema Nacional de Ensino Profissional e Tecnológico. Prioridade presidencial ao programa contribui para coordenação intragovernamental. Há mecanismos, recursos e incentivos para a coordenação intergovernamental.	Acompanhamento da execução das ações por meio do Sistema Nacional de Informação de Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).	Alta
	<i>Agentes políticos</i>	<i>Participação social</i>	<i>Controle</i>	<i>Classificação</i>
<i>Capacidades políticas</i>	Quando submetido ao Congresso, projeto foi submetido a audiências públicas em seis capitais e recebeu diversas proposta de emendas. Posteriormente, novas leis aprovadas pelo Congresso voltaram a introduzir alterações no programa (ampliação do acesso).	Existem mecanismos para consulta e diálogo com atores sociais, como os Fóruns Estaduais, compostos por atores governamentais, rede ofertante e sociedade civil, além de articulações com os conselhos de dirigentes das escolas técnicas e audiências públicas para construção de currículos.	CGU e TCU acompanham a execução dos componentes do programa.	Alta
<i>Resultados</i>	<i>Inovação</i>		<i>Execução</i>	
	Alta Introdução de medida para ampliação do acesso, além de apoio técnico e financeiro para municípios.		Alta Alcance de níveis satisfatórios em relação às metas propostas em termos de oferta de cursos e matrículas.	

Fonte: Elaboração própria a partir de CASSIOLATO e GARCIA (2013).

Quanto às inovações decorrentes do processo de implementação, o Pronatec tem se mostrado um terreno fértil às experimentações e aprendizados. Desde o seu lançamento, novas leis foram aprovados pelo Congresso introduzindo aperfeiçoamento ao programa, como a previsão de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios e políticas de cotas nos Institutos Federais. Além disso, verifica-se, também o aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação federativa e com o setor privado e dos processos participativos de construção das propostas de curso de educação técnica e profissional (CASSIOLATO e GARCIA, 2013).

4.2 – Relações entre arranjos, capacidades e resultados

⁵⁸ A classificação é alta, quando são atendidos os três critérios de avaliação; média, quando são atendidos dois critérios; e baixa quando é atendido apenas um ou nenhum dos critérios.

Compreender como e em que medida os arranjos político-institucionais e as capacidades estatais promovidas (ou não) por eles contribuem para explicar os resultados obtidos pelas políticas públicas é a motivação central desse estudo. Na seção anterior, os casos foram analisados isoladamente de forma a ressaltar seus objetivos, seus arranjos político-institucionais, as capacidades técnico-administrativas e políticas por eles constituídas (ou não) e os resultados produzidos.

Esta seção se dedica a analisar comparativamente as relações entre arranjos, capacidades e resultados no interior dos casos e identificar padrões emergentes entre os casos estudados. Além da identificação destes padrões, busca-se também compreender os mecanismos explicativos que associam a vigência de um tipo de arranjo e suas características aos resultados produzidos. Isto é, de que forma os elementos de capacidade técnico-administrativa e capacidade política, produzidos (ou não) pelos arranjos influenciam os padrões de execução e a inovação observados nos casos.

Partindo, primeiramente, da avaliação comparativa das capacidades estatais que os arranjos político-institucionais de cada caso foram capazes (ou não) de induzir, temos a seguinte distribuição, disposta no Gráfico 2 (a seguir). Na parte superior do eixo horizontal, encontram-se os casos cujos arranjos apresentaram alta capacidade técnico-administrativa (PMCMV, PNPB, PBF, Pronatec e RIN). Na parte inferior, temos o caso cujo arranjo apresentou capacidades técnico-administrativas baixas (PBM), somado aos casos que apresentaram níveis medianos (UHBM e PISF).

Ainda no Gráfico 2, a observação do eixo vertical indica que os casos cujos arranjos exibiram capacidades políticas limitadas ou baixas se situam à esquerda (PMCMV, UHBM e PBM), ao passo que os casos situados à direita são aqueles cujos arranjos ofereceram capacidades políticas altas (Pronatec, RIN, PISF). Dois casos, ainda, situaram-se sobre o eixo vertical, indicando capacidades políticas em nível médio (PNPB e PBF).

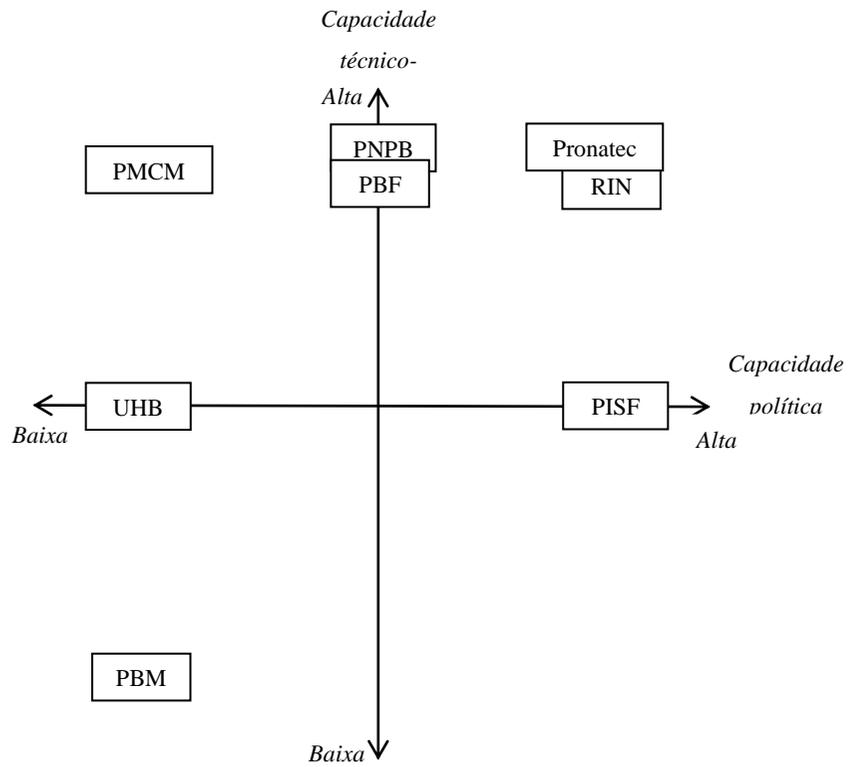
Em seguida, observando-se a distribuição relativa dos casos em relação aos seus resultados, o Gráfico 3 (a seguir) posiciona cada política ou programa em relação às duas dimensões de analisadas, representadas nos dois eixos: execução (eixo vertical) e inovação (eixo horizontal). Assim, na parte superior do gráfico temos programas que apresentaram alto nível de execução (PMCMV, RIN, Pronatec e PBF), seguidos pelo PNPB (nível médio). Na porção inferior do gráfico, encontram-se os casos que apresentaram níveis baixos de execução (PBM, UHBM e PISF). Quanto à dimensão da

inovação, os casos situados no lado direito apresentaram nível alto (Pronatec, PBF, PNPB e PISF), seguidos pela RIN (nível médio). Do lado esquerdo, situam-se as políticas que apresentaram, comparativamente, os menores níveis de inovação (PMCMV, PBM e UHBM).

A superposição entre os Gráficos 2 e 3 revela algumas interpretações possíveis, relacionando capacidades estatais e os resultados produzidos pelas políticas. A presença de alguns casos no mesmo quadrante entre os dois gráficos sugere que, em alguns casos, programas que possuem arranjos portadores de altas capacidades técnico-administrativas e políticas também são aqueles que exibem altas taxas de execução e inovação. De forma simetricamente oposta, programas com arranjos portadores de baixas capacidades técnico-administrativas e políticas também são aqueles que exibem baixos níveis de execução e inovação.

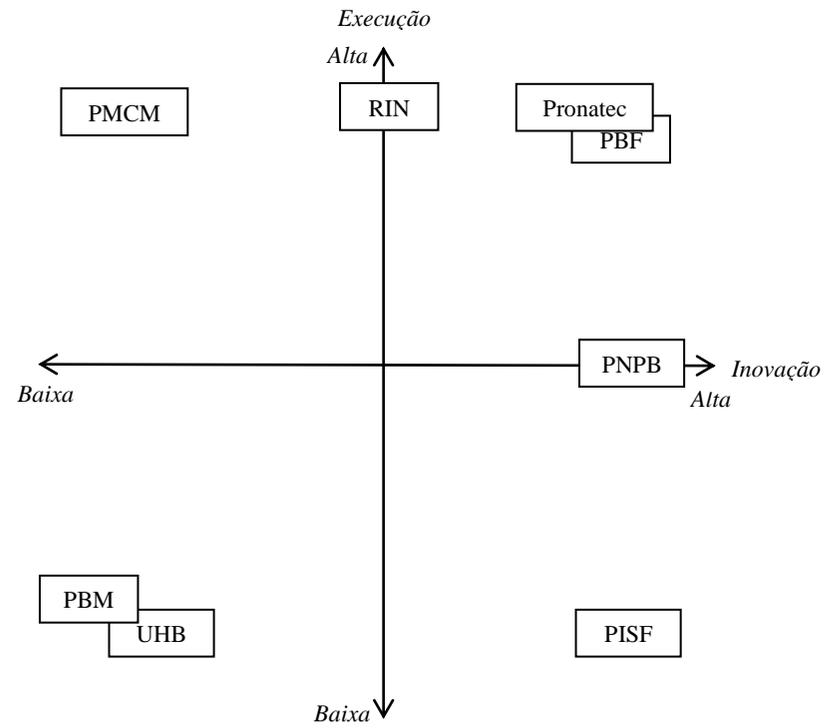
No entanto, as relações ficam mais claras quando se desagregam os eixos de análise que compõe os tipos de arranjos e tipos de resultado. A partir daí, é possível perceber de forma mais evidente que:

Gráfico 2 – Avaliação relativa das capacidades estatais



Fonte: elaboração própria.

Gráfico 3 – Avaliação relativa dos resultados



Fonte: elaboração própria.

a) alta capacidade técnico-administrativa parece estar associada à promoção de altas taxas de execução (correspondência entre as partes superiores dos gráficos). Essa relação é visível em casos como PMCMV, PBF, Pronatec e RIN. Essa mesma relação, porém em sentido negativo (isto é, capacidades técnico-administrativas relativamente mais baixas se associam com execução relativamente mais baixas), também é perceptível em casos como PBM, UHBM e PISF; e

b) alta capacidade política parece estar associada à alta inovação (correspondência entre as porções à direita dos gráficos), como verificado nos seguintes casos: Pronatec e PISF, e de forma um pouco menos intensa nos casos do PNPB e PBF (nível médio de capacidade política) e RIN (nível médio de inovação). Em sentido oposto, casos como PMCMV, PBM e UHBM (presentes ao lado esquerdo em ambos os gráficos) sugerem que baixas capacidades políticas podem estar associadas à ocorrência de baixa inovação.

Certamente, a identificação dessas relações entre as características dos arranjos e os tipos de resultados observados precisa ser aprofundada. A comparação entre os casos aponta para possíveis associações que requerem exploração no interior dos mesmos, para compreensão de como se processam essas relações. Isto é, de que forma altas capacidades técnico-administrativas promovem alto nível de execução? Ou por que altas capacidades políticas explicariam a emergência de inovações na implementação das políticas? Por meio de que mecanismos e processos as relações identificadas se materializam? A seguir, examinam-se os mecanismos explicativos que estabelecem relações entre os tipos de arranjos e os tipos de resultados observados.

a) Mecanismos explicativos na relação entre capacidades técnico-administrativas e execução

O exame das capacidades técnico-administrativa dos arranjos político-institucionais dos programas estudados revelou, em praticamente todos eles, o envolvimento de uma diversidade expressiva de organizações estatais e não estatais. Em cada um dos casos analisados, a presença e atuação de ministérios, agências, autarquias, empresas estatais, organismos paraestatais, órgãos colegiados, empresas privadas, associações civis, entre outros, proporcionou aportes de recursos (sejam eles humanos, financeiros ou tecnológicos), competências técnicas e legais, além do desempenho de diferentes funções que, em conjunto,

contribuíram para a operação de cada um dos arranjos estudados. Assim, no que tange a este critério, observou-se pouca variação.

No entanto, apesar destas semelhanças quanto à presença de variadas organizações, percebeu-se heterogeneidades importantes na existência e operação de *mecanismos de coordenação* entre elas. Trata-se dos mecanismos que dotam os arranjos de capacidade de fazer as engrenagens estatais se mover em favor da execução dos objetivos e metas dos programas, combinando recursos e competências e, por um lado, e evitando desarticulações e impasses internos por outro. Assim, ao examinarmos os casos que apresentaram alto nível de execução, em comparação com os casos que apresentaram níveis relativamente baixos, percebeu-se a importâncias de mecanismos ativos de coordenação – seja no nível intragovernamental, intergovernamental, ou entre atores estatais e não estatais – para que a presença e a atuação de um conjunto variado de burocracia se traduzam na promoção efetiva de resultados.

No nível intragovernamental, casos como o PMCMV e o PNPB revelaram a importância do desempenho da coordenação por órgãos centrais como a Casa Civil. Nestes casos, tal órgão atuou como um “superministério”¹, definindo diretrizes, articulando os demais órgãos envolvidos, atenuando possíveis conflitos entre eles e cobrando resultados, fazendo, assim, com que implementação das ações seguisse um fluxo coerente e continuado entre os diversos atores envolvidos nos dois arranjos. Nos casos de políticas incluídas no PAC, como a RIN, instâncias como o Grupo Executivo (GEPAC), o Comitê Gestor (CGPAC), proporcionaram as articulações intragovernamentais necessárias à implementação das ações. No caso do Pronatec e do PBF, as próprias burocracias setoriais, respectivamente a SETEC/MEC e a SENARC/MDS, adquiriram capacidades de articulação institucional em função da priorização destes programas conferida pela Presidência da República. Como relatado por um entrevistado: “A Presidente Dilma definiu: educação profissional é Pronatec. Isso faz com que a Setec seja responsável pela articulação da demanda por qualificação profissional dos Ministérios...” (CASSIOLATO e GARCIA, 2013). Por fim, em todos estes casos, observou-se também o papel de conselhos e comissões em proporcionar oportunidades para articulações entre atores governamentais, como por exemplo, no Conselho Diretor do Fundo de Marinha Mercante ou na Comissão Executiva Interministerial do PNPB.

¹ Tal como aponta Edigheji (2010), a atuação de órgãos superiores e com capacidade hierárquica (“superministérios”) foi uma marca das experiências dos estados desenvolvimentistas do Leste Asiático.

Mecanismos de coordenação intergovernamental e entre atores estatais e não estatais também se mostraram importantes em traduzir recursos e instrumentos burocráticos em ações e resultados. Nos casos dos arranjos que envolvem relações entre burocracias do governo federal e dos governos subnacionais, como o PMCMV, Pronatec e o PBF, destaca-se o papel de fóruns nacionais e estaduais, de comissões bi e tripartites e, também, de empresas estatais como a CEF na articulação com estados e municípios para a execução dos programas. No caso da RIN, outra estatal, a Transpetro, apresentou-se como fundamental na estimulação dos interesses privados e articulação das demandas por financiamento público. E, finalmente, no caso do PNPB, o selo combustível social funcionou como efetivo instrumento de organização da cadeia produtiva do biodiesel, articulando os atores privados envolvidos desde o fornecimento de matéria-prima à distribuição do combustível.

Em contraste com estes exemplos em que mecanismos de coordenação foram importantes em traduzir a oferta de organizações e instrumentos burocráticos em ações e resultados, os casos do PBM e da UHBM sugerem que a ausência ou debilidade destes instrumentos compromete a execução dos objetivos de programas. No caso específico da UHBM, conflitos intragovernamentais emergiram durante a fase de licenciamento ambiental do projeto, provocando atritos e atraso na implementação. Somente após ter sido incluída no PAC, perceberam-se avanços no sentido da viabilização burocrática da obra. Já o caso do PBM, apesar da previsão de espaços de articulação entre as diversas burocracias envolvidas no arranjo, a ausência de um ator que ocupe o centro decisório e que tenha capacidade de orientar e influenciar os rumos dos demais tem prejudicado o andamento da execução das medidas previstas no Plano.

Outra variação importante entre os casos e que contribui para explicarmos as relações entre capacidades técnico-administrativas e execução diz respeito aos *mecanismos de monitoramento*. Esses mecanismos dotam os arranjos de capacidade de acompanhamento da execução das ações, gerando informações importantes sobre os gargalos e obstáculos a serem superados e correções de rumos a serem feitas, contribuindo para que os resultados ocorram nos prazos estabelecidos. Casos que integram o PAC, como o PMCMV e a RIN, se beneficiaram da operação das “salas de situação”, as quais analisam informações, acompanham os cronogramas físico e financeiro e gerenciam restrições que possam afetar o desempenho do programa. Já em casos como o Pronatec e o PBF, o monitoramento tem sido realizado por meio de sistemas informatizados e bases de dados, como o CadUnico, o IGD e o

SISTEC, os quais permitem aos gestores acompanhar a execução das ações e identificar problemas e os locais nos quais se manifestam.

Assim, dentre o conjunto de casos analisados, observamos que o alcance de níveis de execução relativamente altos (Pronatec, RIN, PBF e PMCMV) se deveu à operação combinada de *organizações competentes e com recursos disponíveis, mecanismos de coordenação* e de *monitoramento*, elementos definidores de uma capacidade técnico-administrativa também alta. A ausência desses mecanismos em outros casos, os quais apresentam desempenho diverso (baixa execução), contribui para a percepção de sua relevância explicativa.

b) Mecanismos explicativos na relação entre capacidades políticas e inovação

A comparação entre os casos estudados leva a percepção de uma possível relação entre capacidades políticas e a emergência de inovações ao longo da implementação dos programas. Um exame mais detido dos casos nos permite identificar de que modo a atuação do Congresso Nacional (e de seus parlamentares), a vigência de instâncias de participação social e a atividade dos órgãos de controle têm contribuído para a promoção de inovações.

Se enfocarmos primeiramente nos casos dos programas cujos objetivos já envolviam conflitos – como o PISF (entre coalizões de representantes de estados ganhadores e perdedores de água), o PNPB (entre a indústria do biodiesel e a agricultura familiar) e a UHBM (entre a população local e ativistas ambientais, de um lado, e a burocracia e empresas do setor elétrico, de outro) – torna-se possível perceber como mecanismos de inclusão de atores, de seus interesses e de processamento de divergências permitiu a transformação de conflitos em aprimoramentos e revisões dos programas. No caso do PISF, as tensões se desdobraram em blocos de parlamentares favoráveis e contrários ao projeto, elevando o debate sobre o tema. Mas cabe destacar o papel desempenhado pelo Comitê de Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (CBHSF), que acabou se convertendo em um espaço de articulação dos interesses contrários ao projeto de transposição. Essa arena participativa promoveu a mobilização política, institucional e popular e serviu de lócus para formulação de propostas alternativas, resultando na repactuação do escopo inicial do projeto e na incorporação dos objetivos de

revitalização do rio São Francisco, beneficiando também as regiões que virão a ser prejudicadas com a transposição das águas².

Semelhantemente, no caso no PNPB, a existência de múltiplos canais de expressão de interesses tem contribuído para o equilíbrio entre os objetivos de expansão da indústria do biodiesel e inclusão da agricultura familiar. O Congresso Nacional tem sido arena importante de articulação dos interesses da indústria pela ampliação da produção e consumo do biodiesel, por meio da atuação da Frente Parlamentar do Biodiesel. Já os espaços de participação criados pelo Poder Executivo têm servido para incluir também a expressão e manifestação dos interesses dos agricultores familiares, por meio de audiências e consultas públicas e formação de grupos de trabalho para definição e revisão do marco regulatório para o setor. Lembrando que nessas mesmas arenas os demais atores sociais interessados na cadeia do biodiesel, como a própria indústria e a agricultura industrial, também têm espaços para expressar seus interesses. Assim, os distintos interesses têm se manifestado e têm sido equilibrados na implementação do programa.

Caso diverso se observa na UHBM, na qual os distintos atores envolvidos não tiveram as mesmas oportunidades de influência no processo. Por um lado, o Congresso não demonstrou a devida atenção com a promoção de debates sobre o tema. Por outro, as audiências públicas e oitivas realizadas foram criticadas pela forma como foram promovidas e por não influírem no núcleo decisório do setor elétrico. Ao não serem tratadas e contempladas, as demandas dos opositores ao projeto se direcionaram ao Poder Judiciário. Assim, além de não promover inovações, a ausência de capacidade política nesse caso repercutiu também em obstáculos à execução do projeto.

Em outro conjunto de casos, a atuação do Congresso e de instâncias participativas tem provocado atenção a “novos” públicos beneficiários dos programas ou “novas” formas e dimensões de atuação dos mesmos. O caso do Pronatec é exemplar nesse sentido. Os debates no Congresso resultaram em leis, algumas de iniciativa do Executivo e outras dos próprios parlamentares, que vem aprimorando o desenho do programa, como a previsão de apoio técnico e financeiro aos estados e municípios, e atenção a públicos ou regiões específicos, como deficientes, trabalhadores da agricultura familiar e comunidades tradicionais, cotas para estudantes de baixa renda e egressos do ensino público, e reserva de investimento para as

² Estima-se que as ações do componente de revitalização chegaram a ter, aproximadamente, o mesmo volume de recursos das ações do componente de transposição.

regiões Norte e Nordeste. Além disso, as audiências públicas com participação de atores sociais locais têm sido fundamentais para definição de vocações e cursos em sintonia com as demandas sociais, culturais e produtivas das localidades e regiões.

Diferentemente, no caso do PMCMV, além de uma atuação parlamentar menos intensa, o programa foi desenhado e tem sido implementado sem a inclusão de atores sociais importantes da área. Apesar do envolvimento ativo do empresariado da construção civil, movimentos sociais pró-moradia e de especialistas em temas urbanos tiveram oportunidades restritas de participação e influência. Assim, o desempenho econômico de curto prazo do programa tem sido priorizado, em detrimento de sua potencial função de inclusão urbano-social e melhoria de qualidade de vida nas cidades.

Finalmente, o caso do PBM também exemplifica como a debilidade dos mecanismos de interação com atores sociais e políticos inibe a expressão de tensões ou conflitos e a construção de soluções para os mesmos, evitando a emergência de inovações ao longo da implementação do programa. No arranjo do PBM, apesar de existirem conselhos e comitês participativos, seu funcionamento é irregular e de baixa intensidade, o que pode ajudar a explicar a ênfase na implementação de medidas corretivas e sistêmicas, ao invés de medidas mais intensivas em conhecimento e incentivadoras da transformação e da inovação industrial em setores específicos.

Alguns casos são ilustrativos, ainda, de como a atuação dos órgãos de controle tem provocado oportunidades para reflexão e aprimoramento e melhoria dos processos gerenciais. O caso da RIN é exemplar nesse sentido. Além de contar, em seu arranjo, com a influência do Congresso e de um conselho com participação de atores governamentais e não governamentais, o programa tem sido submetido sistematicamente ao escrutínio de órgãos de controle como o TCU e a CGU. As auditorias desses órgãos têm cumprido papel importante no sentido da identificação de falhas, limitações ou até irregularidades nos processos de gestão. A maior parte das determinações resultantes dessas auditorias tem sido cumprida (como, por exemplo, a ampliação do quadro de pessoal e adoção de técnicas de avaliação e monitoramento de projetos), com repercussões positivas sobre a capacidade operacional do Departamento de Marinha Mercante. Algo semelhante tem ocorrido ao longo da implementação do PISF. Além do TCU e da CGU estarem combinando esforços para evitar

redundância em suas fiscalizações³, os auditores da têm procurado não apenas apontar problemas, mas também buscar soluções junto com os gestores. Ao reagir à fiscalização destes órgãos, o MIN tem se aparelhado melhor para solucionar os desafios de gestão que surgem no andamento das obras.

Portanto, o exame aprofundado das relações entre capacidades políticas e inovação nos casos estudados aponta no sentido de que a atuação intensiva do Congresso Nacional (e seus parlamentares), de instâncias de participação e de órgãos de controle, além de promover maior transparência e a inclusão de múltiplos interesses e atores, tem repercutido em revisões e aprimoramentos das políticas ao longo de seus processos de implementação (PISF, Pronatec, RIN, PNPB). Nos casos em que esses mecanismos estiveram ausentes, ou se manifestaram em nível incipiente, não foram observadas inovações do mesmo tipo (PMCMV, PBM e UHBM).

4. Considerações Finais

Ao longo da última década, observa-se a retomada de um ativismo estatal na implementação de políticas públicas de caráter desenvolvimentista. No entanto, a condução de tais políticas se tornou mais complexa a partir do ambiente político-institucional instaurado pela Constituição de 1988 (imposições de transparência e prestação de contas, participação e controle por parte da sociedade civil e dos poderes Legislativo e Judiciário).

A presente análise se voltou a compreender como se dá empiricamente este encontro, por meio do estudo da implementação de políticas específicas. Para tal, adotou a abordagem dos arranjos institucionais, a qual permitiu uma avaliação da existência e adequação das capacidades técnico-administrativas e políticas necessárias para transformação dos objetivos de governo em resultados concretos. A aplicação dessa abordagem sobre um conjunto diversificado de políticas permitiu algumas conclusões. Tais conclusões resultam da análise em profundidade dos casos estudados, sendo que sua validade empírica se restringe a eles. No entanto, as interpretações elaboradas sobre as relações entre arranjos e resultados podem contribuir para a análise de outras políticas públicas.

