

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Lindijane de Souza Bento Almeida
Regina Claudia Laisner

Organizadoras





SOBRE O LIVRO

Este livro é resultado de parte das atividades desenvolvidas no **II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas** que foi realizado no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, na Unicamp, em Campinas, de 27 a 30 de abril de 2015. Seu objetivo foi promover um espaço de intercâmbio entre pesquisadores e ativistas, de maneira a refletir sobre o campo da participação e das políticas públicas, assim como impulsionar ações para o avanço e ampliação da democracia no Brasil e no mundo.

Como em sua primeira edição, ocorrida em 2013 na Unesp Araraquara, o II Encontro se estruturou, entre outras atividades, em Seminários Temáticos com apresentação de trabalhos acadêmicos. Tendo em vista esta oportunidade e como coordenadoras de dois grupos que fizeram parte do *pool* de grupos vinculados ao tema que ajudaram na organização do evento (NEPPs – Núcleo de Estudos em Políticas Públicas da UNESP de Franca e – Núcleo Avançado de Políticas Públicas – NAPP da Universidade Federal do Rio Grande do Norte) propusemos o Seminário Temático “Políticas públicas e participação: formulação, implementação e avaliação”.

As políticas públicas, pensadas em termos do debate da democracia, requerem a existência de espaços de participação – consultivos e deliberativos – desde a sua formulação, até o processo de implementação e também de avaliação. E no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade nos processos decisórios ganhou espaço e relevância, tornando-se expressão maior do processo de inovação da gestão pública brasileira. Mas são muitos ainda

os desafios para que mudanças neste campo de fato ocorram. Daí o nosso interesse, neste Seminário Temático, em debater os desafios teóricos e práticos de incorporar a participação, com qualidade, em todo o processo de exercício das políticas públicas.

Foram 126 propostas recebidas – um *record* no evento – o que, por um lado exigiu uma criteriosa seleção dos trabalhos mais bem desenvolvidos e inovadores, mas por outro, trouxe a segurança de que esse tema é relevante, tem sido estudado e merece espaços para seu reconhecimento e debate. Em virtude do perfil dos próprios trabalhos submetidos, e considerando a seleção feita, foram organizadas três temáticas, com três sessões mais específicas, em cada uma delas: Políticas Públicas e Participação na perspectiva do debate teórico-metodológico, Políticas Públicas e Participação democrática e Políticas Públicas e Gestão.

O livro que ora apresentamos faz uma seleção dos melhores trabalhos apresentados e que, em nossa perspectiva, trazem elementos muito profícuos para refletirmos teórica e pragmaticamente acerca da aposta no modelo participativo, almejando a garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo destas políticas, a partir de uma nova nodalidade de relação entre governantes e governados. Esperamos que sua leitura seja tão rica como o foram os debates ao longo do evento e que possa contribuir para novos debates e estudos que representem um avanço cada mais maior na área de políticas públicas, nas suas articulações com a participação política.

Nossos sinceros agradecimentos a todos e todas que organizaram o evento do qual surge este livro, em especial ao Prof. Dr. Wagner Romão, coordenador geral; aos que contribuíram com o envio de propostas e textos; aos debatedores que abrilhantaram

nosso Seminário Temático; aos núcleos dos quais fazemos parte e conosco constroem, cotidianamente, as reflexões que nos auxiliariam chegar até aqui; às nossas instituições parceiras e às que fazemos parte, em especial, à UFRN e sua editora pela possibilidade de publicação desta obra, e aos bolsistas Brunno Costa, Louise Rodrigues e João Victor Lima, do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN, e a mestrandas Thaysa Bello, pelo apoio na formatação do livro.