³ Parece haver certa divisão de trabalho entre o TCU e a CGU para evitar superposição de ações: o primeiro fiscaliza os projetos básicos e as licitações dos lotes, enquanto a CGU se concentra nos procedimentos licitatórios, durante o andamento das obras (LOUREIRO, TEIXEIRA e FERREIRA, 2013).

Um primeiro resultado da análise comparativa sugere que estão em curso, simultaneamente, política de desenvolvimento cujos arranjos de implementação são bastante diversificados. Ao mesmo tempo em que os arranjos de implementação de alguns programas conciliam altas capacidades técnico-administrativas e políticas, em outros programas, os arranjos carecem de ambos os tipos de capacidades. Entre estes extremos, outras configurações possíveis também se revelaram na prática, como arranjos com alta capacidade técnico-administrativa e baixa capacidade política. Isso sugere uma atuação estatal substancialmente heterogênea nas diferentes políticas, o que, por um lado, reforça a constatação da impossibilidade de falarmos de um Estado que atua de forma uniforme e consistente e, por outro lado, suscita questionamentos em relação aos fatores explicativos dessa variedade de arranjos.

Um segundo conjunto de resultados, por sua vez, indicou que esta variedade de arranjos institucionais de implementação tem implicações importantes sobre os resultados que as políticas são capazes de produzir. Por um lado, a análise comparativa sugere que o nível de execução dos programas – isto é, seu grau de sucesso na entrega dos produtos pretendidos – se apresenta associado ao nível de capacidade técnico-administrativa promovido pelos arranjos de implementação. Fatores como a existência de organizações competentes e com recursos disponíveis, mas, sobretudo, de mecanismos ativos de coordenação, articulação e de monitoramento têm sido responsáveis pelo sucesso na produção dos resultados pretendidos pelos programas.

Por outro lado, a análise indica que a existência e operação de instâncias de participação, órgãos de controle e de interações com o Congresso Nacional (e seus parlamentares) têm papel importante na promoção de inovações ao longo da implementação dos programas. Isto é, arranjos institucionais promotores de alta capacidade política, capazes de incluir múltiplos atores e interesses e de processar conflitos entre eles, parecem induzir revisões, mudanças e a introdução de novidades (novos objetivos, processos e instrumentos) não previstas no desenho original das políticas.

Essa interpretação sugere que as instituições democráticas introduzidas após 1988, apesar de aumentarem a complexidade aos processos de implementação das políticas, não têm se apresentado como obstáculo à execução das mesmas. Em outras palavras, o insucesso na execução dos produtos parece estar mais associado a debilidades técnico-administrativas do que a presença de controles democráticos. Nos casos de políticas que envolvem conflitos, foi possível perceber que baixos níveis de capacidade política podem vir a comprometer a

execução dos produtos previstos. Quando o nível de conflito é elevado e a capacidade do arranjo de incluir atores e processar seus interesses é baixa, as tensões tenderão a ser canalizadas por outras vias, como a judicialização, as quais, por sua vez, podem vir a obstaculizar a execução das ações governamentais. De outro lado, espera-se que arranjos com alta capacidade política, mas com debilidades técnico-administrativas frustrem as expectativas de execução, pois as pactuações e inovações produzidas podem não chegar a termo.

Os resultados apresentados e interpretações inferidas sugerem que a promoção de políticas de desenvolvimento, que ambicionem transformar a realidade em ritmo intenso e acelerado, em contextos democráticos não é um desafio simples, pois requer, além da construção de capacidades técnico-administrativas, capacidades políticas (interação com representantes políticos, participação social e controle), dimensão negligenciada nos estudos anteriores sobre os Estados desenvolvimentistas arquetípicos.

A continuidade e o aprofundamento de análises que se voltem a compreender a formulação e a implementação de políticas públicas no Brasil contemporâneo, explicitando seus arranjos político-institucionais e as capacidades por eles criadas, tem o potencial de oferecer subsídios importantes tanto para a inovação institucional quanto para o aprimoramento da gestão das políticas públicas no Brasil democrático.

Referências

ALMEIDA, A. “O Congresso Nacional no pós-1988: capacidade e atuação na produção de políticas e no controle do executivo” In: CUNHA, M.; MEDEIROS, B.; AQUINO, L. (Orgs.) *Estado, instituições e democracia : república*. Brasília: IPEA, 2010. P.97-130.

ARANTES, R.; LOUREIRO, M.R.; COUTO, C.; TEIXEIRA, M.A. “Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, Tribunais de Contas, Judiciário e Ministério Público”. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando & PACHECO, Regina. *Burocracia e Política no Brasil. Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro, FGV. 2010.

ARBIX, Glauco; MARTIN, Scott. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary State activism without Statism. In: WORKSHOP ON “STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE”. Madison: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs and the Global Economy (WAGE) University of Wisconsin-Madison, Mar., 2010. Disponível em: <http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf>.

BOSCHI, R.; GAITÁN, F. “Intervencionismo Estatal e Políticas de Desenvolvimento na América Latina”. *Caderno CRH*, vol. 21, n. 53, pp. 303-319, 2008b. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a08v21n53.pdf>. Acesso em: 7.jun.2011. 2009

- BRESSER-PEREIRA, L.C.; THEUER, D. “Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?” *Economia e Sociedade* 21, número especial, 2012. P. 811-829.
- CASSIOLATO, M.; GARCIA, R. “PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar acesso à educação profissional”. Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.
- CEPEDA, V.. “Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico.” *Estudos Avançados*, V. 26, n. 75, Agosto de 2012. p.77-90.
- COUTINHO, D. “Capacidades estatais no Programa Bolsa Família: o desafio de interação com a assistência social na consolidação do SUAS”. Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.
- DINIZ, Eli. “É Possível um Novo Modelo de Estado Desenvolvimentista no Brasil?”, in IPEA, Boletim de Análise Político-Institucional 2, 2012
- DRAIBE, S.; RIESCO, M. “Estados de bem-estar social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação?”. *Sociologias* vol.13 no.27 Porto Alegre May/Aug. 2011. , p.220-254
- EDIGHEJI, O. “Constructing a democratic developmental state in South Africa: potentials and challenges”, in EDIGHEJI, O. *Constructing the 21st century developmental state: potentials and pitfalls*, Cape Town, HSRC Press, 2010.
- EVANS, Peter. *Embedded Autonomy – States and Industrial Transformation*. New Jersey, Princeton Press, 1995.
- EVANS, Peter. “The capability enhancing developmental state: concepts and national trajectories”. CEDE, March 2011. (Texto para Discussão, n. 63).
- EVANS, Peter e RAUCH, James. *Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State*, *American Sociological Review*, Vol. 64, No. 5, 1999.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985.
- FIANI, R. “Problematizações acerca do conceito de um “novo” estado desenvolvimentista”. Texto para Discussão IPEA n.1749, 2012.
- FIANI, R. *Arranjos Institucionais e Desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas*. Texto para Discussão IPEA n.1815, 2013.
- FONSECA, P.; CUNHA, A.; BICHARA, J. “O Brasil na Era Lula: retorno ao desenvolvimentismo?” Texto para Discussão No.4, Rede Desenvolvimentista. 2012
- HERRLEIN JR., Ronaldo. *Estado democrático e desenvolvimento no Brasil contemporâneo: um ensaio de economia política*. Porto Alegre, FCE-UFRGS. (Texto para discussão DECON, n. 1). 2011.
- JOHNSON, Chalmers. *Introduction: The Idea of Industrial Policy*, in JOHNSON, Chalmers. *The Industrial Policy Debate*, California, ICS Press, 1982.
- KERCHE, F. “Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil”. *Dados*, vol.50, no.2, p.259-279. 2007.
- LAZZARINI, Sergio. et al. *What do development banks do? Evidence from Brazil. 2002-2009*, 2012, working paper disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1969843, acesso 04.02.2013

- LEFTWICH, A. Forms of Democratic Developmental States. Democratic Practices and Development Capacity, in: Mark Robinson/Gordon White (eds.): The Democratic Developmental State. Political and Institutional Design, Oxford: Oxford University Press, 52-83. 1998.
- LIJPHART, A. Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six democracies. Yale University Press. 1999.
- LIMONGI, F. “A Democracia no Brasil: Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório”. *Novos Estudos Cebrap* 76, pp 17-41, 2006.
- LOUREIRO, M.R.; TEIXEIRA, M.A.; FERREIRA, A. “Democracia e Desenvolvimento no Brasil contemporâneo: conflitos e articulação de interesses no Projeto São Francisco”. Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.
- LOUREIRO, M.R.; MACARIO, V.; GUERRA, P. “Democracia, arenas decisórias e políticas públicas: o Programa Minha Casa Minha Vida” Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.
- MANN, M. *The Sources of Social Power*. Cambridge: Cambridge University Press. 1986.
- NESHKOVA, Milena e GUO, Hai. “Public Participation and Organizational Performance: Evidence from State Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory* Advance Access, 2011
- NOVY, A. “O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil”. *Das Argument*, 2007.
- PALERMO, V. “Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo”. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 43, n. 3, 2000 .
- PEDROTI, P. “Os desafios do desenvolvimento e da inclusão social: o caso do arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)”. Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.
- PEREIRA, A.K. “Desenvolvimentismo, Conflito e Conciliação de Interesses na Política de Construção de Hidrelétricas na Amazônia brasileira”. Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.
- PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. “A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático”. Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.
- PIRES, R.; VAZ, A. “Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais”. Texto para discussão 1707. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.
- RODRIK, Dani. “Industrial Policy for the Twenty-First Century”, in D. Rodrik (ed.), *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, New Jersey, Princeton University Press, 2007.
- SABEL, Charles. “Beyond Principal-Agent Governance: Experimentalist Organizations, Learning and Accountability”, in E. Engelen and M. Ho (eds.), *De Staat van de Democratie. Democratie voorbij de Staat*. WRR Verkenning 3 (Amsterdam: Amsterdam Press, 2004.
- SÁ e SILVA, F. S. E. ; LOPEZ, F. G.; PIRES, Roberto. “Introdução: A Democracia no Desenvolvimento e o Desenvolvimento da Democracia”. In: Fabio Sá e Silva; Felix Lopez; Roberto Pires. (Org.). *Estado, instituições e democracia : democracia*. Brasília: IPEA, 2010, v. 2, p. 17-46.

SCHAPIRO, M. “Ativismo Estatal e Industrialismo Defensivo: instrumentos e capacidades na política industrial brasileira”. Em processo de publicação como Texto para Discussão do Ipea. 2013.

SEN, A. *Desenvolvimento Como Liberdade* (trad. Laura Teixeira Motta; revisão técnica Ricardo Mendes), (3a reimp), São Paulo, Companhia das Letras, 2000.

SISCÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, Renaut. “Por que um Novo-Desenvolvimentismo?” *Jornal dos Economistas* No. 186, Janeiro de 2005, p. 3-5.

SKOCPOL, T. *States and Social Revolutions : a Comparative Analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press. 1979.

SMALL, M. “‘How Many Cases Do I Need?’ On Science and the Logic of Case Selection in Field Based Research.” *Ethnography*. 10(1): 5-38. 2009.

STARK, D. & BRUSTZ, L. (1998). "Enabling constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós-socialismo", *Revista Brasileira de C. Sociais*, vol 13, n.36, fevereiro, pp.13-39.

TILLY, C. *Coercion, Capital, and European states, AD 990-1990*. Cambridge: Blackwell. 1990.

WADE, R. *Governing the market: economic theory and the role of government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press, 1990.

Gerações do Orçamento Participativo em municípios pequenos na Espanha

Alfredo Ramos

De acordo com a Real Academia da língua espanhola, o termo geração tem vários significados. Entre eles: a) a ação e o efeito de engendrar (procriar) e gerar (produzir); b) conjunto pessoas que compartilham o mesmo tempo (como a “geração futura”); c) cada uma das fases de uma técnica em evolução, onde fornecem-se avanços e inovações sobre a fase anterior e; d) todas as pessoas que nasceram no mesmo tempo e tendo recebido educação e influências culturais e sociais semelhantes se comportam em maneira afim ou comparável em alguns aspectos. Se os Orçamentos Participativos na Espanha, tiveram quatro ondas que podemos enquadrar nas diferentes legislaturas regionais e municipais (1999-2003, 2003-2007, 2007-2011 e 2011-2015), este texto considera a ideia de que podemos estabelecer duas gerações⁴ dos Orçamentos Participativos (doravante OPs) nos municípios pequenos (por municípios pequenos vou considerar aqueles com menos de 10.000 habitantes⁵), no período previsto entre 2003 e 2011.

A diferença fundamental entre essas duas gerações é que, enquanto os integrantes da primeira compartilham um período de tempo específico (o mencionado acima) onde os OP espalham-se por todo o país e terão diferenças significativas em termos de inovações e desafios gerados, a segunda é caracterizada por estar limitada a um território específico, a província de Málaga na Andalucia. Uma possível terceira geração pode estar aparecendo no complexo cenário atual após as eleições em 2011, onde, aliás, terminaram quase todas as experiências anteriores OP em Espanha.

1. Algumas características gerais das experiências de OP em Espanha.

O cenário de experimentação em torno dos Ops em Espanha começou na legislatura 1999-2003, com quatro experiências. Nenhuma dessas experiências aconteceu em municípios com menos de 10.000 habitantes. Destas quatro experiências, uma foi em Catalunha (Rubi) e três em Andalucia (Cordoba, Puente Genil e Cabezas de San Juan). Os períodos mais importante

⁴ Tomo a ideia de trabalhar com a perspectiva das gerações de Allegretti (2008)

⁵ Espanha tem 8115 municípios. 7363 tem menos de 10.000 habitantes e representam, aproximadamente, um 20% da população total do país.

da expansão do OP foi entre 2003 e 2011 (especialmente na legislatura 2007-2011)⁶ (Ganuza, 2006; Ganuza e Frances, 2012). Das 76 experiências do Orçamento Participativo presentes na Espanha entre 2001 e 2011, 44 foram em municípios com mais de 10.000 habitantes e 32 em municípios com menos de 10.000.⁷

Considerando Ganuza e Frances (2012), podemos enquadrar o OP em Espanha dentro de três modelos principais: Participativo, Representativo e Burocrático. Cada um destes modelos resolve de forma diferente as questões relativas a (ibid: 109-111):

- Participação: Quem pode participar (associações de cidadania ou considerados individualmente)?, o tipo de procedimento e os espaços a partir dos quais organizar a participação, a periodicidade e a geração (ou não) de estruturas próprias do processo.
- Relacionamento dos OPs com a administração: Tem a ver com “*o grau de autonomia que os participantes têm na tomada de decisões*” (ibidem: 109), tanto na gênese e no desenvolvimento do processo.

As regras do processo: Existem regras ou não? Como foram elaboradas e quem fez isso?.

Também temos que prestar atenção a autonomia que os cidadãos têm por causa dessas regras e sua capacidade de influenciá-las.

Deliberação: Tem a ver com a forma como as propostas são discutidas, se são utilizadas metodologias específicas e se existem informações prévias. Também se refere a quem está envolvido e quando a deliberação acontece.

O processo decisório: Tem caráter público ou privado? Existem regras claras e critérios de redistribuição e justiça social?

Os três modelos responde de forma diferente a esses elementos:

⁶ Destaca, neste período, a criação da Rede de Orçamentos Participativos da Espanha (2008) e a assinatura por vários municípios da Declaração de Antequera. Essa declaração indica que o Orçamento Participativo tem que ser: Vinculante, Auto-regulamentado, Universal, Deliberativo e com sistemas de monitoramento e prestação de contas.

⁷ Partimos dos dados em Pineda Nebot (2009). Ela considera 71 municípios, dos quais podemos excluir dois (Torre de Barja e Ulla), porque eles são só para juventude e criança, limitando-nos a 69. Em seu cálculo inclui apenas 25 municípios com menos de 10.000 habitantes, mas há pelo menos 32. Deste modo, aos 44 municípios de mais de 10.000 devem ser adicionado mais 32, sendo 76 experiências.

Quadro 1: Os modelos de OP na Espanha

MODELOS	Participação	Relacionamento dos OPs com a administração	Regras	Deliberação	Decisões
Burocrático	Baseado na participação individual. A participação acontece apenas na elaboração de propostas. Participação em processos individuais (guias, formulários on-line). As associações participam através dos canais habituais.	Dependem significativamente da vontade do governo. A administração mantém uma relação hierárquica com o OP. A cidadania tem uma capacidade limitada, só pode fazer algumas propostas.	Elaboradas pela administração de forma privada. A cidadania não possui autonomia e não pode modificar o processo.	Não há deliberação, a cidadania só elabora propostas sem ter acesso as restantes propostas. Há pouca informação sobre o OP e sobre o orçamento em geral, apenas se conhecem as regras do processo.	São competência do governo local que conhece todas as propostas. Tem caráter privado. Existem critérios de distribuição aplicados pela administração
Representativo	Com base na participação das associações. Esta acontece através de duas estruturas: Fórum de Associações (elaboração de propostas, regras, etc ...) e o Conselho do OP (COP) com funções executivas e composto por representantes das associações.	As associações têm uma maior influência sobre o processo, mas é o envolvimento da administração o engrenagem básico do sucesso.	Processo compartilhado entre administração e associações. Participam as associações presentes no COP. Alta autonomia das associações e alta capacidade de modificação do processo.	Deliberação intensa, estendida a todas as fases do processo, mas limitada aos representantes de associações. Pode existir discussão entre as associações eo governo local para priorizar as propostas. Há informações sobre as propostas, os procedimentos administrativos eo COP pode solicitar mais informações	Ela ocorre dentro do COP, com regras difusas e descansando na deliberação dos participantes. Não é privado e a aplicação dos critérios de justiça distributiva resulta difusa.
Participativo	Aberta a todos os cidadãos. Projetada a partir das assembleias, onde propor e priorizar propostas (dependendo do âmbito da assembleia). Existe um Conselho com representantes das assembleias e, às vezes, das associações. Suas funções são a priorização final, o monitoramento e controle, e a deliberação sobre as regras.	Relação difusa em que a iniciativa sai do governo com alguma capacidade dos participantes para modificar o funcionamento do processo.	Elaboradas em conjunto pela administração (que determina enquadramento e os limites do processo) e os participantes. Elas são periodicamente revisadas, de modo que os diferentes atores podem fazer alterações	Com intensidade notável, mas variável entre as experiências. Tem lugar nas assembleias e no Conselho. A informação é menor e tem menos possibilidade de diálogo entre os representantes políticos, os cidadãos e os trabalhadores municipais.	Método público e dependente das regras discutidas. Critérios de justiça distributiva. Se a administração aplica critérios técnicos, tem que justificar essa aplicação.

Fonte:Elaboração própria a partir de Ganuza y Francés, (2012: 111-115)

2. A primeira geração: Os municípios pequenos na expansão nacional

A expansão do Orçamento Participativo em Espanha levou ao surgimento das primeiras experiências em pequenos municípios. A maioria deles vai ter um modelo participativo (Ganuza e Frances, 2012: 118). Esta primeira geração esteve composto pelos seguintes municípios:

Quadro 2: Municípios na primeira geração de OPs na Espanha

Município	População ⁸	Comunidad Autónoma	2003-2007	2007-2011	2011-2015	Legislatura início do OP	Relação dos OP com outros mecanismos de participação
Torreperogíl	7720	Andalucía	IULVCA (Izquierda Unida-Los Verdes Convocatoria por Andalucía)	IULVCA	PSOE (Partido Socialista Obrero Español)	2003-2007	No
Santa Cristina d'Aro	5016	Cataluña	PSC (Partido Socialista de Cataluña-PSOE)	PSC	CIU (Convergencia i Unio)	2003-2007	Si
Figaró-Montmany	1103	Cataluña	CAF (Candidatura Ativa de Figaró)	CAF	CAF	2003-2007	Si
Callus	1909	Cataluña	MAC-PM	MAC-PM	CIU	2003-2007	No
Villadecavalls	7411	Cataluña	CIU	CIU	ICV (Izquierda Cataluña os Verds)	2003-2007	Si
Coves de Vinromá	2009	Valencia	PP (Partido Popular)	JNP (Junts pel Nostre Poble)	JNP	2007-2011	No
Torres de Alameda	7906	Madrid	PSOE	ACO (Alternativa Ciudadana Olivo)-PP	PP	2007-2011	No
Santo Domingo de la Clazada	6671	La Rioja	PP	PSOE	PP	2007-2011	No

Fonte: Elaboração própria a partir de Ganuza e Frances (2012) e Pineda Nebot (2009).

Uma das primeiras questões que aparecem nesta “primeira geração”⁹ mostra um fato importante compartilhado pelo resto dos processos de OP na Espanha. Embora grande parte das experiências foram promovidas por Izquierda Unida e o PSOE, há também muitos promovidos por outros partidos políticos, mesmo conservadores, como o Partido Popular ou

⁸ Conforme os dados de 2012

⁹ Como opção metodológica, a fim de ilustrar as diferenças entre as gerações de OP em municípios pequenos, ficam fora da primeira classificação quatro experiências que começaram na legislatura 2003-2007, na província de Málaga.

CIU (partido nacionalista localizado à direita do espectro político). Nos casos analisados temos experiências promovidas por IU, CiU, PSC (PSOE na Catalunha), PP, MAC-PM, uma "marca branca", ou seja, um partido que, embora não nominalmente vinculado com PSC, está politicamente ligado a ele. Finalmente é importante a presença das candidaturas alternativas ou "municipalistas" como a JNP ou a ACO, especialmente relevante vai ser a CAF (Candidatura Ativa de Figaró). Esta é a descrição das diferentes experiências

Callus, Coves de Vinromá, Torres de Alameda e Santo Domingo de la Calzada: OPs com limites.

O OP de Callus começou em 2002 e manteve durante seus quase oito anos duas características fundamentais: a participação alargada baseada principalmente no uso de meios virtuais e o fato de que apenas uma (ou no máximo duas) das propostas aprovadas era executada (Blanco e Ballester, 2011). A apresentação das propostas podia ser feita de duas maneiras: a apresentação da proposta e sua justificativa na prefeitura ou através do preenchimento da guia para incorporar a proposta no fórum virtual. Em ambos os casos era necessário se cadastrar. Uma vez apresentadas as propostas, eram incorporadas num suporte telemático base da discussão. Não tinha nenhum espaço físico para discussão entre os habitantes do município. Depois de um período de 10 dias aproximadamente, o fórum virtual fechava e as propostas eram colocadas em votação, seja nas urnas presentes na prefeitura (no horário de atenção) ou via o dispositivo telemático habilitado. Somente podiam votar as pessoas com mais de 14 anos. Um dos elementos mais significativos da experiência Callus é que de todas as propostas só poderiam escolher uma, aquela com maioria dos votos. Em caso de ter os mesmos votos, o montante (€ 18.000) seria dividido entre as duas propostas. Se a proposta com mais votos tivesse um custo mais baixo destes 18.000 € o montante restante iria para a segunda proposta.

No município de Vinroma Les Coves (Valência), o OP foi articulado em torno de um orçamento procedente da província de Castellon. Neste caso, limitou-se a uma consulta. Uma lista de pouco mais de 10 projetos era submetida a votação. Os cidadãos, com mais de 16 anos, tinham que escolher só 3 projetos dessa lista. Sem um desenvolvimento claro, o processo em Torres Alameda era estruturado em torno de uma série de conselhos setoriais. A composição desses conselhos era: entidades vinculadas a área específica, personalidades reconhecidas pela prefeitura e uma série de cidadãos escolhidos por sorteio. Esses comitês eram responsáveis por fazer o diagnóstico da cidade, desenvolver e priorizar as propostas. Os

outros cidadãos podiam enviar suas propostas via dispositivos virtuais ou caixas de correio. O processo em Santo Domingo de la Calzada tinha um caráter mais consultivo sem auto-regulamento, só tinha “*regras e regulamentos adoptados pelo governo municipal*” (Pineda Nebot e Pires, 2012:73). O único órgão do processo foi a Assembleia do Orçamento Participativo, onde os cidadãos podiam apresentar as suas propostas que estavam sujeitas a testes de viabilidade técnica para, em seguida, ser votadas e priorizadas (aplicando diferentes critérios de justiça social).

Torreperogil: Um OP com base territorial.

O município de Torreperogil foi o primeiro município da província de Jaén (Andalucia) em implementar um OP. Com uma forte vontade política, teve assessoria externa e desde os começos submeteu a deliberação o 50% do capítulo sobre investimentos. O processo de OP nesta cidade organizou-se a partir de dois órgãos: as assembleias de bairro (10 assembleias responsáveis da deliberação e realização das propostas) e do Conselho do Orçamento Participativo. O último estava composto por dois órgãos: Mesa Cidadã, composta de representantes eleitos nas assembleias distritais, representantes de associações (agrupadas por temáticas) e representantes da juventude (eleitos na secundária, numa tentativa de atrair os jovens para processo); e da Comissão Técnica composta por os vereadores cujas áreas tinham discussão no OP. Além de desenvolver o auto-regulamento o Conselho tinha um papel fundamental na priorização das propostas (Paño, s/f).

O processo tinha base territorial, não temática, descansando nas assembleias de bairro. Nelas eram discutidas e priorizadas três propostas por bairro. Além disso, em todas as assembleias diferentes propostas eram votadas para todo o município, aprovando as três mais votadas. A peculiaridade é que as propostas municipais tinham que ser apresentados com antecedência para que pudessem ser debatidas e votadas em cada assembleia de bairro.

Uma vez que as propostas vinham aprovadas, a Mesa Cidadã e a Comissão Técnica tinham que fazer a priorização das mesmas. Primeiro separadamente e depois num espaço comum. A Mesa Cidadã fez diferentes percursos nos diferentes bairros para analisar as propostas priorizadas nas assembleias. Foi um momento de apresentação pública destas propostas em loco e, como na maioria das experiências com esse sistema, permitiu uma melhor compreensão do município pelos participantes no processo. Posteriormente priorizavam as propostas considerando a visita e a aplicação de critérios de priorização (necessidade-urgência

da proposta, a componente ambiental, o percentual da população-alvo, inclusão de grupos desfavorecidos, promoção do associativismo e do desenvolvimento local e promoção da tolerância e a identidade de Torreperogil) (ibid.). A existência desses indicadores significou não só a consideração de elementos de justiça redistributiva no OP, também, com a passagem do tempo “*como cidadãos participantes sabia de sua existência, significou a inclusão dessas lógicas nas propostas levantadas pelos cidadãos*” (Allegretti, Gracia-Leiva e Paño, 2011: 68).

A Comissão Técnica avaliava a viabilidade técnica das propostas e a adequação adequado ao montante do orçamento sujeito a discussão pública. A Mesa Cidadã e a Comissão Técnica chegavam no Conselho do OP com diferentes listas de priorização e tinham que discutir para criar uma única lista. Durante essas discussões aconteceu que a Mesa Cidadã teve que buscar alternativas para as propostas cujas viabilidade técnica foi avaliada negativamente.

A participação no OP de Torreperogil variou entre 15 e 20% da população que podia participar no processo (cerca de 12% da população). Alguns grupos, como os jovens que inicialmente não participaram muito no processo, acabaram organizando assembleias paralelas para a elaboração de propostas discutidas mais tarde nos espaços do OP. Outro elemento que indica o grau de aceitação e apropriação desse mecanismo de participação foi a constituição, no marco das eleições municipais de 2007, duma plataforma pública para defender o OP que procurou o envolvimento dos vários grupos políticos para manter o processo, independentemente do partido vencedor .

As eleições municipais de 2011 resultaram na derrota da Izquierda Unida e na vitória do Partido Socialista que acabou com o processo de Orçamento Participativo. Em vez disso, o novo governo lançou as Mesas de Participação Cidadã, espaços temáticas e territoriais que devem servir para os cidadãos apresentarem propostas para o governo local. Embora seja ainda cedo para avaliar ou apresentar este processo, podemos observar que não fica claro se as propostas serão vinculantes ou meramente consultivas, ou se prefeitura reservou uma parte do orçamento para atender às demandas da cidadania. A única coisa que apareceu é que o lançamento do novo espaço está acumulando atrasos a respeito do cronograma previsto

Santa Cristina d'Aro. Como melhorar o processo deliberativo?

O OP de Santa Cristina d'Aro começou após a vitória do PSOE em 2003. Após as primeiras reuniões foi desenvolvido o auto-regulamento, determinando que o processo teria uma base

individual, limitando os direitos dos não residentes no município. Eles tinham o direito de fala nas reuniões, mas não de voto.

Após algumas modificações, o ciclo do OP tinha: As assembleias territoriais (em oito divisões do município) e assembleias temáticas (Assistência Social, Saúde, Migração e Convivência; Ordenamento do Território e Ambiente; Atividades Econômicas; Mais Jovem; Cultura, Esportes e Lazer; Política de Igualdade; Juventude; Educação e Cultura.). Nelas eram eleitas 10 propostas e os delegados para o Conselho Cidadão. Este Conselho (que também envolvia o vereador participação sem direito a voto) priorizava as propostas, que estavam sujeitas a uma avaliação técnica pelas áreas correspondentes. Depois de mais uma priorização pelo Conselho Cidadão, eram aprovadas na Prefeitura. O Conselho de Cidadãos, que era o espaço de deliberação sobre o conjunto do município, era o órgão responsável pelo acompanhamento da implementação das propostas aprovadas. Embora o Conselho Cidadão e as assembleias temáticas deram ao processo espaços de deliberação centrados na escala do município, é de salientar que não foram criados critérios de ponderação das propostas apresentadas pelas assembleias (Fernández e Ramos, 2009: 67-68). Uma ausência em parte explicado pela homogeneidade do município e o valor dado à discussão do comum nos órgãos como o Conselho. Em resposta a esta questão foi dada uma maior complexidade ao processo com a abertura de novos espaços de participação, e é aí que tem as inovações mais importantes desta experiência.

Uma das inovações mais importante foi responder à necessidade de permitir espaços deliberativos antes das assembleias. A partir de 2006 começaram a operar os Conselhos Temáticos (CT). Cada um dos Conselhos estava composto por o vereador da área (ou vereadores, caso elas fossem varias), os técnicos municipais, representantes das assembleias temáticas e membros de associações ligadas a temática. A função desses CTs foi discutir a política local e desenvolver linhas estratégicas que foram apresentadas nas assembleias em questão. As assembleias determinavam a validade dessas linhas e propostas. Durante sua existência, os CTs permitiram aumentar a qualidade dos debates em torno do OP e da política local e aumentaram a participação nas assembleias temáticas.

Os CT incorporaram aos vereadores e aos trabalhadores da prefeitura no OP, um elemento importante na promoção da co-gestão do público entre a sociedade civil e o governo local. O outro desafio que enfrentaram os CT, muito presente nos OP com base individual, foi

incorporar ativamente as associações, recuperando seu capital cognitivo e o valor resultante da sua atividade. As associações podiam participar no CT vinculado à sua área de trabalho, discutindo com outras entidades e com os outros participantes neste espaço sobre as prioridades da temática. A presença das associações nesses CT significou uma democratização considerável da sua ação participando numa esfera pública, onde os seus conhecimentos, sugestões, reclamações, ... etc num determinado assunto tiveram que enfrentar os de outros. Dos CT não surgiram apenas linhas de trabalho para as assembleias, também tentaram resolver problemas específicos das políticas municipais. Por exemplo, as discussões no CT de esporte permitiram modificar a regulamentação das subvenções de acordo com as especificidades dos grupos do município.

A evolução do OP em Santa Cristina d'Aro contemplou várias tentativas de incorporar a participação de jovens, mulheres e crianças. A procura de espaços próprios foi fundamental para a revitalização da participação dos jovens. A assembleia da juventude administrava com suporte técnico local o seu próprio processo, diferente do resto das assembleias. Também abriram um local gerido por os jovens para promover as suas atividades. Junto com a gestão do espaço a juventude tinha que gerenciar as atividades apresentadas no OP. A participação das crianças descansou sobre as escolas, onde começavam a discutir as necessidades do município para elaborar um caderno que trabalhavam mais tarde em casa com as famílias. Após isso votavam as diferentes propostas na escola. As aulas onde as crianças realizaram o OP elegiam seus representantes para o Conselho de Criança que tinha reuniões com o Conselho Cidadão para trazer-lhe suas propostas.

No começo a participação das mulheres foi numericamente inferior à dos homens, alias, segundo o análise realizado pelas técnicas de igualdade “*as mulheres se participavam e votavam com base nas decisões dos maridos*” (ibid: 70). Para responder a essas questões foi criada a assembleia de Políticas de Igualdade ,incentivando a participação das mulheres, bem como a reflexão sobre as formas de intervenção no OP. Posteriormente, foi criado o projeto Orçamentos Participativos com Perspectiva de Gênero. Com esse projeto os homens podiam entrar nas assembleias de Políticas de Igualdade, foram incorporados recursos como creches nas diferentes assembleias e ativaram linhas de sensibilização nas áreas técnicas da prefeitura, no CT de Políticas de Igualdade e no Conselho Cidadão. Essa sensibilização, através de várias atividades, se espalhou por todo o município alem daqueles que participavam no OP.

Diferentemente do que ocorreu em cidades como Villadecavalls ou Figaro-Montmany, Santa Cristina d'Aro também colocou em relação o OP com mecanismos de planejamento e transformação urbana orientados ao longo prazo. Neste caso, a articulação foi feita de diferentes maneiras. O espaço do OP serviu não só para apresentar e discutir propostas específicas, também para discutir os direitos dos habitantes para intervir no desenvolvimento do município. Dentro da assembleia de Ordenamento do Território e Ambiente apareceu a reivindicação de fazer um processo participativo de elaboração dum PGOUM (Plano Geral Urbano). Isto significou modificar os planos iniciais do governo local, que preferia elaborar primeiro uma Agenda 21 e depois, o PGOUM.

O mecanismo fundamental para a ligação entre os dois processos foi a estrutura do OP, basicamente a assembleia de Ordenamento do Território e Ambiente e o Conselho Cidadão. Na primeira, foi criado um conselho de monitoramento com os membros da assembleia, governo e oposição. No segundo foi constituído um conselho consultivo, onde além dos membros do Conselho e os vereadores também participaram representantes de outras entidades. Embora estas duas áreas foram responsáveis pelo funcionamento do processo, o resto das assembleias podia discutir ou elaborar propostas, além da criação de novas assembleias (sustentabilidade, mobilidade, evolução sócio-econômica, ...).

Além das propostas que surgiram no processo de OP e que eram susceptíveis de ser parte do Plano Geral de Metas (mais vagas educativas, um parque ribeirinho no rio,...) tornaram-se parte dele. Finalmente também foram incorporadas as propostas que emergiram do Conselho de Criança e diretamente relacionado com o Plano. Este plano desenvolveu diferentes linhas de ecologia urbana através de propostas como:

consolidação urbana e freio a expansão residencial, crescimento em densidade, planificação de áreas verdes e equipamentos públicos, preservar áreas agrícolas articuladas com espaços de interesse natural e promoção do desenvolvimento empresarial local,... (ibid, p. 71).

Figaro-Montmany e Villadecavalls: A relação entre os OPs e outros mecanismos de planejamento de longo prazo¹⁰.

¹⁰ Por razões de dados disponíveis, vou fazer poucas referências do caso de Villadecavalls. É um processo que segue um modelo participativo com base territorial (com assembleias divididas por zonas), e podemos destacar as seguintes questões: O origem é um Workshop de cenários futuros, que prepara o diagnóstico que subsidia a elaboração das propostas. Para priorizar as propostas, num primeiro momento aplica-se um critério de correspondência com os planos estratégicos propostos para o município (incluindo a Agenda 21 eo Plano

Após a vitória da CAF nas eleições de 2003, em Figaró-Montmany foi elaborado um Regulamento de Participação Cidadã que inaugurou o marco que permitia implementar vários processos de participação, incluindo o OP, a Agenda 21 ou os Planos de Ação Municipais, além de formação de alguns órgãos fundamentais nestes processos, entre os quais a Comissão Permanente de Participação Cidadã -CPPC- (composta pelo prefeito, representantes dos diferentes partidos políticos com representação, três representantes de entidades municipais e três representantes da cidadania), responsável pela coordenação dos inúmeros processos de participação no município. Ao contrário do que acontece em outros lugares, aqui o OP ficou subordinado a outros processos.

O primeiro é a Agenda 21, que começou na legislatura anterior (com uma fase de diagnóstico), mas não será até depois de 2003, quando foi ativada. O comitê de acompanhamento da A21 foi responsável do processo, que nasceu simultaneamente com o OP. Ambos os processos terão o mesmo momento de começo, um Workshop de cenários futuros, "Imagine o futuro: Figaró-Montmany em 2015", que definiu os três eixos-chave da atuação municipal e dos processos participativos a partir desse momento. Estes eixos foram:

crescimento moderado e promoção da coesão social; desenvolvimento do turismo ambiental para a geração de emprego, mantendo a indústria de hoje; e a proteção e conservação do meio ambiente, incentivando a boa cidadania (Bosch, 2008, p.226).

No caso da A21, após a conclusão do diagnóstico tiveram lugar diferentes oficinas sectoriais / temáticas onde foram validadas ou rejeitadas as propostas do diagnóstico e foram feitas outras (além de complementar o diagnóstico). Os Conselhos-Oficinas foram cinco: resíduos; água; florestas e patrimônio; planeamento urbano, território, transporte e mobilidade; a sociedade e economia. Após estas oficinas foi elaborado o plano de ação específico da Agenda 21.

O Plano de Ação Municipal passou a ser implementado a partir da legislatura 2007-2011. É um mecanismo com duas partes: a deliberação sobre os grandes investimentos e o PAM como um todo. Em relação à primeira área, o trabalho inicial sai das elaborações da equipe de governo, dos grupos de oposição e das comissões de monitoramento dos outros processos de planeamento participativo (como a Agenda 21 e o Projeto Educacional). Depois é convocado

Estratégico). Além disso, "*a priorização é feita numa reunião fechada, onde cada participante tem dois votos para propostas de seu próprio bairro e três votos para propostas de outros bairros*" (Ganuza e Frances, 2012:144)

o Conselho do Povo que representa o momento de abertura do processo para uma participação mais ampla dos cidadãos. O Conselho do Povo delibera sobre o diagnóstico, as linhas de ação e as propostas para aprovar ou rejeitar parte do documento e adicionar novas contribuições. Após o processo de elaboração, as propostas são votadas pela cidadania (limitando o voto a uma série de propostas). Após a votação, as propostas são priorizadas de acordo com os seguintes pesos: 65% pela votação, 25% pela relação com os eixos dos restantes planos estratégicos e 10% por critérios de justiça social.

Além dos investimentos o PAM aborda as linhas estratégicas do governo municipal, o chamado de PAM “como um tudo”. Este documento segue um processo semelhante ao anterior nos começos. É a equipe de governo que faz a elaboração inicial para, posteriormente, ter as contribuições da oposição e das comissões de monitoramento dos outros processos de planejamento participativo. Após esta fase começa o processo de participação com a distribuição do documento em todas as casas do município. Os mecanismos de participação combinaram diferentes lógicas.

Por um lado foram realizadas oficinas setoriais (jovens, migrantes, mulheres, empresários, idosos, ..), como espaços coletivos de deliberação. Técnicos e trabalhadores municipais fizeram também propostas para o PAM. As associações registradas também podiam fazer propostas sobre o PAM, contado com a colaboração de trabalhadores municipais e membros da CPPC para ajudar com o trabalho ou com as discussões que cada entidade queria fazer. O PAM também foi discutido com as crianças na escola e nos lares através dos Cadernos de Família. Tinha também formas mais individuais a partir do site do município ou com folhas de recolhida de propostas. A CPPC foi a encarregada de recolher as propostas e incorporar-las no PAM.

Junto com outros processos, a Agenda 21 e o PAM determinaram o desenho e as características do OP¹¹. Na segunda legislatura o processo do OP experimentou mudanças importantes. Após a elaboração do Plano de Ação Municipal, a equipe de governo e da CPPC

¹¹ A elaboração das propostas no OP era feita principalmente através de canais individuais (cartas, folhas de proposta) e nuns poucos espaços deliberativos. A prefeitura e a CPPC realizavam uma primeira análise das propostas (agrupando-as e excluindo aquelas que não cumpriam os critérios marco: legalidade, competência municipal, viabilidade técnica, sustentabilidade ambiental e não exclusão social). Após este processo era elaborada uma lista de propostas submetidas à votação dos cidadãos. As propostas eram priorizadas de acordo com estes critérios: adequação ao marco estratégico do município (15%), necessidades básicas (5%), a população-alvo (5%), e a votação da cidadania (75%).

procuraram conciliar os diferentes diagnósticos e processos participativos de médio e curto prazo que estavam colocando em prática, a fim de “*estabelecer um sistema de participação que combine a participação no nível estratégico, com a participação anual através do orçamento participativo*”. Isto representou uma alteração no sentido do OP. Durante vários anos, não foram criadas novas propostas no OP, o objetivo foi, fundamentalmente, priorizar as propostas contidas no PMA e na Agenda 21. Desta forma, a cidadania só votava para escolher um conjunto de propostas decorrentes desses marcos de planejamento. Tanto na sede das associações e nos lares, foram recebidos os documentos diagnóstico e as propostas para a discussão decorrentes do PAM e da Agenda 21 (em alguns casos também do Plano de Juventude ou do Projeto Educacional). Após disso, eram votadas as propostas selecionadas pela CPPC, pela Comissão de Acompanhamento da Agenda 21 e pelo governo municipal.

O processo de OP teve outras novidades, a primeira será o início de um processo na escola para que as crianças escolham uma proposta por área temática. Outra mudança tinha a ver com a forma de priorizar as propostas. O peso dos critérios de priorização mudou, a atenção às necessidades básicas ficou com 10%, a relação com outros mecanismos de planejamento foi para 25% e 65% pela votação. Além disso, também ficou determinado que, pelo menos, teria que ser priorizada uma proposta de cada um dos três eixos estratégicos do município. No final da anterior legislatura, o OP manteve um desempenho semelhante ao do início do processo, mas ainda contemplando propostas de planos estratégicos e algumas inovações, como a participação das crianças e os novos valores dos critérios de priorização.

Do Plano de Ação Municipal, nas várias legislaturas, irão surgindo novas oportunidades de participação para o desenvolvimento das linhas de ação estabelecidas. O projeto de desenvolvimento do centro histórico da cidade nasceu daqui. Além de recolher as linhas propostas pelo PAM a partir das quais foi elaborado o projeto técnico, este foi submetido a diferentes audiências públicas, palestras, caixas de propostas ou reuniões com grupos específicos (como os comerciantes da região). Os eixos da PAM e da A21 também determinaram a elaboração do Plano de Urbanização (POUM), cujo processo participativo que repousava sobre dois órgãos. A primeira foi a Comissão Permanente de Participação, que coordenou o processo de participação e decidiu que mecanismos seriam utilizados. O segundo foi o Comitê de Monitoramento do POUM, aberto a todos os cidadãos interessados no processo e onde diferentes debates sobre o Plano foram realizados e foi o responsável pelo acompanhamento do processo.

Alem disso, foram desenvolvidos outros planejamentos participativos, independentemente do marco do PAM e da Agenda 21. Uno deles foi o Plano Local de Habitação que procurou atender as necessidades básicas de habitação da cidade, criando um grande parque de habitação social, assim como novas formas de gestão e acesso à habitação. Além de ter diferentes oficinas participativas, o processo foi feito em cooperação com organizações e movimentos sociais como *Sostre Civic* que promoveram diferentes cooperativas de habitação na Catalunha baseadas em novas formas de gestão e uso. Isso significou um reconhecimento importante das agendas impulsionadas por certos atores da sociedade civil. O monitoramento e avaliação do plano é de responsabilidade da Comissão Permanente de Participação Cidadã.

Outro exemplo é o Plano de Juventude, realizado em cooperação com outros dez municípios da região. A elaboração do plano incluiu, além de técnicas quantitativas e qualitativas de pesquisa, a participação das organizações de juventude, da CPPC, juntamente com oficinas com grupos informais de jovens (incorporando aos não associados). Depois da elaboração, preparado, o diagnóstico do Plano de Juventude teve um período de devolução onde, através de mecanismos visuais, foram discutidos os principais resultados do Plano para incorporar novas considerações e propostas.

Dentro do OP apareceram propostas que não eram investimentos, obras ou programas específicos, mas reivindicações de políticas públicas. Políticas ou planos que foram posteriormente desenvolvidas de forma participativa. Isso aconteceu com o Plano de Acessibilidade desenvolvido entre 2010-2011. Um processo que combinou oficinas participativas e deliberações do Conselho do Povo, junto com a utilização de técnicas de diagnóstico técnico como Sistemas de Informação Geográfica.

3. OPs na província de Málaga: Uma segunda geração de OPs em municípios pequenos impulsados a partir de uma escala maior.

Durante as duas ultimas legislaturas (2003-2007 e 2007-2011) a Deputação de Málaga¹² (governada pelo PSOE e IU) lançou duas grandes iniciativas para promover a implementação dos Orçamentos Participativos em municípios da província. A primeira começou em 2006

¹² Málaga é uma província da Comunidade Autónoma da Andaluzia, tem 1.641.098 habitantes (2012) e está dividida em 101 municípios, a sua capital é a cidade de Málaga, com 567 433 habitantes.

com a abertura da "Escola de Cidadania Solidaria da Província de Málaga", dependente da "Oficina de Cooperación Internacional y Derechos Humanos" da Deputação (Oficina 0,7). Esta escola, além de estimular a reflexão sobre o OP nas diferentes redes nacionais e internacionais, tentou dar um apoio específico a quatro municípios (Humilladero, Pizarra, Cuevas de San Marcos e Campillos) através de "*oficinas presenciais e estágios na área de um ano de duração [constituindo], provavelmente, a primeira experiência de "educação formal" com o único propósito de formação de técnicos de orçamento participativo*" (Falck et al, 2008: 32). A segunda foi a implementação da "Oficina de Presupuestos Participativos" que ampliou significativamente o impacto da disseminação de OPs em Málaga.

O primeiro processo teve suas raízes na campanha eleitoral de 2003. A maioria dos candidatos de IU teve na sua agenda a implementação do OP. Em 2004, dois eventos tornaram visível a aposta de alguns municípios pela democracia participativa, com a realização de conferências temáticas promovidas pela Deputação de Málaga e uma reunião do FAL no marco do Fórum Social de Málaga. Finalmente, em 2005, começaram os processos em Pizarra (6823), Cuevas de San Marcos (4130) e Humilladero (2929). Campillos (8066) lançou o OP no ano seguinte. Os quatro municípios eram governados por Izquierda Unida.

Cuevas de San Marcos foi o primeiro processo. Começou em 2003, com foco na participação das associações. Durante os anos de 2004 e 2005 a participação na tomada de decisão sobre o orçamento funcionou a partir duma associação de associações. A partir de 2005, o ciclo mudou para um modelo universal. Humilladero fez um processo prévio ao OP. Naquela época, "*as assembleias de bairro só tinham a capacidade de priorizar as propostas já apresentadas pela equipe de governo*" (ibid: 44). No começo do novo processo foram mantidas as estruturas básicas do primeiro experimento (assembleias de zona e conselhos de bairro), mas a dinâmica global mudou, adotando um novo auto-regulamento. Nem todos os processos tiveram auto-regulamento nos começos. Em Humilladero um Conselho de vizinhos elaborou o auto-regulamento combinando a análise da regulamentação de outras experiências e as reflexões das diferentes assembleias de zona sobre como teria que ser o processo.

Em Pizarra, o processo começou em 2005 com uma proposta de regulamento elaborado pela equipe de governo. Esta proposta implicou a criação de um Conselho Local de Participação Cidadã (CLPC) "*composto por representantes das zonas em que o município ficou subdividido, representantes das associações classificadas por área temática (cultura,*

esportes ...), representantes dos vizinhos e vizinhas e porta-vozes dos grupos políticos (com voz, mas sem voto)” (ibid: 42), e responsável pela ativação do processo. Campillos foi o último a começar, depois de muitos problemas políticos dentro da equipe de governo e com um papel decisivo dos participantes da Escola de Cidadania Solidaria no arranque.

Todos os ciclos tinham uma base territorial. O município era dividido em zonas. Cada zona tinha assembleias para debater as propostas do OP. Após as primeiras assembleias, em casos como o Humilladero, Campillos e Cuevas de San Marcos, numa segunda reunião eram votadas as propostas. Entre as duas assembleias, no caso do Humilladero, era feita, pelos técnicos da prefeitura, a avaliação técnica das propostas. Em Campillo, representantes do Conselho Cidadão participavam dessa avaliação. Nas assembleias de zona eram eleitos os delegados que integravam os órgãos de coordenação do processo (Conselho Vizinal, em Cuevas de San Marcos, que teve um auto-regulamento próprio, o Conselho de Vizinhos em Humilladero e o Conselho Cidadão em Campillos).

Em Pizarra o ciclo teve algumas peculiaridades. O CLPC distribuiu cédulas nos lares do município da cidade, onde os cidadãos escreviam as propostas para os posteriores debates. Após a recolhida das propostas uma comissão técnica da prefeitura avaliava a viabilidade das propostas, já organizadas por áreas. Após este processo começavam as assembleias de zona, onde eram debatidas e priorizadas algumas propostas, que depois seriam votadas por a cidadania (com mais de 15 anos) e eram escolhidos os representantes para a Assembleia de Pizarra (com a participação da CLPC), responsável pela priorização final, combinando a aplicação de critérios técnicos com a votação das propostas.

Em Humilladero, a priorização final era realizada pelo Conselho de Vizinhos, com base em critérios como “*urgência e necessidade percebida, número de habitantes afetados, demanda histórica, inclusão de grupos desfavorecidos e promoção da justiça social*” (ibid.: 56). Em Pizarra o processo também tinha critérios de priorização, mas na ausência de ferramentas para implementar realmente esses critérios, não foram utilizados durante o primeiro ano, limitado a priorização a votação da cidadania. Para gerar mecanismos de solidariedade dentro do município, nos casos onde não tinham critérios de priorização, foram tomadas outras decisões. Por exemplo, em Cuevas, nas Assembleias de zona onde priorizavam as propostas, só podiam votar nas propostas de outras zonas.