Lindijane Almeida
Regina Laisner
As organizadoras

Reitora

Ângela Maria Paiva Cruz

Vice-Reitor

José Daniel Diniz Melo

Diretoria Administrativa da EDUFRN

Luis Álvaro Sgadari Passeggi (Diretor)

Wilson Fernandes de Araújo Filho (Diretor Adjunto)

Judithe da Costa Leite Albuquerque (Secretária)

Conselho Editorial

Luis Álvaro Sgadari Passeggi (Presidente)

Alexandre Reche e Silva

Amanda Duarte Gondim

Ana Karla Pessoa Peixoto Bezerra

Anna Cecília Queiroz de Medeiros

Anna Emanuella Nelson dos Santos Cavalcanti da Rocha

Arrailton Araujo de Souza

Carolina Todesco

Christianne Medeiros Cavalcante

Daniel Nelson Maciel

Eduardo Jose Sande e Oliveira dos Santos Souza

Euzébia Maria de Pontes Targino Muniz

Francisco Dutra de Macedo Filho

Francisco Welson Lima da Silva

Francisco Wildson Confessor

Gilberto Corso

Glória Regina de Góis Monteiro

Heather Dea Jennings

Jacqueline de Araujo Cunha

Jorge Tarcísio da Rocha Falcão

Juciano de Sousa Lacerda

Julliane Tamara Araújo de Melo

Kamyla Alvares Pinto

Luciene da Silva Santos

Márcia Maria de Cruz Castro

Márcio Zikan Cardoso

Marcos Aurélio Felipe

Maria de Jesus Goncalves

Maria Jalila Vieira de Figueiredo Leite

Marta Maria de Araújo

Mauricio Roberto Campelo de Macedo

Paulo Ricardo Porfírio do Nascimento

Paulo Roberto Medeiros de Azevedo

Regina Simon da Silva

Richardson Naves Leão

Roberval Edson Pinheiro de Lima

Samuel Anderson de Oliveira Lima

Sebastião Faustino Pereira Filho

Sérgio Ricardo Fernandes de Araújo

Sibele Berenice Castella Pergher

Tarciso André Ferreira Velho

Teodora de Araújo Alves

Tercia Maria Souza de Moura Marques

Tiago Rocha Pinto

Veridiano Maia dos Santos

Wilson Fernandes de Araújo Filho

Secretária de Educação a Distância

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo

Secretária Adjunta de Educação a Distância

Ione Rodrigues Diniz Morais

Coordenadora de Produção de Materiais

Didáticos

Maria Carmem Freire Diógenes Rêgo

Coordenadora de Revisão

Maria da Penha Casado Alves

Coordenador Editorial

José Correia Torres Neto

Gestão do Fluxo de Revisão

Rosilene Paiva

Revisão Linguístico-textual

Antônio Loureiro da Silva Neto

Revisão de ABNT

Lisandra Andreza Alves da Silva

Diagramação

Beatriz Lima da Cruz

Capa

Anderson Gomes do Nascimento

Revisão Tipográfica

Letícia Torres

Catálogo da Publicação na Fonte. Bibliotecária Verônica Pinheiro da Silva CRB-15/692.

Políticas públicas e participação social [recurso eletrônico] / Organizado por Lindijane de Souza Bento Almeida e Regina Claudia Laisner. – Natal: EDUFURN, 2018.
PDF.

ISBN 978-85-425-0770-6

Modo de acesso: <http://repositorio.ufrn.br>

1. Políticas públicas. 2. Participação social. 3. Social. 4. Público. I. Almeida, Lindijane de Souza Bento. II. Laisner, Regina Claudia.

CDU 351
P769

Todos os direitos desta edição reservados à EDFURN - Editora da UFRN
Av. Senador Salgado Filho, 3000 | Campus Universitário
Lagoa Nova | 59.078-970 | Natal/RN | Brasil
e-mail: contato@editora.ufrn.br | www.editora.ufrn.br
Telefone: (84) 3342-2221



PREFÁCIO

O campo de estudos sobre participação vem se transformando com bastante intensidade nos últimos anos, de modo especial, a partir de uma inflexão firme em direção às políticas públicas. Pode-se dizer que o patamar inicial dos debates sobre participação se localiza no contexto da redemocratização, na passagem do período autoritário dos generais para a construção da democracia nos anos 1980. Ali, a tensão na literatura – e, de certo modo, também no campo da política – se dava entre a retomada da participação pela via das eleições de representantes para cargos no Legislativo e no Executivo (ou seja, com um forte viés institucional, com foco na reconstrução das instituições democráticas) e as formas não convencionais de participação, especialmente marcadas pela ação dos movimentos sociais e das organizações da sociedade civil na formação das demandas aos poderes públicos.