Após as eleições de 2007, a Deputação de Malaga lançou uma aposta mais decidida por a promoção dos OPs nos municípios da província. Com esse esforço nasceu a “Oficina de Presupuestos Participativos”¹³. Entre as linhas básicas o escritório abriu estavam uma linha de subvenções para a contratação de pessoal técnico para dinamizar processos participativos nos municípios (que geralmente tinham problemas de recursos para fazer essas contratações), planos de formação e promoção de redes de trabalho entre os diferentes municípios. Além do objetivo óbvio de divulgação dos OP na província. Em fases diferentes (nem todos os municípios começam ao mesmo tempo), 21 municípios foram beneficiados pela medida:

Quadro 3: Municípios beneficiados pela ação da Oficina de Presupuestos Participativos

Município	População	Governo 2007-2011	Governo 2011-2015
Alameda	5426	IULVCA	IULVCA
Algatocin	887	PA	PA
Antequera ¹⁴	41854	PSOE	PP
Arenas	1411	PSOE	PSOE
Archidona	8814	IULVCA	IULVCA
Ardales	2606	IU	IU
Benalauria	511	AEB (Agrupación de Electores Benalauria)	AEB
Benarraba	559	PSOE	PP
Casabermeja	3686	IULVCA	IULVCA
Coin	21791	PSOE	PP
Colmenar	3624	PSOE	PP
El Burgo	1957	IULVCA	PSOE
Humilladero	3383	IULVCA	IULVCA
Istán	1533	IULVCA	IULVCA
Montejaque	1017	PSOE	ADIA (Agrupación Democrática Independiente Andalucía)
Riogordo	3107	PSOE	PP
Sayalonga	1564	PSOE	PP
Teba	4128	IULVCA	PSOE
Torrox	18274	IULVCA	PSOE
Villanueva de	4485	IULVCA	IULVCA-PSOE

¹³ Escritorio de Orçamentos Participativos

¹⁴ Tendo mais de 10.000 habitantes, os municípios de Antequera, Coin e Torrox não serão analisados neste artigo.

Algaidas			
Villanueva de la Concepción	3465	----- ¹⁵	PSOE

Fonte: Elaboração própria, dados do INE

Como pode ser observado a iniciativa desenvolvida pela Deputação Provincial de Málaga alterou profundamente a geografia dos OP em Espanha. Basicamente, porque fez que as experiências realizadas em municípios com menos de 10.000 passaram a ter um peso maior no conjunto de experiências em todo o país (em apenas 3 dos 21 municípios tinham mais de 10.000 habitantes em esta segunda onda). Além disso, embora IULVCA e PSOE governassem na maioria dos casos, temos exemplos de outros governos, como o PA ou candidaturas locais. Dada a impossibilidade (por razões de espaço) para fornecer uma análise detalhada de cada um dos 21 processos vou focar algumas questões específicas agrupadas nas seguintes áreas: Difusão e Comunicação; Diversidade dos ciclos; Juventude e outras minorias e; Alem do OP.

Difusão e comunicação

Além de desenvolver estratégias mais clássicas de divulgação como a elaboração de boletins informativos com difusão em todos os lares, muitos dos municípios fizeram, com a ajuda da Oficina de Presupuestos Participativos, campanhas de “*comunicación- provocativa*”. Todos eles trabalharam a partir do estilo de comunicação desenvolvido nas Cabezas de San Juan ou no processo do PGOU em Palomares del Rio¹⁶. A través destas campanhas tentaram incorporar um número maior de participantes no processo, mas também ampliar a gama de recursos metodológicos para o trabalho dos grupos motores o dos facilitadores da experiência.

A ideia de trabalhar com slogans e nomes focados no estranhamento e na sobre-identificação de cidadania, decorrente das experiencias acima referidas, foi reproduzida em muitos municípios. Casos como Alameda (“El Rebate”), Teba (“Vente Anda”), Casabermeja (“Plan

¹⁵ Até 2010 Villanueva de la Concepción foi uma Entidade Local Autónoma do município de Antequera. A partir desse ano funciona como um município independente.

¹⁶ O processo de Palomares del Rio tornou-se uma referência pelas estratégias de comunicação empregadas. Além de lidar com algumas metodologias semelhantes às do Cabezas de San Juan (na verdade, foram impulsionados por um equipe similar). Uma novela foi filmada para dinamizar o debate sobre o PGOU. Com um roteiro desenvolvido a partir do diagnóstico inicial, cada um dos quatro capítulos da telenovela focava, a partir de uma história romântica própria do gênero, em um determinado assunto (por exemplo, o desenvolvimento futuro do município). Com a televisão e os vídeos da novela, a equipe de coordenação do processo percorreu diferentes partes da cidade (bares, parques, bibliotecas, ...), para discutir com os participantes propostas que respondessem aos problemas detectados.

Renove”), Istan (“Panoch@, quitate el sayo”) ou Sayalonga (“que cojollo quieres?”), servem como exemplos de como foram usadas expressões ou termos conhecidos pelos habitantes do município que vão gerar uma maior apropriação e interesse no processo.

O município de Teba copiou a ideia da novela. Neste caso, não foi um mecanismo de reflexividade sobre um diagnóstico prévio, mas uma ferramenta para divulgação do OP. Os quatro capítulos correspondiam às quatro fases do OP de Teba e o ciclo do processo estava relacionado com uma história de amor, argumento de novela. O primeiro capítulo apresentou o processo, convidando a participar. O segundo e o terceiro mostraram respectivamente a deliberação sobre as propostas e o análise de viabilidade técnica. O último capítulo mostrou a votação das propostas.

Diversidade dos ciclos

Os grupos motores: Um dos elementos técnicos que apareceu em vários municípios neste período foram os grupos motores (com por nomes diferentes mas responderam, na maioria dos casos, com a mesma lógica,). Esses grupos apareceram no processo do OP em Sevilla¹⁷ (uma experiência com uma grande influência sobre o imaginário de como devem ser os OP, especialmente na Andalucia). Estão compostos por vizinhos que voluntariamente assumem algumas tarefas dentro do processo. Fundamentalmente são responsáveis pela promoção da participação em seu município ou em um bairro ou área particular (houve casos com vários grupos de acordo com a divisão territorial que escolheram no processo e outros com um único motor), participar da elaboração e revisão de auto-regulamento ou fazer parte das comissões de priorização e monitoramento das propostas.

A maioria dos municípios optaram por organizar o processo a partir duma base territorial. O ciclo podia ficar estruturado com uma única assembleia, ou com varias nas diferentes divisões do município, conforme o determinado no auto-regulamento ou pelo governo municipal. A seguir mostramos algumas ciclos que ilustram como foram organizados os processos e as diferentes formas de participação, deliberação e decisão:

Archidona: Em Archidona o OP foi organizado a partir duma divisão da cidade em sete zonas. O processo começava com reuniões de informação em cada uma das áreas onde

¹⁷ Os grupos motores são uma adaptação de grupos de pesquisa-ação participativa (GIAP), presentes em muitas das perspectivas sobre a pesquisa participativa mais difundidas na Espanha colocou bibliografia de referência.

eram apresentadas os itens a serem discutidos e eram eleitos os membros para o grupo motor. Em cada uma das áreas aconteciam as assembleias de propostas. Atrás delas, as propostas eram submetidas a avaliação da viabilidade técnica, análise feita por o grupo motor e os técnicos da prefeitura. A priorização das propostas era feita por votação. Em cada uma das sete áreas foram habilitadas urnas por uma semana. Na cédula de votação os cidadãos tinham que escolher uma proposta de, pelo menos, três das sete zonas, de modo que a escolha não ficava limitada apenas à área de residência dos votantes.

Riogordo: Os dois órgãos principais desse processo foram o Conselho Cidadão (com representantes das diferentes assembleias, responsável pela elaboração do auto-regulamento, de gerir as reuniões, sistematizar as propostas, participar da avaliação técnica e monitorar a implementação das propostas aprovadas) e o grupo motor (voluntário, sem um tamanho pré-determinado com funções de convocatória e dinamização). Neste caso optou-se por dividir a cidade em três zonas, além de reuniões específicas para os imigrantes e mulheres. As propostas eram apresentadas em cada um das assembleias, para ter depois a avaliação técnica das mesmas (competência do Conselho Cidadão e da prefeitura). Depois de avaliadas as propostas eram votadas numa Assembleia Geral de todo o município.

Casabermeja: Uma das características distintivas desse processo é que o ciclo do OP começou com um diagnóstico participativo do município. O diagnóstico combinou diferentes técnicas quantitativas e qualitativas, assim como o uso de metodologias participativas (como oficinas de criatividade social). Após este diagnóstico (revisado nalguns anos, nas reuniões iniciais) foi lançado o processo, iniciado com a Assembleia Geral, na qual eram discutidas as características gerais do processo, o auto-regulamento e as partidas do orçamento a serem discutidas. As propostas eram elaboradas em assembleias de zona ou temáticas. No começo o processo tinha oito assembleias zonais que foram diminuindo ao longo do tempo. A última edição do OP teve apenas uma assembleia para todo o município (o que não significa que fosse só uma reunião, foram varias, mas com a mesma base de organização). De acordo com as decisões tomadas pela Assembleia Geral no início do ciclo, podiam fazer algumas assembleias temáticas ou orientadas a dinamizar o envolvimento dalguns grupos-alvo (jovens, imigrantes, mulheres, ...). Após a avaliação da viabilidade, realizado pelo Conselho Cidadão (grupo motor do processo) e a prefeitura, eram votas em urnas itinerantes. Em ocasiones também habilitavam assembleias setoriais para deliberar sobre propostas concretas uma vez aprovados (por exemplo a remodelação dum parque para crianças). Estas assembleias eram

apertas para todos os moradores do município e não apenas os da área ou do bairro onde era realizada a proposta.

Benarraba: O grupo motor foi responsável pela elaboração do auto-regulamento do processo. Uma vez elaborado, o ciclo consistia de três fases. A primeira, de elaboração das propostas, aconteceu tanto numa única assembleia, ou mediante a apresentação de propostas em diferentes caixas de correio habilitadas para isso. A segunda fase, com foco na avaliação técnica das propostas, era responsabilidade da prefeitura, que apresentava aos resultados da análise numa assembleia de viabilidade. Após a seleção das propostas feitas nesta fase vinha a votação. Os cidadãos podiam votar as propostas num único dia nas urnas preparadas e supervisionado pelo grupo motor. O acompanhamento e a avaliação do processo acontecia por meio de reuniões entre a administração e o grupo motor.

Istán: O ciclo em Istán era muito semelhante a o de Benarraba. O grupo motor foi chave no processo (elaboração dos regulamentos, revisão dos estudos de viabilidade, dinamizar o processo e gerir as assembleias ...). O primeiro momento era a recolha de propostas, bem na assembleia, bem por meio de caixas de correio ou por e-mail. Juventude e criança tinham meios específicos (através do varal dos desejos para os segundos, metodologia presente em muitos municípios, a juventude participava através de uma campanha de distribuição de notas de 500€, com o verso em branco, onde podiam escrever propostas). O grupo motor junto com técnicos e políticos da prefeitura, realizava o análise de viabilidade. Após a avaliação era elaborada uma lista de propostas a serem submetidas voto da cidadania (podiam votar as pessoas com mais de 11 anos). As propostas com mais votos eram incorporadas no orçamento municipal.

Crítérios técnicos e elementos de justiça social: Nem todos os municípios aplicavam esses critérios, alguns municípios, como Riogordo, apesar de tê-los no auto-regulamento não os aplicava (García-Leiva et al, s/f: 27). Como municípios onde eram aplicadas, destacam Casabermeja e Humilladero. Apesar de não ter critérios de justiça social em muitos dos municípios que fazem parte desta “geração”, em alguns casos, como em Alameda os participantes da mesa responsável pela priorização de propostas percorria os diferentes bairros da cidade. Neste percurso, as pessoas que tinham feito propostas explicavam aos delegados o contexto e as razões dessas propostas, dando razões para sua aprovação ou não.

Juventude e outras "minorias"

O problema da inclusão de grupos que normalmente participam pouco ou não participam nestes processos, condicionou o desenho de numerosas experiências nesta geração de OPs. Vários municípios (incluindo Humilladero, Riogordo e Casabermeja) desenvolveram vários esforços para aumentar a participação da população migrante, seja em assembleias específicas ou com diferentes estratégias nas áreas em que viviam (com vista a melhorar sua participação nas reuniões da área) . Estratégias semelhantes (assembleias temáticas ou diagnósticos de gênero nos processos) foram postas em prática em relação à participação das mulheres. Particularmente significativo foi o trabalho com a juventude. Em muitas experiências um dos itens a serem debatidos foram as despesas em juventude (eventos, planos específicos, etc ...) e realizaram-se várias reuniões de trabalho entre os municípios com a questão específica da participação de juventude e criança. Destaca o caso de Alameda ao falar sobre o trabalho com a juventude. Neste município, foi submetido a discussão o orçamento da área de atividades para jovens, fomentando especialmente as atividades ou projetos em que a própria juventude tivesse um papel de liderança na organização delas. A participação da juventude alcançou taxas de 11,5% e foram lançadas várias iniciativas auto-geridas por os jovens do município.

Além do OP

Redes: A Oficina de Presupuestos Participativos realizou várias reuniões para promover o trabalho em rede dos diferentes municípios. Além das reuniões dos responsáveis políticos (também com aqueles que ainda não tinham OPs, mas afirmavam a vontade de ter), houve com bastante frequência encontros entre os trabalhadores envolvidos nos processos (facilitadores) para compartilhar problemas ou recursos. Destaca-se, a tentativa de realizar “encontros vicinais de orçamentos participativos”, onde os moradores que faziam parte de grupos motores trocavam experiências e conhecimentos, refletindo sobre os processos nos quais estavam envolvidos. Durante a legislatura 2007-2011 realizaram-se três reuniões (Archidona, Casabermeja e Alameda).

Interação com outros processos de planejamento de médio e longo prazo: Como observado por Garcia-Leiva et al “a tendência geral é a não relação com outros processos” (s/f:27), ou seja, em poucos casos, os OPs desta geração vão a conviver com um contexto de participação mais amplo, ou a interagir com outros processos de planejamento participativo de médio e longo prazo. Em Casabermeja, por exemplo, o Plano Urbanístico foi feito com muita pouca participação da cidadania e sem comunicação com o OP. O mesmo aconteceu em Benalauria.

Alguns municípios, com o apoio do Plano Cidade 21 do Conselho de Meio Ambiente da Junta de Andalucía, lançaram processos de Agenda 21. Ao contrário do que foi observado em outras experiências, a coordenação com os processos de OP foi pouca ou nenhuma.

Existem exemplos como Alameda, onde não houve interação ou outras como Archidona onde a comunicação entre os dois dispositivos participativos ocorreu, mas limitadamente. Neste caso, parte da Agenda 21 descansou num componente do OP, o grupo motor. Junto com a empresa responsável pela atualização do diagnóstico e do plano de ação ambiental, os participantes do grupo elaboraram uma planilha de questionário onde os habitantes da cidade escreveram alguns problemas relacionados com o meio ambiente e fizeram algumas propostas. Após a recolhida (física ou virtual) dos questionários, o grupo motoro agrupou e priorizou as propostas, que foram incorporadas no Plano de Ação da Agenda 21, terminando aqui a interação entre os dois processos. Outro tipo de interação foi a que acontece em Benalauria onde, devido *“ao pequeno tamanho do município (...) tentou-se otimizar todo o tecido e a estrutura anterior”* (ibidem).

Outros espaços de participação: Além de interagir com outros processos de longo prazo é interessante ver se através dos OP foram criadas outras oportunidades de participação. No processo em Alameda, chamado de *“dinamização da participação”*, tentaram desenvolver várias formas de participação que vão além do OP. Três formas eram as mais importantes. A primeira foram as decisões a custo zero (algo que aconteceu em outros municípios, como Benarraba com a revitalização da participação da criança), que foram as decisões que tinham a ver com a resolução de problemas específicos, como a organização do tráfego ou o monitoramento e desenvolvimento de algumas obras do OP. A segunda tinha a ver com a co-gestão cidadã da infra-estrutura pública como a Nave Jovem ou a Casa da Cultura. Finalmente promoveram a auto-organização das atividades por diferentes grupos, especialmente os jovens, como indicado acima. Outro exemplo relevante foi Casabermeja. Neste OP, para desenvolver algumas propostas que tratavam da transformação urbana (por exemplo, a remodelação de uma praça), foram abertos novos espaços abertos para deliberar sobre a maneira de realizá-las. Também dentro desta iniciativa promoveram a implementação de hortas urbanas e dum banco de tempo municipal.

4. Conclusões

Este artigo tentou verificar a existência de duas gerações diferentes de OP em Espanha. A primeira geração compartilhou tempo e tempo e apresentou diferenças e inovações a respeito dos OPs. Podemos destacar dois como as mais importantes. Em primeiro lugar, as diferentes intensidades deliberativas dos processos. Encontramos alguns como Santa Cristina d'Aro, que tinha muitos e diversos espaços de deliberação e outros onde o OP carecia desses espaços deliberativos como Vinroma Coves ou onde eles eram virtuais, como Callus. A discussão podia estar articulada numa base territorial (Torreperogil), ter elementos temáticos (Santa Cristina d'Aro) ou ficar limitada a decisão sobre uma série de propostas (como nalgumas fases em Figaró-Montmany). Podemos ver a combinação de lógicas diferentes na aprovação ou priorização das propostas, combinando deliberações com votações de diferentes tipos.

O segundo elemento a notar é a localização do OP no ambiente participativo. Em muitos casos, o OP foi o centro da arquitetura de participação, variando na sua intensidade (não tinha igual importância em Santa Cristina d'Aro ou Torreperogil que em Callus o Torres de la Alameda). Em outros, o OP está subordinado a outros processos de planejamento participativo. Nestes casos (Figaro e Villadecavals), embora o OP não tenha tanta qualidade deliberativa o ambiente participativo era muito mais complexo e a amplitude de questões sobre as quais o público podia decidir era muito maior.

A segunda geração mostrou uma diversidade muito menor. Entre outras questões, porque são experiências que você tiveram influências semelhantes (Sevilla, Cabezas de San Juan e Santa Cristina d'Aro, principalmente), processo em que as redes que comunicaram ambas as gerações foram muito importante. Compartilha debates com a geração anterior (como a procura duma maior inclusão) e colocou desafios diferentes. O mais importante é o relacionamento com uma escala maior. A experiência de Málaga provou ser muito bem sucedida na promoção do OP, atingindo 20% dos municípios da província. Mas não conseguiu alterar a relação dos municípios com processos participativos com a escala maior. Ou seja, a experiência do OP teve um fluxo vertical (de cima para baixo, da Diputación aos municípios) e horizontal (relação entre municípios), mas não houve um fluxo no qual as demandas e problemas dos municípios modificaram o relacionamento do Conselho com eles (por exemplo, no que diz respeito à organização administrativa do conselho que dificultava e determinava o processo). Além disso, a interação com outros processos de OP foi nula ou pouca confirmando o problema apontado por Garcia-Leiva et al:

Precisamos criar espaços que garantam o envolvimento dos vários conselhos, bem como aproveitar recursos e dinâmicas geradas por outros processos participativos. Caso contrário, o OP será uma ação isolada dentro da política do município, impedindo a modernização global de administração e a abordagem integrada para o cidadão (s/f, p. 27).

Apesar desses problemas e ante o papel mais importante de cidades grandes como Córdoba e Sevilha como referentes dos OP na Espanha, é importante valorizar os muitos de OP em municípios pequenos como agentes de inovação democrática. Os dados indicam que a participação nos OP tem sido muito maior nos municípios pequenos¹⁸, assim como a percentagem do orçamento submetida a debate¹⁹. Isto está em contradição com a ideia de que em municípios menores seria mais difícil de implementar esses processos comparação com os mecanismos de interação existentes. Nesses municípios se considera que a população pode ter canais de interação mais direta (quase pessoal ou de clientelismo) com o governo local e, portanto, não entende como benéfico o lançamento de uma esfera pública como o OP. Os dados contestam esta afirmação.

Após as últimas eleições (em 2011) a maior parte das experiências de OP desapareceu, principalmente devido a mudanças no governo local. Permanecem os processos de Figaró-Montmany e outros em Málaga (como Casabermeja e Archidona). Além disso, existem alguns novos em Peligros e Medina-Sidonia (Andalucía) e no Boalo (Madrid). Além disso, em outras localidades, o OP passou por várias mudanças para se adequar ao contexto de crise. Essa transformação aconteceu mesmo antes das eleições de 2011.

Chamam a atenção as diferentes formas pelas quais os governos locais enfrentaram a relação entre o OP e o início da crise atual. O município de Callus decretou o fim do processo e assinalou que os mecanismos de participação telemática seriam usados só para decidir “*o nome das novas ruas e praças*”, como afirma o site da prefeitura. Enquanto em Torreperogil

¹⁸ Segundo Ganuza e Gómez (2008:38) os dados de participação foram: 13,3% da população em municípios com menos de 10.000 habitantes; 1,2% (10.000 a 50.000); 0,4% (50.000 a 200.000) e; 0,2% (mais de 200.000). Percentagens semelhantes aparecem em outras pesquisas comparativas (Gutiérrez, 2011) e confirmam esta tendência.

¹⁹ Os municípios com menos de 10 mil habitantes destinavam em média 7,5% do seu orçamento para o debate. Em comparação com o 1,9% dos municípios entre 10.000 e 50.000, o 1,88% daqueles entre 50.000 e 20.000 e o 2,86% nos de mais de 200.000 habitantes (Ganuza, 2012).

optaram por uma decisão muito diferente. Devido aos recortes resultado da crise econômica, foi decidido “*que os investimentos municipais foram só os decorrentes do OP, pois eles eram os únicos que, devido ao sistema democrático, tinham maior legitimidade*” (Allegretti, García-Leiva e Paño 2011: 100). Em Figaró tomaram outra opção, limitando a quantidade de investimento para debate e modificando a percentagem desses investimentos com procedência do governo municipal ou de outras fontes de financiamento. A maioria das propostas do OP teria que ser financiado por partidas que não vinham diretamente do município.

Atualmente, em Figaro-Montmany, com o novo processo participativo para elaborar o Plano de Ação Municipal 2012-2015 e as muitas propostas doutros planos que ainda não foram executados, o OP vai ter um perfil semelhante ao que teve em alguns anos da legislatura anterior. Ou seja, não vai servir para apresentar novas propostas, mas só para priorizar as propostas decorrentes doutros processos como o Plano Local de Habitação, Plano de Acessibilidade, Plano de Políticas para as Mulheres, Plano de Juventude, Agenda 21, Plano de Energias Sustentáveis, Projeto Educacional e o Plano de Desenvolvimento do Comércio.

O novo cenário é caracterizado não só pela desapareição da maior parte da experiências. Por um lado, a Rede Espanhola de OP, deu lugar à Rede das Cidades Participativas, onde este processo particular não é o único elemento articulador. Por outro lado, na Andaluzia está-se debatendo a Lei Andaluza de Participação Cidadã que poderia permitir a democratização do governo a escala regional e que já inclui, entre outros mecanismos de participação dos cidadãos, o OP. A lei incorpora não só a promoção e incentivo do OP nos municípios, mas também abre as portas para processos de OP a nível da Comunidade Autônoma, algo que até agora nunca foi implementado na Espanha.

Existem também novas candidaturas que estão impulsionando diferentes processos de participação local em pequenos municípios. Entre essas candidaturas estão as CUP (Candidaturas de Unidad Popular, principalmente agrupações de entidades sociais) na Catalunha, que ganharam algumas prefeituras ou os governos locais conquistados pela esquerda nacionalista no País Basco (até recentemente proibida). Outra experiência "estranha", que pode ser uma nova referência mesmo neste caso não seja uma cidade pequena, é Mejorada del Campo (Madrid, 22902 habitantes), onde as organizações sociais realizaram uma campanha chamada “Orçamentos Participativos desde abaixo”, que obteve o

compromisso dos candidatos ao governo local e que agora esta funcionando. Todas estas experiências podem compor uma terceira geração de Orçamentos Participativos na Espanha.

Referências bibliográficas

ALLEGRETTI, Giovanni. Los Presupuestos Participativos en Italia. ¿Cuáles son los desafíos y retos de la segunda y tercera generación?. In: RECIO, Joaquín, FALK, Andrés (Orgs.). *Presupuestos Participativos. Nuevos Territorios*. Sevilla, Málaga: Atrapasueños, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2008.

ALLEGRETTI, Giovanni; GARCÍA-LEIVA, Patricia; PAÑO, Pablo. *Viajando por los Presupuestos Participativos. Buenas Prácticas, obstáculos y aprendizajes*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2011.

BLANCO, Ismael; BALLESTER, Marta- ¿Participar para transformar? La experiencia de los Presupuestos Participativos en la Provincia de Barcelona. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, n. 5, 2011.

BOSCH, Anna. Figaró-Montmany: Un compromiso con las generaciones futuras. In: IBARRA, Pedro; GRAU, Elena (orgs). *La red en la ciudad. Anuario de Movimientos Sociales, 2008*. Barcelona: Icaria, 2008.

ENCINA, Javier; ROSA, Montse; TELLEZ, Rafael; CALERO, Marina. El Reparto: investigación-acción-participativa (iap) y presupuestos participativos en Las Cabezas de San Juan. In: LORENZANA, Concha (Org.). *Tomamos la Palabra. Experiencias de Ciudadanía Participativa*. Barcelona: Icaria-Acsur, 2002

FALK, Andrés; HABEGGER, Sabina; MORILLAS, Antonia; DÍAZ, Juan; MUÑOZ, Irene; CORTÉS, José; LAMA, Mónica. Primeras experiencias de presupuestos participativos y Escuela de Ciudadanía Solidaria en la Provincia de Málaga. In: RECIO, Joaquín, FALK, Andrés (Orgs.). *Presupuestos Participativos. Nuevos Territorios*. Sevilla, Málaga: Atrapasueños, Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2008.

FERNÁNDEZ, Jose Luis; RAMOS, Alfredo. Innovaciones democráticas en Santa Cristina d'Aro. *El Viejo Topo*, Barcelona, n. 256, 2009.

GARCÍA-LEIVA, Patricia; DOMÍNGUEZ, Juan Manuel; HOMBRADOS, María Isabel; PALACIOS, María Soledad; MORALES, Elena; GUTIÉRREZ, Virginia. Evaluación de los Presupuestos Participativos en la Provincia de Málaga. Mimeo. s/f

GANUZA, Ernesto. El giro participativo de la administración: trayectoria y desafíos de los Presupuestos Participativos en España. *Encuentro Ibero de Orçamentos Participativos*, Odemira, In Loco-CES Coimbra, 2012. (Paper.)

GANUZA, Ernesto. El dios Jano de los Presupuestos Participativos en España. *El Viejo Topo*, Barcelona, n. 227, 2006

GANUZA, Ernesto; FRANCES, Francisco. *El círculo virtuoso de la democracia: Los presupuestos participativos a debate*. Madrid: CIS, 2012.

GANUZA, Ernesto; GÓMEZ, Braulio. *Control Político y Participación en democracia. Los presupuestos participativos*. Madrid: Fundación Alternativas- Estudios de Progreso, n, 38, 2008.

GUTIÉRREZ, Virginia. Análisis de la participación en los Presupuestos Participativos. In: ALLEGRETTI, Giovanni (org.). *Estudio comparativo de los Presupuestos Participativos en República Dominicana, España y Uruguay*. Málaga: Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga, 2011.

PAÑO, Pablo. Balance de un proceso de Presupuesto Participativo en un municipio pequeño tras un ciclo básico de dos años: El caso de Torreperogil”. Mimeo. Disponible en <http://www.antigona.org.es/area-trabajo/balancePPsTorreperogil.pdf> (abril 2013)

PINEDA NEBOT, Carmen. Los Presupuestos Participativos en España: Un nuevo balance. *REALA- Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Madrid, n. 311, 2009.

PINEDA NEBOT, Carmen; PIRES, Valdemir. Características de las experiencias españolas de presupuesto participativo: intento de encuadramiento en una tipología”. *Gestión y análisis de Políticas Públicas*, Madrid, n. 7, 2012.

Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento

Roberto Pires e Alexandre Gomide

O momento histórico atual marca o reencontro entre uma postura ativa do Estado brasileiro, na promoção de políticas de caráter desenvolvimentista, e a vigência de instituições democráticas, reestabelecidas e inauguradas após o advento da Constituição Federal de 1988. Este reencontro suscita um conjunto de questões que permeiam o debate sobre democracia e desenvolvimento, tais como:

- 1) Será possível a um Estado ser desenvolvimentista e, ao mesmo tempo, proteger direitos e interesses de minorias?
- 2) Como ampliar a participação dos diversos atores sociais nos processos decisórios e no controle das políticas públicas sem que se produzam ineficiências, distorções ou impedimentos?
- 3) Como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, política, ambiental etc.), respeitando-se as múltiplas identidades e interesses dos atores que compõem a sociedade, sem violar liberdades garantidas por regime pluralista e democrático?

Para abordar tais questões, desde o início de 2012, a Diretoria de Estudos e Pesquisas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea vem conduzindo a pesquisa intitulada *Estado, Democracia e Desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento*. O projeto é realizado por meio da colaboração entre técnicos de pesquisa e planejamento do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras.²⁰

O objetivo da pesquisa é analisar os *arranjos político-institucionais* de políticas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. Por arranjos político-institucionais, entende-se o conjunto de regras, organizações e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses em uma política pública específica.

²⁰. Além dos autores, que são os coordenadores da pesquisa, estão envolvidos os técnicos de Planejamento e Pesquisa do Ipea Mansueto Almeida, Martha Cassiolato e Ronaldo Coutinho; os professores Ben Ross Schneider, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT – em inglês, Massachusetts Institute of Technology); Diogo Coutinho, da Universidade de São Paulo (USP); Maria Rita Loureiro, da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo (FGV-SP); Mario Schapiro (FGV-SP); Ronaldo Fiani, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Ronaldo Herrlein, da *Universidade Federal do Rio Grande do Sul* (UFRGS); e as pesquisadoras Paula Pedroti, do Programa de Pesquisas para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) do Ipea, e Ana Karine Pereira (PNPD/Ipea).

As políticas selecionadas para estudo restringem-se ao governo federal e foram escolhidas pelo seu caráter prioritário para o atual governo da presidenta Dilma. Ao todo, são dez estudos de caso compreendendo: quatro componentes do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) (o programa Minha Casa, Minha Vida, o projeto de transposição do Rio São Francisco, o projeto da Hidrelétrica de Belo Monte e as iniciativas de revitalização da indústria naval); o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família (PBF) e sua inserção no programa Brasil sem Miséria; e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além destes programas e projetos, a pesquisa elegeu como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras.

A opção pelo enfoque nos arranjos institucionais advém da compreensão que a relação entre as instituições e o desenvolvimento não deve se ater ao ambiente institucional – isto é, às regras gerais e básicas que estabelecem o funcionamento não apenas dos sistemas políticos, jurídicos e econômicos, mas, sobretudo, das instituições que definem a forma particular de coordenação de processos e atividades em campos específicos (Fiani, 2012).

Assim, a pesquisa visa analisar empiricamente e comparativamente como se constituem os arranjos dessas políticas, como estes funcionam no momento de sua implementação e quais seus efeitos sobre os resultados observados. Para além do estudo em profundidade de cada caso, a metodologia adotada baseia-se na análise comparativa, pois as capacidades criadas pelos arranjos não existem em absoluto – ou seja, um arranjo gera maior ou menor capacidade sempre em relação a outro arranjo.²¹ Com isso, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas em contexto democrático.

As análises privilegiam as seguintes dimensões analíticas: burocrático-legal, político-representativa e societal-participativa (Gomide e Pires, 2012). Isto permite avaliar: *i*) a constituição e a operação de atores (organizações, unidades, grupos etc.) que agem no interior do Estado e têm protagonismo na condução das ações em cada política; e *ii*) de que forma as instituições democráticas se fazem presente em cada política específica – isto é, as formas de interação entre Executivo, Legislativo, sociedade civil, controle externos etc. Pressupõe-se também que o estudo dos arranjos no momento da implementação das políticas é revelador

²¹. Sobre o conceito de capacidade estatal utilizada, ver Gomide e Pires (2012).

dos contrastes entre as perspectivas formais e informais dos arranjos – ou seja, constituem-se de atos normativos (*in books*) *vis-à-vis* suas manifestações na prática (*in action*).

A pesquisa está prevista para ser divulgada no segundo semestre de 2013. Contudo, a condução dos estudos de caso até o momento (dezembro de 2012) permite algumas considerações preliminares sobre os processos de formulação e implementação das políticas estudadas.

Quando se enfocam, primeiramente, os objetivos das políticas, se observa que os programas atuais, quando comparados às políticas desenvolvimentistas do passado, se distinguem pela incorporação de diferentes finalidades, potencialmente conflituosas. Uma avaliação inicial permite perceber que, ao intencionar harmonizar objetivos nem sempre compatíveis – ou, pelo menos, não automaticamente harmonizáveis –, como os de crescimento econômico, sustentabilidade ambiental e ampliação da participação social, os arranjos político-institucionais em questão acabam por trazer à tona novas “tensões” entre atores, estruturas e interesses. Contudo, entende-se que estas novas tensões são justamente o elemento diferenciador da realização de políticas de corte desenvolvimentista em contexto democrático *versus* autoritário. O contexto democrático favorece a inclusão de atores e interesses nos processos, e a implementação das políticas precisa lidar e processar os conflitos provenientes. O conhecimento de como esta tensão se manifesta e é processada em cada arranjo e como se formam coalizões de apoio às políticas irá possibilitar compreender o que há de novo ou diferente no ativismo estatal dos dias de hoje em relação ao passado.

Um exemplo é o caso do PNPB. Este tem como objetivo formal implementar “de forma sustentável, tanto técnica, como econômica, a produção e uso do biodiesel, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, via geração de emprego e renda”. A análise do arranjo deste programa revela política distinta, alicerçada em novas bases, quando comparada ao Programa Nacional do Álcool (Proálcool), política de biocombustíveis implantada na década de 1970. No caso do Proálcool, apesar de seus efeitos positivos de substituição de combustíveis veiculares derivados de petróleo por álcool, este acabou também por tornar precárias as relações de trabalho e permitir o crescimento da monocultura latifundiária da cana-de-açúcar. Já o PNPB, busca, desde seu desenho inicial, viabilizar a ampla participação da sociedade civil (trabalhadores rurais, indústria do agronegócio e agricultura familiar), por meio de estrutura organizacional complexa e com o uso de instrumentos sofisticados de coordenação e incentivos tributários (Pedrotti, 2012).

Quanto aos processos de implementação, os resultados preliminares da pesquisa suscitam, de igual modo, reflexões interessantes sobre os canais de inclusão de atores e dos mecanismos de coordenação intragovernamental existentes. Em primeiro lugar, ainda que a inclusão de novos atores e interesses na definição e na implementação das políticas atuais compareça como objetivo formal destas, a operacionalização destes processos por meio dos respectivos arranjos institucionais tem revelado desafios e limitações.

Um exemplo disso manifesta-se no caso das iniciativas de revitalização da indústria naval. Quando comparado ao arranjo que viabilizou esta indústria nos anos 1970, o arranjo atual diferencia-se por apresentar diversos componentes democratizantes: discussão de aspectos do Programa de Modernização e Expansão da Frota da Petrobras Transporte S/A (Transpetro) no Congresso Nacional; intensa atuação dos órgãos de controle sobre a aplicação dos recursos; e a existência de um conselho que permite a participação de empresários e trabalhadores na tomada de decisão sobre os financiamentos públicos do setor. Apesar destes avanços formais, a operação concreta do arranjo indica que o envolvimento do Congresso no processo acabou sendo protocolar e a atuação do conselho, embora venha aperfeiçoando-se nos últimos anos, foi prejudicada pela inconstância de suas reuniões e pela insuficiência de subsídios técnicos para as decisões por parte dos conselheiros (Pires, Gomide e Amaral, 2012). O Tribunal de Contas da União (TCU), no entanto, tem sido capaz de manter auditorias periódicas sobre a utilização dos recursos neste programa.

No entanto, há casos, como o do PBF, nos quais o arranjo institucional formal não prevê formas amplas de participação e interação com a sociedade civil, mas que, na prática de implementação, tem “tomado de empréstimo” espaços de participação de outros programas, como as conferências nacionais (Coutinho, 2012).

A respeito dos desafios da coordenação intragovernamental, que no passado foi contornado por meio de grupos executivos e empresas estatais, nos programas contemporâneos em estudo, a coordenação apresenta-se sob uma miríade de formatos e com graus variados de sucesso. Em alguns casos, como no PNPB e no programa Minha Casa Minha Vida, observa-se a emergência de órgãos centrais, como a Casa Civil, exercendo o esforço de coordenação hierárquica no interior do governo federal, desempenhando um papel de “superministério” (Pedrotti, 2012; Loureiro, 2012). Em outros casos, nota-se a formação de grupos ou comitês gestores interministeriais, por meio dos quais diferentes órgãos do governo cooperam horizontalmente para a implementação da política. Porém, divergências entre as pastas sobre a

condução dos programas têm provocado contradições, lacunas e atrasos, caso do Plano Brasil Maior.

O arranjo formal desse programa prevê a atuação cooperativa de diferentes órgãos governamentais. Todavia, percebe-se certa “cacofonia decisória”, resultante da atuação desalinhada destes, a qual tem comprometido a coordenação para a realização dos objetivos de promover setores inovadores e estruturar novas competências na indústria brasileira (Schapiro, 2012). Enquanto o Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), de um lado, propõem mecanismos de incentivo e apoio à inovação, de outro lado, o Ministério da Fazenda (MF) – por exemplo, preocupado com as metas de estabilidade macroeconômica – impõe entraves e dificuldades à aprovação dos incentivos fiscais necessários à implementação e ao avanço do programa.²² Ademais, tem-se a situação na qual a ABDI, agência criada como pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, tem a função de desenvolver e articular a execução da política industrial com o setor privado em um contexto no qual o BNDES e a Petrobras – por meio de seus instrumentos de crédito, sua participação acionária e seu poder de compra – são os principais executores *de facto* da política (Schneider, Almeida e Lima, 2012).

Em outros programas, como o PRONATEC, a exigência de coordenação vai além da dinâmica intragovernamental. A concretização de ambiciosas metas em curtos horizontes temporais exige esforços e mecanismos de coordenação federativa (intergovernamental), com vistas à expansão da rede de educação técnica e tecnológica em sintonia com os estados, bem como de parcerias com o empresariado regional e com o “Sistema S” (Cassiolato, Garcia e Vera, 2012).

A observação de casos concretos tem indicado que o aventado *trade-off* entre a atuação desenvolvimentista do Estado e a vigência de instituições democráticas talvez seja menos prevalente que se imaginava (Leftwich, 1998; White, 1998). Os casos têm demonstrado que a condução de políticas de desenvolvimento em ambiente democrático impõe novas capacidades por parte das burocracias públicas, tanto no que se refere às habilidades técnicas de formulação quanto no que concerne às competências políticas de implementação, em virtude da inclusão de múltiplos atores e da necessidade de articulação de suas ações e seus interesses. Adquirir e exercer tais capacidades não parecem tarefas triviais. Em alguns dos

²². Na trajetória de montagem do arranjo do programa Minha Casa Minha Vida, também se observam tensões entre o Ministério da Fazenda (MF) e o Ministério das Cidades (MCidades) no que tange ao direcionamento e aos objetivos das ações neste contidas (Loureiro, 2012).

casos estudados, iniciativas de abertura, interação com os Poderes Legislativo e Judiciário e maior transparência e participação nos processos decisórios têm se revelado complexas e precisam tornar-se mais efetivas. Ainda assim, como observou Herrlein (2012), a existência e a operação de controles democráticos carrega o potencial de minimizar o risco do *rent seeking* e da captura, incentivando a legalidade e a lisura dos processos implicados na ação estatal.

As reflexões apresentadas artigo são apenas as impressões iniciais que os estudos de caso vêm trazendo. Há ainda caminho interpretativo importante a ser percorrido, tanto com a finalização de cada estudo específico quanto com a análise comparativa que se seguirá. O contraste entre os diferentes casos oferecerá subsídios importantes para a melhor compreensão dos processos de formulação e execução de políticas públicas no Brasil contemporâneo. Além disso, as análises apresentarão insumos relevantes para o debate sobre as capacidades criadas pelas instituições e as relações entre desenvolvimentismo e democracia no século XXI.

REFERÊNCIAS

- CASSIOLATO, M.; GARCIA, R.; VERA, D. **PRONATEC e seu arranjo institucional**. Relatório preliminar de estudo de caso. ago. 2012.
- COUTINHO, D. **Entre efetividade e participação**: os “caminhos de legitimação” do Programa Bolsa Família. Relatório preliminar de estudo de caso. ago. 2012.
- FIANI, R. **Reformulando o conceito de Estado desenvolvimentista**. Relatório preliminar de estudo de caso. ago. 2012.
- GOMIDE, A.; PIRES, R. **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um Estado democrático**: uma proposta metodológica. Texto-base da 1ª oficina do projeto. jan. 2012.
- HERRLEIN, R. **Um roteiro para investigar o Estado desenvolvimentista na história**: referências conceituais e questões a investigar na análise histórica do Estado (Brasil, Japão, Coreia do Sul e Taiwan). Relatório preliminar de estudo de caso. ago. 2012.
- LEFTWICH, A. Forms of the democratic developmental State: democratic practices and development capacity. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G. (Eds.). **The democratic developmental State**: political and institutional design. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 52-83.
- LOUREIRO, M. **Burocratas e políticos nos arranjos institucionais das políticas de desenvolvimento no Brasil contemporâneo**: análise do PAC. Relatório preliminar de estudo de caso. ago. 2012.
- PEDROTTI, P. **O arranjo político-institucional do Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB)**. Relatório preliminar de estudo de caso. ago. 2012.
- PIRES, R.; GOMIDE, A.; AMARAL, L. **A ver navios? A revitalização da indústria naval no Brasil democrático**: arranjos institucionais e capacidades estatais. Relatório preliminar de estudo de caso. ago. 2012.

SCHAPIRO, M. **Avaliação institucional do Plano Brasil Maior**: mapeamento, crítica e proposição normativa. Relatório preliminar de estudo de caso. ago. 2012.

SCHNEIDER, B.; ALMEIDA, M.; LIMA, R. **Industrial policy and State owned enterprises in Brazil**: BNDES and Petrobras. Relatório preliminar de estudo de caso. ago. 2012.

WHITE, G. Constructing a democratic developmental State. *In*: ROBINSON, M.; WHITE, G (Eds.). **The democratic developmental State**: political and institucional design. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 17-51.

PARTE 3

El derecho a un buen estado

Enrique Peruzzotti

Luego de haber reflexionado sobre las formas modernas del autoritarismo militar, sobre los procesos de democratización, y acerca de los desafíos que presentan los procesos de institucionalización democrática en América Latina, Guillermo O'Donnell en *Democracia, agencia y estado* se embarca en un proyecto de teoría política orientado a elaborar una teoría democrática “con intención comparativa” que permita abrir líneas de discusión teórica e investigación empírica sobre la experiencia de la democratización en países que no pertenecen a lo que el denomina ‘el cuadrante Noroccidental del mundo’. La fuente de inspiración de dicha teoría, aclara el autor, es la preocupación por las falencias que presentan varias de las democracias latinoamericanas contemporáneas. En su opinión, las teorías inspiradas en la experiencia histórica del Noroeste (fundamentalmente Europa Occidental y EE.UU.) –teorías que ejercieron una fuerte influencia en la literatura sobre procesos de transición y consolidación democrática-- resultan insuficientes frente a los formidables desafíos que enfrentan muchas de las nuevas democracias en el continente americano así como en otras regiones del planeta. Los déficits políticos, institucionales y sociales que exhiben las democracias de América Latina, argumenta O'Donnell, no pueden ser entendidos exclusivamente a partir de un análisis acotado a la naturaleza de sus respectivos regímenes políticos sino que expresan problemas que los exceden y que nos obligan a reflexionar acerca de la naturaleza de sus estados así como de las estructuras sociales de dichas sociedades. Una indagación profunda de los problemas de la democracia en la región requiere en opinión del autor de un arsenal conceptual más amplio que el que nos propone el minimalismo democrático.

Las teorías minimalistas argumenta O'Donnell, reducen la idea de democracia a la de régimen político. Esta concepción la inaugura Joseph Schumpeter en un texto ya clásico donde propone su lectura ‘realista’ de la democracia contemporánea (Schumpeter, 1983). En esta última, la democracia es exclusivamente entendida como el conjunto de instituciones y procesos que determinan el acceso al gobierno²³. Si bien autores posteriores ampliaron dicha

23 La propuesta Schumpeteriana de concebir a la democracia exclusivamente como un método para seleccionar gobernantes dará inicio, en opinión de O'Donnell, a una influyente y sofisticada corriente de análisis sobre el régimen político democrático que incluye a autores como Adam Przeworski, Samuel Huntington y Robert Dahl.

definición a fin de incluir una serie de libertades concomitantes que hacen posible las elecciones libres, se mantienen dentro de una visión que acota la democracia a una forma particular de régimen político (O'Donnell, 2010:29). El régimen democrático supone, en dicha concepción, la presencia de dos elementos que hacen posible el acceso electoral a posiciones gubernamentales: a) el primero es que las elecciones sean libres, competitivas, igualitarias, inclusivas, y decisivas, b) el segundo, es la presencia de una serie de libertades necesarias o suficientes para la existencia de elecciones limpias, decisivas e institucionalizadas (O'Donnell, 2010: 30-1)²⁴. En opinión de O'Donnell es necesario ampliar dicha visión electoralista de la democracia. El régimen democrático, argumenta, no solamente supone votantes que eligen representantes sino también, y fundamentalmente, la presencia de ciudadanos con agencia política. La idea de régimen democrático debe de ampliarse puesto que la función de las libertades constitucionales no es solamente la de garantizar un adecuado proceso electoral sino que instituyen la idea misma de agencia política²⁵.

La idea de agencia es el principio alrededor del cual O'Donnell construye su teoría democrática. Es la “atribución legalmente respaldada y universalista de la agencia” lo que en su visión representa el elemento distintivo de la democracia. La democracia, sostiene, “es el único régimen que nos constituye como agentes” (O'Donnell, 2010: 271). Esto implica que el derecho constitutivo de la democracia no es el del voto sino el derecho a la personalidad jurídica, derecho que subyace a todos los otros como su fundamento necesario. (O'Donnell, 2010:51). Es este derecho el que nos dota de agencia y nos da el ‘derecho a reclamar por derechos’. Es necesario por tanto especificar la dimensión de las libertades de manera de distinguir los derechos positivos y participativos de votar y eventualmente ser elegido, de un conjunto mas amplio de libertades que no solamente hacen posible las elecciones sino el propio ejercicio del derecho a participar (O'Donnell, 2010: 37).

La aparición del concepto jurídico de idea de agencia en los países del noroeste —entendido como el reconocimiento por parte del estado del sujeto jurídico como portador de derechos individuales— argumenta O'Donnell, fue parte del proceso de mutación social mas amplio de

²⁴ Esta definición es tomada de Robert Dahl, un autor que sin bien no puede ser encasillado dentro de los parámetros del minimalismo democrático, es el que en la visión de O'Donnell elabora la definición más interesante de régimen político democrático.

²⁵ Para la definición detallada de régimen político que propones O'Donnell a partir de la revisión de la provista por Dahl ver O'Donnell 2010:33.

construcción de estados y mercados territorialmente delimitados, procesos que tuvieron como base la aparición del derecho moderno. La idea de individuo jurídico esta íntimamente relacionada con la de Estado moderno y con las demandas de juridificación del mismo que estuvieron detrás de los diversos movimientos liberales que desafiaron al estado absolutista. El establecimiento de un orden político liberal parcialmente democratizado representa, desde su perspectiva, una revolución copernicana en tanto instituye una legitimidad ascendente que surge de ciudadanos legalmente reconocidos como agentes (O'Donnell, 2010: 68). La democratización de dicho orden político --proceso que se completa en el Noroeste recién a mediados del siglo XX-- resultará en el establecimiento de la agencia política de todos los ciudadanos de determinado estado. La conclusión exitosa de dicho proceso de construcción democrática se vió favorecida, en gran medida, por la simultánea institucionalización de un estado con un alto grado de control legal sobre el territorio y su población así como de un capitalismo dinámico y vigoroso. El resultado de dichos procesos históricos fue el establecimiento y consolidación --en la mayoría de dichos países-- de un piso básico de bienes materiales y legales que posibilitan el ejercicio efectivo de agencia, inaugurando de esta manera una política propiamente democrática anclada en el reclamo por la inclusión o ampliación de derechos ciudadanos (O'Donnell, 2010: 72).

No es esta, advierte O'Donnell, la experiencia de América Latina cuya historia ha sido mas desarticulada y cuya realidad exhibe un problema de heterogeneidad estructural que afecta no solo a su sociedad sino también a los estados mismos. Es aquí donde el autor introduce la cuestión de la debilidad del estado en gran parte del continente a fin de señalar como dicha debilidad condiciona las posibilidades de éxito de cualquier proyecto democratizante:

La realidad actual de nuestra región muestra que un estado de baja eficacia, efectividad, credibilidad y filtrado puede coexistir con elecciones razonablemente limpias y ciertos derechos y libertades políticas. Pero, grande o pequeño, ese estado poco funciona como propulsor de la extensión de derechos civiles y, aun menos, sociales. Este estado no parece ser un estado para la nación/pueblo/ciudadanía, y no pocas veces tampoco parecen serlo para los propios gobierno (O'Donnell, 2010, p.206).

La debilidad del estado se traduce en debilidad de la política democrática:

En dicho contexto, la democracia política y sus dimensiones universalistas e igualadoras parecen ser dejadas a la deriva en una sociedad fragmentada, desigual y débilmente vinculada a un estado de deficiente desempeño... en la medida en que el estado parece desintegrarse en la banalidad de sus

incapacidades y escándalos de su corrupta colonización, la política en si misma parece participar de esa aparente banalidad (O'Donnell, 2010, p.214).

En la otra vereda, paralelamente, nos encontramos como una sociedad heterogénea y fragmentada en la que significativos sectores de la población no han alcanzado ese nivel básico de derechos y capacidades que los habilita como agentes (O'Donnell, 2010:242-3). Según O'Donnell,

La efectividad de las libertades y derechos políticos exigen que se hayan alcanzado capacidades y derechos humanos básicos; a la inversa, las luchas por alcanzar esos derechos y capacidades pueden beneficiarse de los potenciales empoderamientos provistos por la democracia política (O'Donnell, 2010, p.249).

Frente a este contexto, una teoría de la democracia organizada alrededor de una concepción acotada al régimen político es inadecuada para comprender los desafíos que confrontan muchas de las sociedades que recientemente han experimentado procesos de democratización²⁶. Una apropiada conceptualización de dichos desafíos obliga a expandir nuestra perspectiva conceptual tanto hacia arriba como hacia abajo, es decir, hacia el nivel macro del estado como al nivel micro del ciudadano/a agente.