A Constituição de 1988 assegurou espaços institucionais específicos a esses dois campos da participação. De um lado, estabeleceu as regras do jogo democrático, da divisão de poderes, das formas e momentos de escolha dos representantes nas esferas de governo nos municípios, nos estados e na União. De outro lado, vinculou fortemente um conjunto expressivo de políticas públicas à participação da comunidade, gestão compartilhada, controle social e outras denominações. Os constituintes – certamente impactados por muita pressão da sociedade – perceberam a necessidade de uma democratização verdadeira da ação do Estado, que o tornasse mais aberto a influxos societários.

A partir daí foram se desenvolvendo canais mais ou menos formalizados de participação que assumiram o formato de audiências públicas, conselhos, conferências, fóruns e plenárias de discussão e deliberação sobre o orçamento público – como as experiências de orçamento participativo. E se ampliaram, sem dúvida, ações não formalizadas e múltiplas de ligação entre as demandas sociais e o mundo da política institucional à medida que este se colocava mais aberto a essas demandas – e que aumentava também o nível da competição entre os partidos políticos.

Este livro, organizado com um misto vigoroso de rigor acadêmico e militância por Lindijane Almeida e Regina Laisner, é um retrato do quanto a participação se derramou sobre o mundo das políticas públicas e também sobre o quanto este campo de estudos é hoje absolutamente amplo no Brasil. É claro que uma coisa decorre da outra e, nesse caso, o empírico provoca as pesquisas dos estudiosos das ciências sociais, da administração pública, da economia, do mundo do direito, do urbanismo, do meio ambiente e de tantas áreas, a se debruçar sobre essa permanente ação de participar, e mais, de fazer valer a participação.

Esta costura entre participação e políticas públicas nem sempre rende frutos visíveis. Isto não quer dizer, no entanto, que seja inútil ou pouco produtiva. É difícil perceber os impactos e os eventuais resultados de processos participativos nas políticas públicas, uma vez que aquilo que é produzido pelos governos advém da influência de inúmeros agentes sociais e políticos, em processos restritos à ação das burocracias e dos políticos e/ou abertos à participação social. Vários dos casos estudados e apresentados no livro buscam jogar luzes sobre como pode ser possível mensurar esses resultados.

Mas, vale dizer, ainda que este não seja o foco do livro, que a participação também pode emanar resultados de outra natureza, não diretamente relacionados às políticas públicas. Estes dizem respeito à natureza coletiva da participação, ao fortalecimento de laços sociais, à educação política de comunidades e segmentos sociais específicos, ao aprendizado de que é possível se estabelecer relações mais horizontais entre os cidadãos e aqueles que os representam no aparelho do Estado. Não há dúvida de que aí entramos em um terreno ainda mais nebuloso para aqueles que estudam instituições políticas, mas que abre perspectivas de diálogo entre estes e os estudiosos em Sociologia, Antropologia e até Psicologia. Trata-se de práticas participativas que podem sim impactar no médio e longo prazo as nossas instituições e nossas políticas públicas, pois transformam os indivíduos e geram outro nível de organização na sociedade.

Tudo isso, entretanto, pode se perder se o Estado e seus agentes não estiverem dispostos e equipados para acolher e considerar os influxos advindos da participação, ou seja, se forem intransponíveis os obstáculos para que essa relação se estabeleça. Daí que, mesmo com todo o aparato participativo criado nos últimos 25 anos no Brasil, seja necessário reafirmar a necessidade de seu aperfeiçoamento constante e do estabelecimento de ligações fortes entre ele e os outros setores de tomada de decisão no Executivo, no Legislativo e no Judiciário.

Livros como este que a leitora e o leitor têm em mãos contribuem para manter o debate acadêmico vivo e a luta por mais democracia e mais participação ativada e bem informada. Desejo-lhes uma boa leitura!

Wagner de Melo Romão

Professor do Departamento de Ciência Política da Unicamp

Junho de 2016



SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 13

PARTE I – POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO NA PERSPECTIVA DO DEBATE TEÓRICO-METODOLÓGICO 16

AFINAL, POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS PROPICIAM RESULTADOS JUSTOS? 17

Camila Gonçalves De Mario

FERRAMENTAS E INSTRUMENTOS NA FORMULAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE NO BRASIL 55

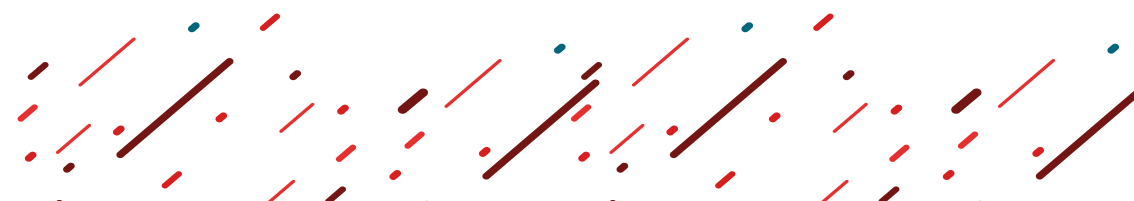
*Felipe Gonçalves Brasil
Ana Cláudia Niedhardt Capella*

NOVOS ARRANJOS PARA O FOMENTO À PESQUISA NA INTERFACE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA LEITURA INSTITUCIONAL DAS MUTAÇÕES RECENTES NO CAMPO DAS CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E SOCIAIS APLICADAS NO CNPQ 83

Arquimedes Belo Paiva

CARTOGRAFIA DE UM CONSELHO LOCAL DE SAÚDE 121

*Raquel Pastana Teixeira Lima
Juan Carlos Aneiros Fernandez*



**PARTE II – POLÍTICAS SOCIAIS E
PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA**

148

**AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO
DE INSTRUMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA PESSOAS COM
DEFICIÊNCIA E SUAS FAMÍLIAS:
O CASO CENTRO-DIA DE REFERÊNCIA
DE CAMPINAS – SP**

149

*Edgilson Tavares de Araújo
Maria Amélia Jundurian Corá
Alice Dianezi Gambardella
Iasminni Souza e Souza
Joseane dos Santos Santana
Tatiele Gomes dos Santos*

**POLÍTICAS SOCIAIS PARA A FAMÍLIA
EM MATINHOS – PR:
PERCURSOS DA CIDADANIA NA INTERAÇÃO
ENTRE OPERADORES E BENEFICIÁRIOS**

193

*Ilda Janete Steimetz Costa
Marisete T. Hoffmann–Horochovski*

**O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL EM BARRA DO BUGRES – MT
E A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS**

219

*Rafaella Pereira França de Paula
Leana Oliveira Freitas*



PARTE III – POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO 251

**DESAFIOS DO PODER LOCAL NA IMPLEMENTAÇÃO
DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA:
UM ESTUDO NO MACIÇO DE BATURITÉ – CE 252**

Karine Sousa Julião

Greg Jordan Alves Silva

Ylane de Araujo Almeida

Maria Vilma Coelho Moreira Faria

**EL VALOR DEL ENCUENTRO. ANÁLISIS DEL
DISEÑO DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN
SOCIO HABITACIONAL “PLAN JUNTOS” 278**

Yambidlla Bica Destéffanis

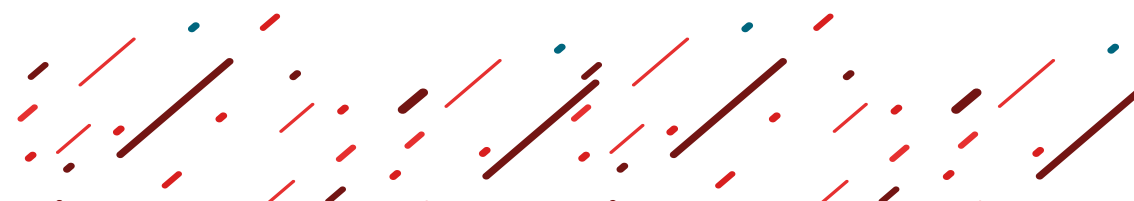
**GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E OS DESAFIOS
PARA A PARTICIPAÇÃO NOS TERRITÓRIOS 318**