El análisis de O'Donnell tiende a concentrarse en el nivel macro, es decir, en la problemática del estado democrático. A pesar de que el autor distingue entre las diversas facetas que lo integran, el énfasis del libro es fundamentalmente en la dimensión legal del mismo, la cual es vista como “el hilo que teje su unidad” según la metáfora a la que recurre el autor (O'Donnell, 2010: 184). El libro desarrolla una justificación del concepto de estado democrático de derecho, el cual es presentado como el único marco institucional que posibilita el ejercicio de agencia democrática. En abierto contraste con sus iniciales teorizaciones acerca del estado – centradas fundamentalmente en el análisis de una particular versión autoritaria del mismo e inspiradas en las teorías marxistas del estado capitalista (O'Donnell 2009) — la teoría del estado democrático propuesta es de neta inspiración liberal. La relación entre liberalismo y democracia no es considerada por O'Donnell como una articulación histórica de naturaleza contingente (Schmitt 1985; Laclau, 2000: 167) sino que el libro busca destacar la intrínseca y necesaria relación que existe entre ambos. La presencia de un componente institucional liberal es considerada por O'Donnell como indispensable para el buen funcionamiento de un estado y

²⁶ Para una excelente discusión de dicha omisión en la teoría democrática latinoamericana reciente ver Iazzetta 2007:33-54.

régimen democrático puesto que establece un tipo de legalidad constitucional que es la que da unidad institucional al estado y simultáneamente hace posible la idea de agencia ciudadana.

El argumento central del libro es precisamente la indispensabilidad de un sistema legal autónomo para la existencia de agencia en un doble sentido: ciudadana y estatal. En primer lugar, el libro establece la conexión entre sistema legal, derechos, y agencia ciudadana. El proceso de democratización de los actuales regímenes políticos dependerá, desde la perspectiva propuesta, del éxito de las luchas de movimientos ciudadanos por la adquisición de un piso de derechos civiles mínimos para la totalidad de los ciudadanos puesto que los mismos pueden servir de trampolín para el logro de otras libertades, incluidas las políticas y sociales. Los derechos civiles, argumenta O'Donnell—no solo protegen sino que empoderan políticamente, estableciendo la base institucional que hace posible el surgimiento de una política de derechos. La existencia o no de una dinámica democratizante esta relacionada a la capacidad que tenga un régimen de institucionalizar un sistema legal con la autoridad suficiente para hacer efectivos los reclamos por derechos.

En segundo lugar, O'Donnell señala cómo dicho componente liberal es indispensable para la existencia de agencia estatal. Es el derecho moderno, es decir, las normas legales generadas por un sistema legal autónomo o despolitizado, lo que dota de institucionalidad al estado. La demanda por una estatalidad fuerte no puede por tanto independizarse de los reclamos por cierto tipo de legalidad, puesto que es esta la que permite construir soberanía estatal frente a las acciones de privatización o colonización del aparato estatal por parte de grupos, partidos, corporaciones o redes mafiosas. Las acciones de ilegalidad cometidas por funcionarios o agencias públicas suponen una distorsión de la lógica estatal que no solo erosiona la capacidad de agencia de determinada institución sino que socava la calidad de las políticas públicas.

Esta conexión entre constitucionalismo y soberanía estatal es muchas veces ignorada por una visión esquemática del liberalismo constitucionalista que solamente enfatiza la función de limitación del poder que cumple el constitucionalismo sin tomar en cuenta que es esa misma limitación la que constituye la soberanía estatal²⁷. El liberalismo siempre promovió un estado fuerte independientemente que le atribuyera a dicho estado funciones limitadas. En un

²⁷ Sobre esta función constitutiva del derecho ver Holmes, 1988:195-240.

periodo en que el discurso progresista propone la idea de un estado fuerte como antídoto a los dramáticos efectos del neoliberalismo, el análisis de O'Donnell sirve como un crucial llamado de atención acerca de como se construye una estatalidad propiamente democrática. Sería erróneo y contraproducente el intentar dicha reconstrucción promoviendo una institucionalidad abiertamente antiliberal que fomenta la discrecionalidad del poder ejecutivo y la debilidad de los otros poderes y de las agencias de fiscalización. Muchos de los llamados actuales a incrementar el papel del estado se realizan desde un discurso anti-liberal construido bajo la errónea percepción de que éste último supone la presencia de una estatalidad débil. Franz Neumann advirtió hace ya mucho tiempo contra la falacia de confundir la noción de Estado mínimo con la de estado débil²⁸. Se podrá En síntesis, un sistema legal autónomo no es solamente precondition para la existencia de agencia ciudadana sino que es también un prerrequisito para la construcción de agencia estatal.

Lo que los anteriores argumentos parecieran indicar es el doble papel institucionalizante que cumple el constitucionalismo moderno, el cual establece en un movimiento simultáneo las bases institucionales para la existencia de un estado de derecho y de una sociedad civil (Peruzzotti 1997, 1999). El constitucionalismo no solo instituye cierto tipo de estado sino también un tipo específico de sociedad: las garantías constitucionales constituyen a la sociedad en sociedad civil al establecer un marco institucional que protege a los actores sociales que actúan en esta arena de intervenciones discrecionales por parte del estado (Cohen y Arato, 1992). Lejos de ser una política hostil a la idea de estado, la política de derechos y de rendición de cuentas expresan la aparición de una demanda social de estatalidad propiamente democrática. Es por esto que las mismas pueden ser vistas como expresión de una demanda fundamental: “el derecho a un buen estado” (O'Donnell 2010:276).

La propuesta de O'Donnell puede verse como una invitación a desarrollar una teoría crítica de la democracia organizada alrededor de una visión que se tenga fundamentalmente en cuenta la experiencia latinoamericana. En este sentido, *Democracia, agencia y estado* es un importante primer paso en esta dirección. Desde mi punto de vista, su aporte fundamental es el de llamar la atención acerca de la necesidad de construir un estado propiamente democrático que permita establecer ese piso institucional mínimo que posibilita que todos los ciudadanos

²⁸ El estado liberal, sostiene Neumann, ha sido siempre tan fuerte como lo requiriera la situación política y social del momento (Neumann, 1957, p.22).

tengan capacidad de agencia política. El texto refleja la preocupación que guio al autor en todos estos años acerca de la necesidad de establecer controles efectivos al accionar de los gobernantes donde su énfasis en la dimensión horizontal es ahora complementado con la idea de una agencia ciudadana de naturaleza vertical organizada alrededor de una política de derechos²⁹.

Quedan sin embargo, muchos temas pendientes entre ellos las formas de mediación entre el nivel micro y macro. El problema con el minimalismo democrático no es solamente la restricción de su mirada al régimen sino, y fundamentalmente, la de negar toda posibilidad al principio de la voluntad popular. Esto último remite a una dimensión de la rendición de cuentas, la propiamente política, que no fue adecuadamente tematizada por la discusión que planteara O'Donnell sobre la debilidad de los mecanismos horizontales de control de la legalidad (Peruzzotti 2010) y que tampoco aparece adecuadamente tratada en *Democracia, agencia y estado*. La política democrática no puede reducirse a una política de derechos cívicos y al voto. En este sentido, el texto de O'Donnell sirve para establecer los criterios básicos que permiten la agencia política ciudadana pero no dice mucho acerca de cómo avanzar en estrategias que permitan promover procesos de profundización democrática que fortalezcan los derechos propiamente políticos de manera de promover democracias que efectivamente expresen las demandas ciudadanas. Las elecciones por si mismas no son suficientes para promover la dimensión política de la rendición de cuentas y pueden convivir con diferentes expresiones de elitismo democrático, por ejemplo, con la variante delegativa que tanto preocupaba a O'Donnell. Es mas, la democracia delegativa puede incluso articularse con una agenda afín a los derechos humanos y civiles –como lo demuestra el kirchnerismo— sin modificar el patrón electoral elitista que caracteriza a dicha forma de régimen.

En este sentido, los procesos de profundización democrática mas interesantes de la región son aquellos que involucran la promoción de derechos propiamente políticos. Parte del objetivo de la dinámica de innovación democrática impulsada por diferentes reformas institucionales están destinadas a fortalecer y/o expandir el sistema de mediaciones institucionales entre

²⁹ El problema desde esta perspectiva no es ya solamente la tendencia del Poder Ejecutivo a transgredir las jurisdicciones de los poderes legislativo y judicial (o de la sociedad civil misma) sino el de la ausencia de agencia ciudadana. Los contextos delegativos, sostiene O'Donnell, son alimentados por una ciudadanía que se limita a contemplar y eventualmente festejar los logros de la gesta salvadora del Ejecutivo (O'Donnell, 2011, p.31).

estado y sociedad a fin de mejorar la representatividad política de los regímenes democráticos. Esto último llevo a establecer mecanismos complementarios a los electivos que permitan el empoderamiento de grupos cuya voz no estaba reflejada ni por la legislatura ni por los partidos políticos tradicionales. Este es un punto crucial y en el cual hubo importantes novedades en años recientes puesto que en diversos países de la región se ha experimentado con formatos participativos innovadores orientados a promover la voz de grupos marginados y el acceso de los mismos a bienes públicos. Algunas de dichas estrategias tuvieron como eje el sistema legal pero muchas otras se desarrollaron tanto por fuera de los canales institucionales provistos por el mismo así como de mecanismos electorales.

Los procesos de innovación democrática que tienen lugar en la región nos llevan a la cuestión de la compleja articulación entre los diferentes componentes institucionales de la democracia y las tensiones que existen entre los mismos (Mouffe 2005:44). O'Donnell hace una fuerte defensa del componente liberal frente a la hostilidad que presentan ciertas variantes del progresismo populista para con el mismo³⁰. Sin descuidar la valiosa defensa de un núcleo institucional de impronta liberal básico que dota de agencia al estado y a la ciudadanía, es necesario también pensar en el desarrollo de formas de institucionalidad post-liberales que permitan no ya la protección de un piso mínimos de derechos civiles sino la promoción de derechos propiamente políticos que permitan dar expresión a un proceso de formación desde debajo de la voluntad popular ciudadana y el empoderamiento de aquellos sectores que por sus características específicas carecen de las capacidades mínimas para el ejercicio de agencia democrática. El componente liberal es necesario para la creación de bases mínimas de agencia política pero no es de por sí suficiente: a fin de superar los formidables obstáculos que la estructura social de las actuales democracias presentan para el ejercicio de agencia de determinados grupos es necesario complementar al mismo con formas post-liberales de institucionalidad. O'Donnell probablemente no presentaría ninguna objeción al respecto, eso sí, nos recordaría que la existencia de dicha pluralidad de formas democráticas supone un piso institucional básico que es el que permite la capacidad de agencia tanto del estado democrático como de sus ciudadanos. El progresismo debería tomar en cuenta dicha

³⁰ Laclau por ejemplo, retoma el argumento de C. Schmitt acerca de la contingente relación entre liberalismo y democracia. *On populist reason* presenta al populismo como la estrategia adecuada para promover un proceso de profundización democrática, equiparándolo con la idea misma de la democracia. Dado que no existe una relación de necesidad entre democracia y liberalismo, dicho proyecto puede asumir tanto formas compatibles con el estado de derecho como abiertamente anti-liberales (Laclau 2005:171). Para un análisis de algunos de los rasgos anti-liberales de algunos de los regímenes populistas contemporáneos ver De la Torre 2010.

advertencia y abstenerse de promover políticas e iniciativas que socaven la capacidad de agencia democrática.

Bibliografía

B. ARDITI (2005), *Democracia política post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Editorial Anthropos.

S. HOLMES (1988), “Pre-commitment and the paradox of democracy” en J. ELSTER y R. SLAGSTAD (eds.) *Constitutionalism and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 195-240.

O. IAZZETTA (2007) *Democracias en busca de estado. Ensayos sobre América Latina*, Rosario, Homo Sapiens Ediciones.

E. LACLAU (2005), *On Populist Reason*, Londres y New York, Verso.

C. MOUFFE (2005), *The Democratic Paradox*, Londres y New York, Verso.

F. NEUMANN (1957), *The Democratic and the Authoritarian State. Essays in Political and Legal Theory*, New York, The Free Press.

G. O'DONNELL (2010), *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*, Buenos Aires, Prometeo.

G. O'DONNELL, (2009) *Catacumbas*, Buenos Aires, Prometeo.

G. O'DONNELL y O. IAZZETTA (eds.) (2011), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo.

E. PERUZZOTTI (2010) “El otro déficit de la democracia delegativa” en *Journal of Democracy en Español*, vol. 2, 47-64.

E. PERUZZOTTI (1999), “Constitucionalismo, populismo y sociedad civil: lecciones del caso argentino” en *Revista Mexicana de Sociología* 4/99, 149-172.

E. PERUZZOTTI (1997) “Civil society and the modern constitutional complex; the Argentine experience” *Constellations. An international journal of critical and democratic theory*, vol. 4:1

J. SCHUMPETER (1983), *Capitalismo, socialismo y democracia*, Madrid, Orbis

P. SCHMITTER (1992) “The consolidation of democracy and the representation of social groups” en *American Behavioral Scientist*, 34.

Les futurs de la démocratie au 21^{ème} siècle

Yves Sintomer

Le siècle qui a commencé est marqué par un paradoxe politique³¹. D'un côté, la démocratie apparaît comme un régime plus attrayant que jamais pour les peuples qui en sont privés. Les révolutions arabes s'inscrivent dans une série qui a vu nombre de dictatures s'effondrer. L'Europe du Sud, l'Amérique latine, l'Europe de l'Est, une partie de l'Afrique et de l'Asie ont ainsi adopté au moins formellement les institutions de l'Etat de droit et du gouvernement représentatif. A l'échelle historique, il n'y a jamais eu autant de régimes démocratiques dans le monde. Plus, aucune idéologie ne semble aujourd'hui être en mesure de rivaliser avec la démocratie, ni même simplement de se présenter comme une alternative globale. Pour ne prendre que deux exemples, les fondamentalistes islamiques ne parlent que pour une partie du monde et si les dirigeants chinois insistent sur la spécificité de la voie que leur pays doit emprunter, ils ne prétendent plus depuis longtemps exporter leur système dans le reste de la planète.

Pourtant, les régimes politiques des vieilles démocraties se heurtent à une profonde défiance et à une véritable crise de légitimité, notamment en Europe. Les immenses manifestations des divers mouvements « Occupy » et « Indignés » qui ont secoué le monde occidental depuis 2011 n'en sont que les signes les plus spectaculaires. Lorsque l'on sonde les citoyens sur leur rapport à la politique, les réponses apparaissent désastreuses pour le système en place. En France, avant même l'aggravation de la crise, si 60% des citoyens déclaraient s'intéresser beaucoup ou assez à la politique, 83% pensaient simultanément que les responsables politiques se préoccupaient peu des gens ordinaires et 69% ajoutaient même qu'en général, les élus et responsables politiques français étaient plutôt corrompus – un pourcentage si haut qu'il s'explique sans doute par l'assimilation entre corruption et comportement guidé par des intérêts de « caste politique » plutôt que par l'intérêt général. Interrogés sur leur confiance dans les institutions, les français plébiscitaient les hôpitaux et la police (80% et 65%, respectivement, leur font très ou plutôt confiance), mais les partis politiques venaient bons derniers avec 13% - deux fois moins que les banques (25%), en pleine crise du capitalisme

³¹ Des versions antérieures de ce raisonnement ont été exposées à l'occasion de divers colloques et conférences. Je remercie tous ceux qui, par leurs critiques et leurs suggestions, ont contribué à en atténuer les imperfections et m'ont apporté des arguments supplémentaires.

financier, et loin derrière les médias (23%), les syndicats ou les grandes entreprises privées (35%) pourtant fort mal notés³². Au-delà des oscillations conjoncturelles, cette défiance s'inscrit dans la durée et s'aggrave tendanciellement. Elle est généralement plus marquée encore dans des pays d'Europe du Sud, frappés de plein fouet par la crise, et en Europe de l'Est. Il est frappant qu'elle touche aussi l'Allemagne, pourtant louée pour ses bons résultats économiques. Lorsqu'on leur demande s'ils pensent que les responsables politiques sont en mesure de répondre aux défis du futur, les citoyens allemands ne sont guère que 10% à répondre positivement³³.

Les pays de l'Union européenne doivent affronter la conjonction inédite de plusieurs crises, dont les logiques et les temporalités sont différentes mais dont les effets s'articulent et tendent à se renforcer mutuellement. Le modèle néolibéral du capitalisme fut initié dans les années 1970 dans certaines dictatures latino-américaines. Il transformé en paradigme avec les gouvernements de Margareth Thatcher et Donald Reagan, puis devint hégémonique dans le reste du monde sous les effets conjugués de la chute du mur de Berlin, de l'action des grands acteurs internationaux et de l'adaptation plus ou moins enthousiaste de la gauche social-démocrate. Il montre aujourd'hui des pathologies évidentes, sans pour autant qu'un modèle alternatif ne réussisse à gagner en hégémonie, et l'Etat social est plus que jamais menacé dans la plupart des pays européens. Parallèlement, le modèle productiviste adopté par l'Occident à partir de la révolution industrielle et aujourd'hui généralisé dans le reste du monde aboutit à des conséquences de plus en plus catastrophiques pour la planète. Il apparaît insoutenable sans que, là encore, une reconversion écologique globale ne soit à l'œuvre. Sur une plus longue durée encore, l'Europe, qui s'était imposée politiquement au centre du monde avec la colonisation et qui, de concert avec l'Amérique du Nord et quelques autres pays « occidentaux » en Océanie, avait réussi à creuser un écart décisif avec les autres parties de la planète au 19^{ème} siècle³⁴, est profondément bousculée par les mutations de l'ordre mondial. Elle se retrouve « provincialisée³⁵ » avec l'avènement de l'ère postcoloniale et cette situation

³² Baromètre de la confiance politique du Cevipof, octobre 2011.

³³ Plus précisément, 10,4% répondent positivement pour les responsables politiques nationaux, 8,6% pour les régionaux, 7,2% pour les locaux et 6,0% pour les européens (Sondage BAT-Stiftung für Zukunftsfragen, novembre 2012).

³⁴ Kenneth Pomeranz, Une grande divergence - La Chine, l'Europe et la construction de l'économie mondiale, Paris, Albin Michel, 2010.

³⁵ Dipesh Chakrabarty, Provincialiser l'Europe : La pensée postcoloniale et la différence historique, Paris, Amsterdam, 2009.

est à la source d'une grave crise identitaire. Celle-ci est renforcée par ce qui apparaît comme la fin de la souveraineté : sous les effets conjugués de la mondialisation et de l'intégration européenne, l'idée qu'une instance unique supérieure aurait le pouvoir de décision sur un territoire donné semble de moins en moins opérante. La démocratie, dont la dynamique s'était étroitement coulée dans le moule de l'Etat-nation, s'en ressent fortement³⁶. Au total, face à la rapidité et à la profondeur des changements sociaux, dont Internet et les réseaux sociaux sont sans doute l'expression la plus marquante, les systèmes politiques représentatifs semblent faire du sur-place. Dans leur design institutionnel comme dans les raisons qu'ils revendiquent pour fonder leur légitimité, ils ont peu évolué au cours des dernières décennies.

Dans un tel contexte, trois attitudes se dessinent. (1) La majorité des responsables politiques font le gros dos, attendant des temps meilleurs et ne proposant que des réformes à la marge du système. (2) Cependant, nombre d'observateurs politiques et académiques postulent quant à eux l'émergence d'un troisième âge du gouvernement représentatif. On peut suivre Bernard Manin qui avance que pour avoir un sens, la notion de gouvernement représentatif doit être définie de façon rigoureuse autour de quatre grandes dimensions : l'élection à intervalles réguliers des représentants, la liberté de ceux-ci par rapport aux représentés dans la prise de décision, la liberté symétrique de l'opinion publique par rapport aux gouvernants, et l'épreuve de la délibération publique³⁷. Dans une problématique néo-wébérienne³⁸, une série d'auteurs soutiennent qu'à un premier type de gouvernement représentatif, fondé sur les notables et le parlementarisme classique, aurait succédé au tournant du 19^{ème} et du 20^{ème} siècles un second type, animé par des responsables politiques professionnalisés s'affrontant dans un champ politique partiellement autonome et organisé autour des partis. Ceux-ci étaient bifronts : ils permettaient l'inclusion des masses dans un système représentatif dont elles étaient auparavant exclues, l'organisation de la société et la communication entre la multitude et les élites, mais ils donnaient en même temps l'essentiel du pouvoir effectif à un nouveau type de représentants sélectionnés en leur sein. Une troisième phase se serait ouverte avec la crise de la forme-parti. Devant le déclin marqué de celui-ci, nous assisterions à la montée d'un troisième type de gouvernement représentatif, appelé par Bernard Manin démocratie du public

36 Catherine Colliot-Thélène, *La démocratie sans « demos »*, Paris, PUF, 2011.

37 Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1995.

38 Max Weber, *Le savant et le politique*, La Découverte, Paris, 2003.

(ou *audience democracy*, dans la version anglaise du livre)³⁹ et par d'autres « démocratie d'opinion », « démocratie médiatique » ou « ère du populisme ». (3) Enfin, d'autres perspectives voient s'affirmer une ère « post-démocratique⁴⁰ » dominée par le pouvoir des marchés, de la finance, des multinationales et des agences de notation, mais aussi par la montée des instances technocratiques dans les processus de prise de décision⁴¹.

Cet article voudrait interroger ces diagnostics. Ils sont souvent effectués dans une optique eurocentrique et doivent dans une certaine mesure être « provincialisés », les discours sur la « crise de la politique » étant loin d'être universels. L'Europe elle-même est loin d'être homogène et la Suisse ne connaît par exemple pas la même crise de légitimité de son système politique. Si le décrochage des classes populaires par rapport à la politique institutionnel est massif dans le « vieux continent », l'Inde est au contraire le lieu d'une « émergence plébéienne.⁴² » C'est aussi le cas en Amérique du Sud, où l'insertion profonde dans le capitalisme international n'empêche en outre pas que les contraintes du capitalisme international apparaissent plus desserrées qu'elles n'étaient il y a deux ou trois décennies. Dans plusieurs pays émergents, la politique semble en mesure d'exercer un poids par rapport au marché et l'Etat social est plus en construction qu'en voie de démantèlement. Les bouleversements de l'ordre mondial n'apparaissent pas aussi catastrophiques vus de l'Asie ou de l'Amérique latine que vus de l'Europe. Au-delà, l'intégration de la dimension de genre amène elle-aussi à modifier considérablement le diagnostic : la présence des femmes dans la politique s'est globalement beaucoup renforcée au cours des dernières décennies, la façon d'incarner corporellement l'unité des communautés politiques a été profondément questionnée et les mouvements féministes ont été porteurs d'innovations formelles non négligeables dans le rapport à la représentation.

Les trois alternatives que nous avons évoquées sont-elles seulement celles du statu quo, du troisième âge du gouvernement représentatif et de la post-démocratie ? Les gouvernements représentatifs occidentaux qui ont émergé à partir de la fin du 18^{ème} siècle constituent-ils la fin

³⁹ Bernard Manin, *Principes du gouvernement représentatif*, en particulier la postface de la réédition 2012.

⁴⁰ Colin Crouch, *Post-Democracy*, Cambridge/Malden (MA), Polity Press, 2004.

⁴¹ Yannis Papadopoulos, *Democracy in Crisis ? Politics, Governance and Policy*, Basingstoke/New York, Palgrave MacMillan, 2013.

⁴² Christophe Jaffrelot, Sanjay Kumar (dir.), *Rise of the Plebeians? The Changing Face of Indian Legislative Assemblies*, Delhi, Routledge, 2009.

de l'histoire politique, persistant dans leur être au-delà de leurs métamorphoses ? Sont-ils à l'inverse une expérience historique particulière qui serait en passe de prendre fin ? Quel est le futur de la démocratie au 21^{ème} siècle, en particulier si l'on ne se focalise plus seulement sur les pays occidentaux et si l'on prend en compte les pays du « Sud global », et notamment des pays émergents comme le Brésil, l'Inde ou la Chine ? Une démocratisation de la démocratie est-elle envisageable ? Pour restreindre l'ampleur de ces questions, qui nécessiteraient pour être traités systématiquement un tout autre espace et des compétences qui excèdent de loin celles d'une seule personne, cet article restera pour l'essentiel centré sur l'Europe occidentale, tout en tentant de mesurer la spécificité de celle-ci. Dans cette perspective, il défendra dans une première partie la nécessité de réintroduire la dimension de l'avenir dans les sciences sociales, avant d'esquisser dans une seconde partie huit scénarios sur le futur de la démocratie.

La dimension du futur dans les sciences sociales

Il importe particulièrement, dans la conjoncture présente, de réhabiliter la dimension du futur dans la recherche en sciences sociales et humaines. L'opinion couramment répandue selon laquelle ces sciences ne pourrait s'occuper que du présent et du passé et n'auraient rien à dire sur le futur mérite d'être interrogée. L'essentiel des sciences sociales et humaines opèrent consciemment ou inconsciemment dans le cadre de ce que Carlo Ginzburg a appelé le « paradigme indiciaire⁴³ ». Elaboré initialement à partir de la pratique historique de recherche des « traces » du passé, ce paradigme a valeur plus générale. Il ne renvoie pas à une division ontologie des « sciences de l'esprit » opposée aux « sciences naturelles », mais découle de raisons méthodologiques cruciales⁴⁴. Les sciences sociales et humaines travaillent sur des sources parcellaires et dont la mise à jour dépend beaucoup de l'angle de recherche adopté, elles n'ont pas de laboratoires qui leur permettraient véritablement de dupliquer à l'infini les expériences, leurs méthodes quantitatives elles-mêmes reposent la plupart du temps sur un travail largement artisanal de choix des critères pertinents et de rentrée des données. Elles doivent donc se fixer l'objectif de reconstruire des scénarios qui peuvent convaincre du fait de leur cohérence interne, de leur congruence avec les données disponibles,

⁴³ Carlo Ginzburg, « Traces. Racines d'un paradigme indiciaire », in *Mythes, emblèmes, traces*, Verdier, 2010 (seconde édition), p. 218-294.

⁴⁴ Cf. sur ce point Sybille Krämer, Gernot Grube, Werner Kogge (dir.), *Spur: Spurenlesen als Orientierungstechnik und Wissenskunst*, Francfort/Main, Suhrkamp, 2007, et en particulier la contribution de Carlo Ginzburg : « Spuren einer Paradigmegabelung: Machiavelli, Galilei und die Zensur der Gegenreformation », p. 257-280.

de leur compatibilité avec les recherches menées par d'autres sur des objets comparables, et de la profondeur que donne le va-et-vient entre travail empirique et réflexion théorique. Il n'est dans ce cadre guère de place pour un « paradigme galiléen » impliquant le recours à des lois causales rigoureusement démontrées et à partir desquelles il serait possible de déduire l'explication des phénomènes historiques particuliers⁴⁵.

Pour l'essentiel, bien sûr, ces scénarios concernent le passé et le présent. Comme l'a souligné la théoricienne de la littérature Muriel Pic⁴⁶, Carlo Ginzburg légitime cependant l'extension de cette méthode vers le futur en faisant un parallèle formel entre le mode de lecture indiciaire des sciences sociales et humaines et la mantique, l'art de la divination, et ce en partant des pratiques de l'ancienne Mésopotamie : « On pourrait être tenté d'opposer deux pseudo-sciences, comme la divination et la physiognomonie, à deux sciences comme le droit et la médecine [...]. Mais ce serait une conclusion superficielle. Quelque chose liait réellement entre elles ces formes de savoir dans l'ancienne Mésopotamie [...] : un comportement orienté vers l'analyse de cas individuels, que l'on ne pouvait reconstruire qu'au travers de traces, de symptômes et d'indices [...]. On peut donc parler de paradigme indiciaire ou divinatoire, tourné, selon les formes de savoir, vers le passé, le présent ou le futur. »⁴⁷

Il n'est bien sûr pas question d'ouvrir la voie de façon indiscriminée à la divination dans les sciences contemporaines. La référence au mode indiciaire de la mantique peut cependant s'avérer heuristique. Dans cette perspective, une distinction effectuée au 13^{ème} siècle par Thomas d'Aquin peut ici être utile. Le théoricien médiéval, dans le cadre d'une vaste typologie des diverses formes de divination, opposait en particulier deux logiques antagoniques. La première, illicite, consistait à invoquer explicitement les démons, à tenter de façon illégitime de lire la volonté de Dieu, ou encore à s'adonner à la superstition – ces deux dernières pratiques revenant *in fine* à laisser les démons agir subrepticement. A cette divination démoniaque, condamnée pour des raisons théologiques et rationalistes, Thomas

⁴⁵ Carlo Ginzburg, « Traces »; « Spuren einer Paradigmegabelung ». Des manières un peu différentes de proposer cette hypothèse méthodologique se retrouvent in Jacques Revel, François Passeron (dir.), *Penser par cas*, Paris, EHESS, 2005, et in Catherine Colliot-Thélène, « Max Weber et la sociologie compréhensive allemande : critique d'un mythe historiographique », in *Etudes wébériennes. Rationalités, histoires, droits*, PUF, Paris, 2001, p. 133-168.

⁴⁶ Muriel Pic, « Deviner le passé : traces ou présages ? », journée d'études sur Carlo Ginzburg, « Des formes et des preuves », INHA, 4 mars 2011 ; Muriel Pic et Emmanuel Alloan (dir.), *Lisibilité/Lesbarkeit, Trivium, Revue franco-allemande des sciences humaines et sociales*, n°10, mars 2012.

⁴⁷ Carlo Ginzburg, « Traces », p. 246.

d'Aquin opposait une divination licite, pratiquée pour l'essentiel sous la forme des augures. Elle consistait à analyser et à interpréter certains phénomènes naturels pour prédire l'avenir. Il était utile et nécessaire d'interroger ainsi ou les cycles des astres pour mieux gérer les cycles agricoles, soit en analysant directement des chaînes causales (le mouvement des astres aboutissant par exemple à des éclipses et exerçant une influence directe sur les corps naturels), soit en cherchant des indices de dynamiques causales non immédiatement appréhendables (le vol des oiseaux ou le comportement des animaux en général pouvant ainsi révéler des événements naturels en cours non détectés directement par les humains)⁴⁸.

Tout en notant le parallèle formel entre mantique et lecture indiciaire des sciences humaines, Carlo Ginzburg, pour sa part, ajoutait que la principale différence était que, par définition, l'histoire ne saurait se tourner vers l'avenir⁴⁹. De fait, la dimension du futur a presque disparu des travaux historiques contemporains, alors qu'elle avait été fondamentale lors de l'émergence de la discipline historique⁵⁰ – mais aussi de la sociologie politique : Tocqueville, Marx, Weber, Marx ou Durkheim lui donnaient chacun à sa manière un rôle important. Cette disparition est fortement liée au discrédit de l'idée de progrès et plus largement au rejet de l'histoire téléologique ou « universelle ». Il n'est plus scientifiquement crédible de penser qu'une volonté divine mène le monde, ni que l'histoire suive un cours unique scandé par des phases incontournables et orienté vers une fin décelable. Les sciences sociales et humaines ne peuvent plus rechercher « le » sens de l'histoire – l'histoire globale et l'histoire « connectée », à elles seules, nous l'interdiraient⁵¹. La prise de conscience de la contingence historique et les impératifs méthodologiques du paradigme indiciaire nous induisent à ne plus penser le futur dans la perspective d'un déroulement nécessaire. Cependant, un type de lecture indiciaire tourné vers le futur reste disponible, proche formellement de celui des augures analysé par Thomas d'Aquin. Les sciences sociales et humaines peuvent analyser ici et maintenant les

⁴⁸ Thomas d'Aquin, *Somme théologique, Secunda Secundae*, question 95 : « De la divination », <http://bibliotheque.editionsducerf.fr>. Le traitement d'un troisième type de divination, que Thomas d'Aquin appelle la divination par les sors, dépasserait notre présent propos. Cf. aussi Thomas d'Aquin, *L'astrologie. Les opérations cachées de la nature. Les sorts*, Paris, Les belles Lettres, 2008.

⁴⁹ Carlo Ginzburg, « Traces », p. 244.

⁵⁰ François Hartog, *Croire en l'histoire*, Paris, Flammarion, 2013.

⁵¹ Alain Caillé, Stéphane Dufoix (dir.), *Le tournant global des sciences sociales*, Paris, La Découverte, 2013 ; Sanjay Subrahmanyam, « Connected Histories - Notes towards a Reconfiguration of Early Modern Eurasia », *Modern Asian Studies*, vol. 31, n° 3, 1997, p. 735-762 ; Romain Bertrand, *L'Histoire à parts égales : Récits d'une rencontre Orient-Occident (XVIe-XVIIe siècle)*, Paris, Seuil, 2011.

traces de ce qui pourrait advenir, repérer les tendances ou les possibilités objectives⁵² qui structurent le présent, et élaborer en conséquences des scénarios plausibles pour le futur. Cet élargissement de notre « régime d'historicité⁵³ » permet en retour de mieux situer et par conséquent de mieux comprendre le présent⁵⁴. Ces scénarios doivent être pensés comme des idéaux-types qu'il convient de combiner pour interpréter les tendances contradictoires qui travaillent une même région ou qui différencient l'évolution des diverses parties du monde. Ils revêtent une plausibilité plus ou moins grande. Ils ne sont pas des résultats établis et ont surtout pour objectif d'inciter à la réflexion, de mieux penser le présent en ne le positionnant plus seulement par rapport au passé mais aussi par rapport à des futurs possibles. Ils doivent inciter à secouer les ornières d'une réflexion centrée sur ce qui est habituel, connu ou répété. Les scénarios ici proposés se focalisent sur l'Europe occidentale, même si des coups de sonde sont effectués vers d'autres parties du monde. Ils sont centrés pour l'essentiel sur le niveau politique, même s'il est clair que celui-ci ne saurait être découplé des enjeux socio-économiques et écologiques. Certains scénarios sont plus réalistes que d'autres, et je commencerai par ceux qui semblent moins crédibles.

Huit scénarios

Le statu quo. Le premier scénario est celui du statu quo ou, pour être plus précis, de la résilience de la démocratie représentative en Europe occidentale et, corolairement, de la poursuite plus ou moins rapide de son extension progressive au reste du monde. Ce scénario est celui sur lequel se focalise l'essentiel du monde politique et il est implicitement endossé par nombre de chercheurs. Il n'en est pas moins irréaliste : les crises auxquelles la politique devra faire face au 21^{ème} siècle sont d'une telle ampleur qu'il est peu probable que des régimes en crise de légitimité et en décalage avec les évolutions sociales puissent y faire face avec succès. De ce point de vue, le maintien en l'état de la démocratie partisane ou le passage à une éventuelle « démocratie du public » ne modifie pas sensiblement la donne. En Europe, aucun système représentatif n'a vraiment regagné en légitimité au cours des deux dernières

⁵² Max Weber, « Possibilité objective et causation adéquate dans l'approche causale en histoire » in *Tracés*, 24, 2013/1 p. 143-178. Il faut noter que cette notion de possibilité objective défendue par Weber implique un type de raisonnement contrefactuel qui peut en principe s'appliquer au futur aussi bien qu'au passé, même si Weber ne discute pas de cette possibilité.

⁵³ François Hartog, *Régimes d'historicité : Présentisme et expériences du temps*, Paris, Seuil, 2012 (seconde édition).

⁵⁴ Cet élargissement est souvent pratiqué de façon subreptice et non contrôlée : il s'agit de l'effectuer explicitement et de travailler à la rigueur méthodologique de la lecture indiciaire du futur.

décennies. Il est par ailleurs peu crédible qu'un système inventé à la fin du 18^{ème} siècle et aujourd'hui en difficulté dans ses terres d'élection puisse être purement et simplement exporté dans des pays comme la Chine. Enfin, un tel système semble difficilement transposable à l'échelle supranationale.

Le retour en arrière. Le second scénario est celui du retour en arrière. Sa première version peut être qualifiée de néo-républicaine. Elle envisage de revenir à la « grande » politique, à de « vrais » partis de masse intégrant les couches populaires et dotés d'une idéologie, à la phase « partidaire » de la démocratie représentative, voire aux Etats-nations souverains sur lesquelles celle-ci s'était fondée au 20^{ème} siècle. En Europe, il n'est pas un exemple de parti qui ait retrouvé de véritables racines populaires et ait su gagner une crédibilité dépassant les succès électoraux plus ou moins éphémères, à la manière des partis socialistes, démocrates-chrétiens ou communistes du siècle passé. L'ère des partis semble terminée : ces organisations continuent et continueront sans doute d'être les instances privilégiées de sélection du personnel politique, mais elles semblent avoir définitivement perdu leur fonction d'encadrement ou d'organisation de la société, et ne représentent plus les canaux de communication entre citoyens et décideurs qu'elles pouvaient constituer dans le passé. Si des dynamiques partidaires très importantes ont pu voir le jour sur le continent sud-américain, elles ne signifient pas un retour en arrière en ce qu'elles impliquent aussi des innovations institutionnelles importantes – nous y reviendrons plus bas. Par ailleurs, à l'heure post-nationale, la constitution de partis de masse au-delà des frontières nationales est totalement improbable et l'état très formel des « partis européens » est amené à durer dans un futur prévisible. Le second type de retour en arrière serait un néo-léninisme, une révolution qui abolirait la démocratie et le système capitaliste et instaurerait un ordre radicalement nouveau. Il est évoqué par des forces politiques marginales et par des philosophes radicaux en vogue, comme Giorgio Agamben, Alain Badiou ou Slavoj Žižek, qui invoquent le communisme contre la démocratie⁵⁵. Les raisons ne manquent certes pas aux citoyens de s'indigner contre les injustices et les impasses de l'ordre existant, en particulier dans les pays les plus frappés par la crise⁵⁶. Lorsque les jeunes générations sont pour plus de 50% au chômage et sans perspective que cette situation n'évolue vraiment dans un terme prévisible, elles pourraient

⁵⁵ Giorgio Agamben et alii, *La démocratie, dans quel état ?*, Paris, La Fabrique, 2009.

⁵⁶ Référence Hessel

avec raison proclamer avec Sartre : « On a raison de se révolter »⁵⁷. Cependant, contrairement aux années 1970 où le philosophe français avançait ce mot d'ordre, les modèles prétendant abolir le gouvernement représentatif et la démocratie ne sont crédibles au niveau mondial et plus encore européen que dans des couches politiques assez restreintes. L'expérience des totalitarismes du 20^{ème} siècle et la chute du mur de Berlin marquent de ce point de vue une césure radicale et il semble improbable qu'il en aille différemment dans un futur prévisible.

La domination ouverte de la technocratie. Le troisième scénario verrait la technocratie prendre ouvertement et durablement la barre du gouvernement, se fondant pour l'essentiel sur une légitimation par les résultats⁵⁸. La double action de Mario Draghi à la tête de la Banque centrale européenne à partir de 2011 et de Mario Monti à la tête du gouvernement italien de 2011 à 2013 en serait le symbole. L'Union européenne s'est pour une bonne part construite de façon technocratique et la domination des experts a de beaux jours devant elle au plan international. Un certain nombre de dirigeants réformateurs chinois rêvent sans doute eux-aussi à un tel scénario. Sur le « vieux continent », celui-ci semble d'ailleurs crédibilisé par les enquêtes d'opinion, qui montrent régulièrement que les citoyens accueillent favorablement l'idée que davantage de décisions soient prises par des experts, et ce principalement par rejet des politiciens. Cependant, les aléas de la trajectoire de Mario Monti et la dégradation de l'image de l'Europe aux yeux des peuples montrent bien les difficultés d'un tel scénario. Toute domination ouverte de la technocratie semble instable⁵⁹. Deux raisons de fond la rendent peu plausible à moyen terme : les défis du 21^{ème} siècle imposent d'effectuer de grands choix de société qui ne sauraient se réduire à des décisions technocratiques ; de plus, face aux puissances des marchés et du capitalisme financier, la politique doit pour retrouver un poids réel susciter les énergies citoyennes, ce qui dépasse forcément la raison experte. Parce que nous sommes précisément entrés en Europe dans une période de crise, une légitimation par les résultats semble plus difficile à atteindre.

La fin de l'Etat. Le quatrième scénario verrait la fin de la politique telle que Weber pouvait la définir, à savoir une action orientée vers l'appropriation, l'expropriation, la redistribution ou

⁵⁷ Jean-Paul Sartre, Philippe Gavi, Pierre Victor, *On a raison de se révolter*, Paris, Gallimard, 1974.

⁵⁸ Sur la notion de légitimité de type « *ouput* », cf. Fritz W. Scharpf, *Governing in Europe, Effective and Democratic ?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

⁵⁹ Yannis Papadopoulos, *Democracy in Crisis ?*

l'affectation des pouvoirs de direction centraux⁶⁰. Le triomphe de la multitude entraînerait la fin de l'Etat avec celle de la souveraineté. Dans ce scénario « zapatiste », évoqué dans certaines franges libertaires ou par des philosophes comme Toni Negri et Michael Hardt⁶¹, on retrouverait dans le présent un mouvement évoqué pour le passé par des anthropologues comme Pierre Clastres⁶² et James Scott⁶³, le refus par la société de se soumettre à l'Etat. Tout se passerait désormais dans les périphéries. Cependant, là encore, la probabilité que ce scénario se réalise n'est pas très élevée. Une chose est d'insister sur la créativité des périphéries, autre chose est de postuler la disparition du ou des centres. Les exemples d'Internet et des réseaux sociaux, souvent mobilisés par les partisans de ce scénario pour prouver l'émergence d'un monde polycentrique, sont à cet égard ambivalents : s'ils se constituent à l'évidence sur une base décentralisée⁶⁴, ils voient aussi s'affirmer des multinationales extraordinairement puissantes qui reconstituent des monopoles et captent au profit du marché la créativité rhizomique⁶⁵ des acteurs du net. Face à elles, l'action d'instances étatiques est un point d'appui incontournable, ne serait-ce que pour éviter les projets de ces multinationales d'instaurer un Web à deux vitesses⁶⁶. Les mouvements sociaux, qui s'effectuent de plus en plus souvent sur un mode horizontal, cèdent la place une fois passée le pic de la mobilisation à des logiques où la volonté d'occuper l'Etat ou au moins de l'influer reprend le dessus. De plus, si la résolution potentielle de la crise du modèle productiviste devra par force s'appuyer sur la coopération décentralisée d'une multiplicité d'acteurs, elle pourra difficilement se passer de normes de régulation ou de mesures d'incitation centrales.

La post-démocratie. Le cinquième scénario, évoqué entre autres par Colin Crouch⁶⁷, est celui de la post-démocratie. S'il partage avec le scénario du statu quo l'idée que le système

⁶⁰ Max Weber, *Economie et société*, Paris, Pocket, 1995, tome 1, p. 97.

⁶¹ Toni Negri, Michael Hardt, *Empires*, Paris, 10/18, 2004.

⁶² Pierre Clastres, *La Société contre l'Etat : Recherches d'anthropologie politique*, Paris, Minuit, 2011 (seconde édition).

⁶³ James Scott, *Zomia ou l'art de ne pas être gouverné*, Paris, Seuil, 2012.

⁶⁴ Dominique Cardon, *La démocratie Internet : Promesses et limites*, Paris, Seuil, 2010.

⁶⁵ Gilles Deleuze et Félix Guattari, *Capitalisme et Schizophrénie 1. L'Anti-Œdipe*, Paris: Minuit, 1972.

⁶⁶ Dominique Cardon, *La démocratie Internet*.

⁶⁷ Colin Crouch, *Post-Democracy*. Cf. aussi Wolfgang Streeck, *Gekaufte Zeit : Die vertagte Krise des demokratischen Kapitalismus*. Berlin: Suhrkamp, 2013, qui rejoint largement Colin Crouch dans son diagnostic pessimiste mais qui se prononce politiquement pour le scénario du retour en arrière, même s'il lui accorde des perspectives de réalisation assez limitées.

politique dominant actuellement en Europe perdurera probablement dans le futur, il radicalise à l'extrême l'idée d'un troisième âge du gouvernement représentatif en postulant que, dans ce dernier, les élections, le jeu des partis et, plus largement, la politique, ne sont plus guère qu'une façade. L'ordre politico-institutionnel reste certes en place, mais les décisions les plus importantes se dérouleraient désormais ailleurs, dans les agences de notations, les directions de grandes firmes multinationales ou les cabinets des technocrates. Ce scénario apparaît beaucoup plus plausible que ceux précédemment évoqués, en particulier du fait de la difficulté des gouvernements représentatifs à faire face aux forces du marché et à passer à une échelle post-nationale. Dans une large mesure, c'est celui dans lequel l'Europe occidentale est majoritairement engagée, et l'on pourrait même avancer en forçant un peu le trait qu'il a été constitutionnalisé aux USA avec le jugement de la Cour suprême autorisant le financement illimité des campagnes politiques par les intérêts privés⁶⁸. Cependant, ce scénario est pour une part « provincial » et ne saurait décrire à lui seul l'évolution mondiale, faute de pouvoir s'appliquer à des régions aussi importante que l'Amérique du Sud, la plupart des pays émergents, ou encore la Tunisie ou l'Égypte. Il n'est en tout cas pas exclusif d'autres types d'évolution.

La montée des régimes autoritaires. Le sixième scénario est assez différent. Il implique non seulement que les institutions représentatives ne soient plus guère qu'une façade, mais aussi que la façade elle-même soit profondément transformée. Pour mieux en comprendre la dynamique, on pourrait évoquer le grand historien Tacite. Décrivant les débuts de l'Empire, il mettait en scène un régime qui s'appelait encore officiellement une République, avec un Sénat et un peuple qui se réunissaient régulièrement, mais où les changements institutionnels contribuaient puissamment à ce que tout se décide dans les couloirs du palais et les garnisons plutôt que dans les institutions républicaines⁶⁹. Des restrictions institutionnelles à la liberté de presse et aux libres critiques dans l'espace public, au contrôle indépendant de la justice, à la compétition politique et à la structuration associative et syndicale pourraient aujourd'hui contribuer à une évolution en ce sens. Ce scénario a des chances non négligeables de se réaliser dans de nombreux pays. Il est celui dans lequel se sont engagés à des degrés divers la Hongrie et la Russie sur le continent européen, et certaines forces politiques d'extrême-droite en rêvent ailleurs sur le « vieux continent ». Hors de l'Europe, le scénario autoritaire découle

⁶⁸ Citizens United v. Federal Election Commission, 558 U.S. 310 (2010).

⁶⁹ Tacite, *Histoires*, Paris, Gallimard, 1980.

plutôt d'une évolution en sens inverse, lorsqu'une libéralisation limitée de régimes dictatoriaux ne se développe pas jusqu'à l'instauration de régimes représentatifs de type « classique », comme c'est le cas de nombreux pays africains ou asiatiques. De même, bien des dirigeants et intellectuels chinois rêvent qu'une démocratie confucéenne pourrait succéder progressivement au monopole du Parti communiste⁷⁰. Dans des contextes comme le Venezuela ou l'Équateur de la fin des années 2000 et du début des années 2010, certaines dimensions de ce scénario coexistent d'ailleurs avec des tendances opposées de démocratisation du système politique. Ce scénario autoritaire ne doit pas être confondu avec un scénario purement dictatorial. Le nombre de dictatures proprement dites a nettement décliné depuis trois décennies et la légitimité factuelle des régimes dictatoriaux est déclinante à l'échelle globale. On ne peut bien sûr exclure leur retour en force dans le futur, ni leur émergence dans tel ou tel pays, sous l'impact conjugué des crises que nous avons déjà évoquées. Cependant, les signes que nous pouvons pour l'instant interpréter afin de se projeter dans un avenir prévisible rendent improbable un complet renversement de tendance. Cela vaut a fortiori pour un scénario totalitaire, et nombre d'acteurs et d'observateurs politiques effectuent une erreur de diagnostic lorsqu'ils se livrent sans précaution à un parallèle historique avec les années 1930. L'expérience des régimes totalitaires du 20^{ème} siècle constituera pour longtemps encore une césure indépassable.

L'effondrement. Un septième scénario débouche sur l'effondrement des régimes politiques et la constitution de « *fake states* », à l'instar du Mali ou d'autres pays africains au début des années 2010. L'ampleur des crises à venir du 21^{ème} siècle rend ce scénario assez probable dans certaines régions du monde, et la question écologique constituera peut-être dans cette perspective une dimension majeure⁷¹. Il ne peut d'ailleurs être exclu dans d'autres contextes que l'Afrique, surtout sur un temps un peu plus long que les deux prochaines décennies, et pourrait par contrecoup recréabiliser certains des scénarios que nous avons analysés comme peu probables dans les pages précédentes, l'avenir réservant toujours des surprises.

La démocratisation de la démocratie. Le dernier scénario implique une profonde démocratisation des systèmes politiques démocratiques, voire une véritable révolution

⁷⁰ Emilie Frenkiel, *La démocratie conditionnelle : le débat contemporain sur la réforme politique dans les universités chinoises*, Paris, Presses Universitaires de France, 2014.

⁷¹ Jared Diamond, *Effondrement : Comment les sociétés décident de leur disparition ou de leur survie*, Paris, Gallimard, 1989.

démocratique. En Europe ou en Amérique du Nord, sans être le plus probable, il ne semble pas être exclu des futurs possibles. Certaines des évolutions présentes pointent dans cette direction. (1) D'une part, des énergies civiques considérables se sont manifestées au cours des deux dernières décennies, pour l'essentiel hors du cadre de la démocratie partisane. Elles démentent les diagnostics pessimistes de repli généralisé sur la vie privée ou de triomphe de l'individualisme qui sous-tendent souvent les analyses qui mettent en avant le scénario post-démocratique, ou les vœux des personnes nostalgiques d'un supposé âge d'or de l'Etat « national-démocratique »⁷². (2) De plus, les formes de l'action collective ont considérablement évolué depuis quelques décennies. Certains des répertoires d'action et des modes d'organisation qui avaient initialement caractérisé spécifiquement les « nouveaux mouvements sociaux » dans les années 1970⁷³ tendent de façon croissante à s'imposer comme un mode d'organisation majoritaire : formes plus horizontales de coordination, action en réseau, méfiance par rapport à l'autonomisation des porte-parole et contrôle étroit des représentants, importance donnée à des procédures égalitaires de prise de parole, etc.⁷⁴. (3) Parallèlement, dans la majorité des pays d'Europe occidentale, les enquêtes montrent régulièrement que la demande de davantage de participation citoyenne est majoritaire, même si elle n'est pas unanime⁷⁵. (4) De façon plus significative, des dispositifs délibératifs et participatifs se multiplient dans la plupart des pays. Ils sont la plupart du temps assez modestes, n'ont que des impacts limités sur les politiques publiques, sont souvent instrumentalisés à des fins de légitimation et n'ont jusque-là concerné que les marges du politique. Cependant, ils pourraient constituer le signe d'une mutation en cours et en tout cas d'une tendance d'évolution possible. Une perspective dynamique ne correspond pas forcément avec le diagnostic statique : après tout, bien des qualificatifs appliqués aujourd'hui pour décrire les dispositifs participatifs ou délibératifs auraient pu être utilisés pour décrire le Parlement anglais avant la Révolution du 17^{ème} siècle. (5) De plus, au cours des dernières années, des mouvements sociaux d'ampleur (Occupy ou les Indignés espagnols et grecs en

⁷² J'emprunte cette expression critique à Etienne Balibar, *Nous, citoyens d'Europe ? Les frontières, l'État, le peuple*, Paris, La Découverte, 2001.