Márcia Pastor

**A PARTICIPAÇÃO SUBORDINADA:
INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS LOCAIS
NO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO 339**

Osmir Dombrowski

SOBRE AS ORGANIZADORAS E OS AUTORES 359





INTRODUÇÃO

As propostas de controle social no Brasil ganham espaço medular na Constituição Federal de 1988, a partir da qual começam a efetivar-se, tendo como referência as potencialidades da participação da sociedade neste sentido, principalmente, em nível local, no que diz respeito à formulação e implementação das políticas públicas, e, principalmente, no que tange à fiscalização do uso dos recursos públicos. Desde então, a participação da sociedade nos processos decisórios tornou-se a expressão maior do processo de inovação da gestão pública brasileira, com a criação das diferentes instituições participativas (IPs), nas três esferas de governo. Pelo seu caráter participativo e deliberativo, as IPs passaram a representar possibilidades de mudanças na esfera pública brasileira, alterando a forma e o conteúdo das políticas públicas.

Os espaços de participação criam uma nova nodalidade de relação entre governados e governantes, mais próxima, a partir da legitimidade democrática que passa a incorporar, nos termos Rosanvallon (2009), o léxico da proximidade. Os espaços de participação, por outro lado, também dão voz a novos atores e temas, dão visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciam aos seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder. Trata-se da formação política de um cidadão cuja identidade social e individual se constrói e se fortalece quando em relação com a instituição. Dessa maneira também se incorpora à política pública o debate ético acerca das responsabilidades do gestor perante a sociedade, sobre o impacto da política nas relações sociais e na vida das pessoas e as relações que se constroem

entre essas e a política; e, em certa medida, a dimensão moral do valor e dos fins da política no que se refere à construção da justiça social. Ademais, incorpora-se a difusão da informação por descrições técnicas e dados que, de outro modo, dificilmente seriam de conhecimento daqueles que não estão engajados na “produção da política”; e bem como o diálogo, o debate público, orientado por estas informações e expectativas e opiniões dos atores envolvidos – direta e indiretamente – com a política.

Os benefícios da participação são inúmeros e, do ponto de vista da cidadania, inquestionáveis. Porém, ainda são muitos os desafios para que de fato a participação esteja não só na agenda, mas em todas as etapas de execução das políticas públicas. E o esteja com qualidade. Daí o interesse surgido em debater, teórica e empiricamente, no Seminário Temático “Políticas Públicas e Participação: formulação, implementação e avaliação” realizado ao longo do II Encontro Internacional Participação, Democracia e Políticas Públicas, por um lado, os desafios de incorporar a participação nas várias etapas das políticas, efetivamente, e, por outro, a qualidade da participação no processo de gestão das políticas públicas.

Pensar estes aspectos e, mais ainda, torná-los efetivos, não é tarefa simples, mesmo no nível mais próximo dos cidadãos, como o nível local, com diversos obstáculos que vão desde questões técnicas a questões de ordem política, que desafiam os intelectuais e gestores na construção de metodologias e ferramentas que possam refinar as possibilidades de implementação de mecanismos participativos no bojo das políticas. No entanto, este debate é fundamental para pensar questões mais imediatamente aplicadas ao desenvolvimento do campo de Políticas Públicas, assim como sua relevância se coloca na medida em que se propõe a pensar os dilemas que ainda enfrenta o Brasil

em termos de sua histórica “questão social”. Ainda há no país profundas desigualdades sociais, desrespeito do direito mínimo à vida, à alimentação, à moradia, à liberdade e à igualdade, além de fortes preconceitos de cor, etnia e gênero, que demonstram a urgência de projetos de desenvolvimento que estendam um conjunto de medidas e que a enfrente. Esta questão traz à tona a necessidade cada vez mais premente de implementação de políticas públicas de qualidade para o enfrentamento das questões sociais em um cenário de escassez de recursos. E sem dúvida a aposta na participação é ferramenta imprescindível.

O livro que ora apresentamos se organiza em três partes principais: Políticas Públicas e Participação na perspectiva do debate teórico-metodológico, Políticas Públicas e Participação democrática e Políticas Públicas e Gestão, que se referem às três partes de organização do próprio Seminário Temático.

Em suma