⁷³ Claus Offe, « Les nouveaux mouvements sociaux : un défi aux limites de la politique institutionnelle », in *Les démocraties modernes à l'épreuve*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 98-133.

⁷⁴ Massimiliano Andretta, Donatella della Porta, Lorenzo Mosca, *Global, Noglobal, New global. La Protesta contro il G 8 a Genova*, Rome, Laterza, 2002.

⁷⁵ Cf. parmi d'autres les résultats, pour la France, des Baromètres 2012 et 2013 de la concertation mis en place par ResPublica et Harris interactive (<http://www.respublica-conseil.fr/Barometre-de-la-concertation.html>), et pour l'Allemagne, d'un sondage organisé par la Fondation Bertelsmann en 2011 (http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/bst/hs.xsl/nachrichten_107591.htm).

2011, les mobilisations en Estonie en 2013, des mouvements plus régionaux comme ceux tournés contre la construction du TGV Lyon-Turin ou l'aéroport de Notre dame des Landes) ont revendiqué une démocratie plus participative, plus directe ou plus « vraie ». Les travaux historiques ont montré que l'expérience démocratique depuis deux ou trois siècles ne pouvait se réduire à la simple logique du gouvernement représentatif⁷⁶. Il n'en reste pas moins que la conjoncture présente est assez spécifique. En Europe, les mouvements radicaux des années 1970 récusaient pour une large part le gouvernement représentatif, voire la démocratie tout court, et les dispositifs participatifs des années 1990 aux années 2000 venaient pour l'essentiel du haut. La revendication « par le bas » d'une démocratie plus participative et d'un élargissement des formes de la représentation politique peut être considérée comme un facteur important et nouveau. La tendance à l'élargissement des voies de la légitimité démocratique⁷⁷ et à l'inclusion de formes de représentation politiques au-delà de l'élection⁷⁸ est notable.

La crédibilité de ce scénario se renforce d'ailleurs si l'on prend en compte le reste du monde. A l'échelle internationale, un recours croissant aux instruments de démocratie participative est manifeste, mais il se couple aussi avec la montée d'instruments de démocratie directe tels que le référendum, l'initiative populaire et le référendum révocatoire. En Amérique latine, des dynamiques contrastées ont vu se mettre en place des dynamiques de transformation globales impliquant des politiques économiques néo-développementistes, des mouvements sociaux, l'inclusion croissante de groupes subalternes autrefois exclus du système politique et la mise en place de dispositifs participatifs du niveau local au niveau national⁷⁹. Il est frappant que l'innovation politique vienne de façon croissante du Sud et, en particulier, de ce sous-continent, comme le montre notamment le cas des budgets participatifs⁸⁰ et des mouvements constituants qui ont été théorisés par le nouveau constitutionnalisme latino-américain⁸¹. En Inde, l'introduction des quotas pour les intouchables et les basses castes en politique a

⁷⁶ Pierre Rosanvallon, *Le peuple introuvable : histoire de la représentation démocratique en France*, Paris, Gallimard, 2002 ; Samuel Hayat, *L'invention de la République. Participation et représentation autour de la révolution de 1848*, Paris, Seuil, 2014.

⁷⁷ Pierre Rosanvallon, *La Contre-Démocratie. La Politique à l'âge de la méfiance*, Seuil, Paris, 2006.

⁷⁸ Pour un retour en grâce du tirage au sort en politique, cf. Yves Sintomer, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, La Découverte, Paris, 2011.

⁷⁹ Leonardo Avritzer, *Participatory Institutions in Democratic Brazil*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2009 ; Leonardo Avritzer (dir.), *Experiências Nacionais de Participação Social*, São Paulo, Cortez, 2010 ; Marc Saint-Upéry, *Le rêve de Bolivar : Le défi des gauches sud-américaines*, Paris, La Découverte, 2008.

⁸⁰ Yves Sintomer, Carsten Herzberg et A. Röcke, *Les Budgets participatifs en Europe. Des services publics au service du public*, Paris, La Découverte, 2008.

⁸¹ Roberto Viciano Pastor, Rubén Martínez Dalmau, "El nuevo constitucionalismo latinoamericano: fundamentos para una construcción doctrinal", *Revista General de Derecho Público Comparado*, 9, 2011.

également permis une « émergence plébéienne⁸² » ; elle est peut-être en passe de transformer profondément les logiques politiques et notamment les formes de la représentation. Les quotas de classes s’y sont articulés de façon conflictuelle avec la tentative d’instaurer des quotas hommes/femmes⁸³. A l’échelle transnationale, ces derniers ont mis en évidence la remontée d’une exigence de « représentation descriptive » qui semble aux antipodes de la logique de distinction qui animait les pères fondateurs des gouvernements représentatifs français et étasunien. En Chine, des courants intellectuels non négligeables recherchent des voies de démocratisation qui soient alternatives au gouvernement représentatif classique⁸⁴. Il est d’ailleurs assez raisonnable de penser que si l’instauration d’un véritable Etat de droit consisterait un progrès énorme, l’importation d’une classe politique à l’occidentale pourrait potentiellement avoir des effets catastrophiques dans un pays aussi vaste et soumis à autant de tensions que la Chine – le précédent de l’Union soviétique étant de ce point de vue largement médité par les acteurs locaux. Dans le futur, si une évolution démocratique réelle se fait jour en Chine, il semble au moins aussi probable qu’elle passe par l’instauration un type nouveau de démocratie que par la copie pure et simple du modèle occidental.

Tableau synoptique sur les scénarios

scénarios	Probabilité globale	En Europe	Dans les pays émergents	A l’échelle de l’UE ou de l’ordre international
Statu quo	-			
Domination ouverte de la technocratie	-			
Retour en arrière	-			
Disparition de la politique	-			
Post-démocratie	+++			
Autoritarisme	++			
Effondrement	+			
Révolution démocratique	++			

Ce dernier scénario pourrait dans une perspective globale impliquer une véritable rupture démocratique. Il faut cependant prendre garde à ne pas comprendre cette révolution démocratique potentielle sur le mode classique de la prise de la Bastille ou du Palais d’hiver.

⁸² Christophe Jaffrelot, *Inde : la démocratie par la caste : Histoire d'une mutation socio-politique (1885-2005)*, Paris, Fayard, 2005.

⁸³ Virginie Dutoya, « Féminisation des parlements, quotas et transformation de la représentation au Pakistan et en Inde », *Critique Internationale*, n° 55, 2012, p. 137-158.

⁸⁴ Emilie Frenkiel, *La démocratie conditionnelle*.

Le parallèle heuristique qu'il convient d'effectuer est plutôt celui de la révolution féministe entamée dans les années 1970. Sans organisation de masse hiérarchisée, sans représentantes permanentes, sans effusion de sang et sans prise de pouvoir à travers les élections, le mouvement féministe a puissamment contribué à une mutation radicale qui est encore en cours, qui n'a rien de linéaire mais qui est en passe de bouleverser les bases anthropologique de l'humanité. Une telle révolution implique des manifestations spectaculaires et un bouleversement des pratiques quotidiennes, une transformation des politiques publiques et une évolution des modes d'organisation partidaires, des processus constitutifs qui établissent de nouvelles règles du jeu, comme cela a été le cas dans certains pays latino-américains ou, de façon inaboutie, en Islande. Sa possibilité objective réside dans la conjonction d'acteurs aux intérêts spécifiques⁸⁵ : responsables politiques en quête d'un nouveau profil, mouvements sociaux revendiquant plus de démocratie, fonctionnaires recherchant une nouvelle efficacité et une légitimation de l'action publique, consultants désirant s'imposer sur un marché en croissance, universitaires soucieux de travailler sur de nouveaux objets, sur fond de transformation des normes en références auxquelles ces acteurs se critiquent et se justifient... Les sciences sociales ont un intérêt particulier à se pencher sur ce dernier scénario. Non pas de façon exclusive, et l'étude des scénarios moins optimistes est en principe aussi fondamentale. La démocratisation de la démocratie a cependant une place spécifique en tant qu'objet de recherche. Ce scénario est celui où le nécessaire réalisme des sciences sociales peut s'articuler explicitement avec une mise à jour d'autres « mondes » possibles⁸⁶, visant ainsi à proposer des « utopies réalistes⁸⁷ ». Ce scénario est celui qui permet le mieux une explicitation des fondements de la critique dont les sciences sociales sont porteuses. D'une critique qui ne se positionne pas en surplomb par rapport aux acteurs sociaux, qui ne prétende pas apporter la lumière aux citoyens enfermés dans les prénotions de leur caverne et qui se nourrisse au contraire de leurs réflexions et de leurs innovations. D'une critique qui prenne au sérieux le fait que les sciences modernes ont partie liée à des intérêts pragmatiques et que leur dynamiques s'explique par la coopération d'acteurs de nature différentes – des scientifiques aux militaires en passant par les entrepreneurs capitalistes et les mouvements sociaux. D'une

⁸⁵ De ce point de vue, les études sur les « nébuleuses réformatrices » qui contribuèrent largement à la mise en place de l'Etat-providence au siècle dernier sont très heuristiques. Cf. notamment Christian Topalov (dir.), *Laboratoires du nouveau siècle. La nébuleuse réformatrice et ses réseaux en France, 1880-1914*, Paris, Editions de l'EHESS, 2000.

⁸⁶ Luc Boltanski, *De la critique. Précis de sociologie de l'émancipation*, Paris, Gallimard, 2009 ; Chico Whitaker, *Changer le monde, (nouveau) mode d'emploi*, Paris, L'Atelier, 2006.

⁸⁷ Erik Olin Wright, *Envisioning Real Utopias*, Londres/New York, Verso, 2010.

critique qui soit en conséquence partie prenante des expérimentations démocratiques⁸⁸. D'une critique qui apporte à celles-ci sa propre technicité, la rigueur de ses méthodes, la profondeur de ses conceptualisations, en un mot sa scientificité dans l'analyse des indices que nous livre le monde présent.

⁸⁸ Dominique Pestre, *A contre-science : Politiques et savoirs des sociétés contemporaines*, Paris, Seuil, 2013.

O Desenho da Pesquisa

Priscila Zanandrez e Karla Onofre

A pesquisa “A Dinâmica da Participação Local no Brasil” foi realizada entre os anos de 2009 e 2013, tendo como objetivo principal consolidar uma base comparativa sobre instituições participativas no Brasil. Foram estudados conselhos de políticas públicas em municípios mineiros, com população entre 10.000 e 20.000 habitantes, segundo o Censo de 2000. As 12 cidades que compõem a amostra foram selecionadas de acordo com a representação regional. São elas: Alpinópolis, Bom Sucesso e Carmo do Rio Claro (Região Sul e Sudoeste); Alvinópolis, Belo Oriente e Carmo do Cajuru (Região Metropolitana e Vale do Rio Doce); Arinos, Chapada do Norte e Ladainha (Região Norte, Jequitinhonha e Vale do Mucuri); Campina Verde, Conceição das Alagoas e Monte Alegre de Minas (Região Triângulo e Alto Paranaíba).

Para a realização da pesquisa nos municípios pequenos foram coletados dados primários e secundários a partir de um roteiro que tem por objetivo auferir informações sobre os seguintes temas:

1. Coleta de Dados Secundários (Acrescentar nota de rodapé com definição de dados secundário)

1.1 Contexto Histórico:

O objetivo das informações acerca do contexto histórico é conhecer brevemente a história da cidade - sua fundação, eventos históricos marcantes para a trajetória do município, inserção do município no estado, etc. A principal fonte utilizada para a coleta desses dados foi o site do IBGE Cidades e os sites das próprias prefeituras.

1.2. Contexto Econômico:

O objetivo das informações acerca do contexto econômico é descrever as principais características – passadas e atuais – e tendências futuras da atividade econômica local; identificando os principais setores de atividades, possíveis crises e potenciais econômicos do município. Além disso, apresentar a trajetória percorrida e a situação econômica atual do

município apontando os principais problemas enfrentados. As fontes utilizadas foram os sites das prefeituras e GeoSnic/Perfil dos Municípios.

1.3. Contexto Social:

O objetivo do contexto social é traçar um quadro geral da situação social do município; identificando o nível de desigualdade, os principais problemas e os tipos de carência. As fontes utilizadas foram o site do PNUD/Atlas do Desenvolvimento Humano e o DATASUS.

1.4. Contexto Político.

O objetivo do contexto político é mapear os principais partidos e lideranças ao longo do período da redemocratização, procurando identificar as alianças tradicionais formadas no município, as estratégias políticas mais comuns e as formas de campanha eleitoral. Para isso foram coletadas informações referentes a história política do município, identificando os partidos políticos e suas coligações. Além disso, foram apontadas as principais orientações programáticas de cada gestão, as rupturas de poder desde 1989, enfatizando as mudanças na trajetória política do município.

As fontes utilizadas foram os sites do Tribunal Superior Eleitoral, das prefeituras e os documentos fornecidos pela prefeitura.

Tabela 1 – Eleições Municipais (1988 a 2008)

<u>Câmara Municipal/Ano da eleição</u>						
Nome	Partido	Coligação	Nº votos	% votos	Trajetória	
<u>Prefeitura/Ano da eleição</u>						
Nome	Partido	Coligação	Nº votos	% votos	Situação	Trajetória

1.5 Contexto Associativo:

O objetivo do contexto associativo é mapear as principais associações e organizações da sociedade civil dos municípios estudados. Foram coletadas as listas com as entidades cadastradas tanto na prefeitura quanto na Câmara Municipal.

2. Coleta de Dados Primários

A coleta dos dados primários foi realizada apenas nos 12 municípios de pequeno porte de Minas Gerais, no período entre julho de 2011 a abril de 2012.

2.1 Contexto Político

Buscou-se entrevistar todos os prefeitos desde 1988 até 2008, contemplando os principais partidos políticos da história do município além das lideranças políticas de destaque. Segue o quadro dos entrevistados:

Quadro 1 – Lista de Entrevistados por município, segundo cargo e partido.

Cidade	Nome	Cargo	Partido
Alpinópolis	José Vicente (Batatinha)	Ex-prefeito	PTB
	Benedito	Ex-vereador	PT
	Edson	Prefeito atual	DEM
	Luiz Antônio Paiva Oliveira	Sindicalista	PRB
	Sandra Aparecida Carvalho Nascimento	Vice-prefeita	PTB
Alvinópolis	Adayr	Vereador	PE
	Jurcilei	Presidente do PT	PT
	Ledes Cota	Presidente do DEM	DEM
	Márcio Alves de Carvalho	Ex-prefeito	DEM
	Milton Ayres	Ex-vereador / Ex-prefeito	PMDB
	Welinton de Figueiredo	Comissão do PR	PR
Arinos	Antônio Ferreira	Ex-prefeito	PSDB
	Antônio Juscelino	Fundador do PT e ex vice-prefeito	PMDB
	Benedito Durães	Ex-prefeito	Arena
	Darci Calabro	Ex-prefeito	PMDB
	Fábio Valadares Santana	Ex-prefeito	DEM
	Idelbrando	Ex-prefeito	PSDB
	Nelson Leite	Grande empresário	
	Carlos Alberto	Prefeito	DEM
	Sandra Mara	Vice-prefeita	PMDB
Belo Oriente	João Hemétrio Filho	Vice-presidente do CM de Turismo	
	José Hermógenes	Presidente do PSDB	PSDB
	Maria Celeste	Autora do livro "Sertão bravo do rio doce"	
	Domingos Sávio Gonçalves Lima	Ex Vice-prefeito	PP
	Valdir	Presidente do PT	PT
Bom Sucesso	Cláudia	Ex-prefeita	PT
	Diniz		PT
	Edimar	Secretário do Planejamento	PSDB
	Newton	Delegado do PMDB há 25 anos	PMDB
	Aloísio Roquim	Prefeito	DEM
Campina Verde	Ildo Arantes Coimbra	Ass. Campina Verdense de Defesa Comunitária	PT
	Paulo Ribeiro	Ex-vereador	PSDB
	Reinaldo Assunção Tannús	Prefeito	PP
	Rúbia Freitas	Presidente do DEM	DEM
Carmo do Cajuru	Angel Piriquito	Vereador	DEM
	José Roberto	Presidente do DEM	DEM
	Sebastião de Faria	Vereador	PR
	Messias Dias Barbosa Neto	Vereador	PDT
	Roberto de Souza	Vereador	PSDB
Carmo do Rio Claro	Carlos Henrique Vilela	Vereador	PMN
	Geninho		
	Joaquim Batista Esteves	Vereador por 6 mandatos	PMDB
	José Romualdo	Ex-prefeito	
	Milton	Ex vice-prefeito	
Chapada do Norte	Eraldo Eustáquio	Prefeito	PSDB

	Geralda	Presidente do PR	PR
	José	Fundador do PT	PT
	Maria Rosária	Presidente do PSDB	PSDB
	Paulo Euvideo	Vice-prefeito	PDT
	Paulo Roberto	Presidente do DEM	DEM
Conceição das Alagoas	Antônio Augusto	Vereador e presidente do PMDB	PMDB
	Felipe Mansur	Ex-prefeito	DEM
	Maria de Lourdes	Presidente do DEM	DEM
	Paulo Almeida	Vereador	PMDB
	Pedro José Ramos	Presidente do PSDB	PSDB
	Zé Renato	Prefeito atual	DEM
	Wainer	Presidente do PT	PT
Ladainha	Cândido Barbosa	Fundador do PT	PT
	José Aécio	Prefeito atual	PSDB
	Dácio		PT
Monte Alegre de Minas	Ademar	Vice-prefeito	
	Hélio	Presidente da Câmara	PMDB
	Hugo Pereira Guerra	Ex vice-prefeito	
	João Max	Vereador por 20 anos	PFL
	Útimo Bittencourt	Prefeito	PP
	Eupídio	Fundador da associação de bairro	

O Roteiro de entrevista era semiestruturado composto pelas seguintes temáticas: Trajetória Política, Caracterização do Partido, Principais Atores, Processos Eleitorais, Associativismo e Participação. Segue abaixo:

Entrevista do contexto político

(Identificar com maior profundidade o contexto político local e os atores políticos envolvidos. Principais tendências e frentes dos partidos, bem como sua forma de atuação na política local. Envolvimento com as associações e conselhos)

1) Fale um pouco sobre seu envolvimento com a política. (Início)

2) Sua família tem alguma relação/envolvimento com a política?

(Se houver mudanças de partido, perguntar sobre os motivos)

•Caracterização do Partido

2) Como se desenvolveu a trajetória do partido no município? (Criação, conquistas...)

3) Principais frentes e lutas do partido no município?

•Atores

4) Quem são as pessoas de destaque no partido? De que forma elas influenciam o contexto político no município?

•Eleições

5) Como foram as eleições locais?(Explorar os diferentes períodos)

6) Quais são as principais formas de campanha do partido? (Nas diferentes campanhas, perceber se houve alguma mudanças)

- 7) Qual a posição do partido em relação ao governo, nas diferentes gestões?
- 8) Quais foram as coligações do partido a partir de 89?
 - Associativismo e Participação
- 9) Qual a relação do partido com as associações e entidades do município?
- 10) Quais associações se destacam no município?
- 11) Como se dá a mobilização da sociedade no município?
- 12) O partido tem alguma espécie de envolvimento com os conselhos de políticas do município?

Finalizar: Não esqueça de preencher o Perfil do Entrevistado

2.2 Instituições Participativas

As informações sobre as instituições participativas dividem-se: (1) coleta de documentos – Lei de Criação, Regimento Interno, e Atas - (2) entrevistas com representantes dos conselhos municipais.

2.2.1 Coleta de Documentos

- 1) Lei de criação (lei de alteração);
- 2) Estatuto / Regimento Interno;
- 3) Ata dos primeiros anos dos conselhos;
- 4) Atas (de 2005 a 2006)
- 5) Decreto e Portaria,
- 6) Lista dos membros do conselho (titulares e suplentes) de 2005 a 2006,
- 7) Resoluções dos conselhos de 2005 a 2006;

Quadro 2 - Síntese dos documentos coletados

Município	CMDCA	CMS	CMAS
Alpinópolis	Lei de Criação e RI	Lei de Criação e RI	RI
Alvinópolis	Lei de Criação e RI	Lei de Criação e RI	Lei de Criação
Arinos	RI	Lei de Criação e RI	RI
Belo Oriente	Lei de Criação e RI	Lei de Criação e RI	Lei de Criação e RI
Bom Sucesso	Lei que altera a Lei de Criação e RI	Lei de Criação	Lei de Criação e RI
Campina Verde	Lei de Criação e RI	Lei de Criação	Lei de Criação
Carmo do Cajuru	Lei de Criação e RI	-	Lei de Criação e RI
Carmo do Rio do Claro	Lei de Criação e RI	Lei de Criação e RI	Lei de Criação e RI
Chapada do Norte	Lei de Criação	Lei de Criação	Lei de Criação
Conceição das alagoas	-	Lei de Criação	-
Ladainha	-	Lei de Criação e RI	-
Monte Alegre de Minas	Lei de Criação e RI	Lei de Criação e RI	Lei de Criação e RI

2.2.2 Entrevistas

Buscou-se entrevistar membros do CMS, CMAS e CMDCA de cada segmento (sociedade civil, governo e prestadores de serviço).

Tabela 2: Número de Entrevistas realizadas do Contexto Participativo

Município	Número de Entrevistas
Alpinópolis	6
Alvinópolis	10
Arinos	9
Belo Oriente	9
Bom Sucesso	6
Campina Verde	7
Carmo do Cajuru	7
Carmo do Rio Claro	7
Chapada do Norte	7
Conceição das Alagoas	7
Ladainha	6
Monte Alegre	14
TOTAL	95

O Roteiro da Entrevista era semiestruturado, sendo composto pelas seguintes temáticas: Origem dos Conselhos, Atores Políticos envolvidos, Principais Associações, Lideranças políticas e comunitárias. Como pode ser observado abaixo:

2.2.3 Entrevista do Contexto Participativo

Identificar a origem dos conselhos, os atores políticos envolvidos. Além disso, identificar associações que se destacam no contexto político do município - lideranças envolvidas, caráter da entidade, envolvimento político .

Estrutura da entrevista – Fase de criação dos conselhos

- 1) O que levou a criar os conselhos?
- 2) Em qual gestão o conselho foi criado?
- 3) Quais foram as dificuldades e facilidades no processo de criação do conselho?
- 4) Houve auxílio de outras esferas do governo na criação?(União e Estado) Quando havia alguma dúvida a quem recorriam?
- 5) Ocorreu algum curso de treinamento para os conselheiros escolhidos para a primeira gestão do conselho? E posteriormente?
- 6) Quais os atores envolvidos no processo de formação do conselho (legislativo, executivo, sociedade civil)? Qual foi o apoio da população? Se foi ajuda da comunidade, a prefeitura apoiou? (Pedir para citar nomes).
- 7) Quem além de você ajudou a fundar o conselho?
- 8) Como iniciou a sua trajetória participativa? Coletar o nome de todas as instituições e pessoas envolvidas na trajetória. (perguntar sobre principais associações)
- 9) Quais foram os motivos de escolha das instituições no momento da criação do conselho? Como ou porque você foi escolhido dentro do seu segmento?
- 10) Quais foram os motivos que levaram você a participar (valores)?

Ao final de cada entrevista foi preenchido o Perfil do Entrevistado:

PERFIL DO ENTREVISTADO

Entrevistador:

Data:

Município: _____

Nome:

Idade:

Profissão:

Escolaridade:

Vínculo com o conselho

De qual (ais) conselho(s) participa:

Segmento:

Cargo:

Estado civil:

- Solteiro
- Casado
- Divorciado/Separado
- Viúvo
- Outro

Raça:

- Branca
- Pardo
- Preto
- Amarelo
- Indígena
- Outro

Renda:

- Até 01 salário mínimo (até R\$510,00)
- Mais de 01 até 02 salários (de R\$ 511,00 a R\$ 1020,00)
- Mais de 02 até 04 salários (de R\$ 1021,00 a R\$ 2040,00)
- Mais de 04 até 07 salários (de R\$ 2041,00 a R\$ 3.570,00)
- Mais de 07 até 11 salários (de R\$ 3.571,00 a R\$ 5.610,00)
- Mais de 11 salários (Acima de R\$ 5.611,00)

2.3 Estrutura física e administrativa dos Conselhos

Foram coletadas informações sobre orçamento, recursos humanos e materiais e infraestrutura dos conselhos pesquisados.

1) Contato dos membros dos conselhos

2) Contato das entidades

3) Funcionamento do conselho

- Dias de funcionamento: _____ - Horário:

4) Orçamento do conselho:

- Previsão de recursos específicos no orçamento da gestão destinados à manutenção e funcionamento do conselho:

- Não há previsão de recursos
- Sim, há previsão de Recursos

5) Infra-estrutura física do conselho

5) Recursos materiais

Equipamentos e Materiais	Quantidade
Material de escritório (mesa, cadeira, estante)	
Computador	
Computador conectado à internet	
Telefone	
Impressora	
Veículo de uso compartilhado	
Fax	
Máquina copiadora	
Máquina fotográfica	
Datashow	
Televisão	
Equipamento de som	
DVD/Vídeo Cassete	
Acervo bibliográfico	
Filmadora	
Veículo exclusivo	

6) Recursos humanos

Funcionários	Quantidade
Secretário (a)	
Apoio administrativo	
Assessores técnicos	

7) Observações do pesquisador:
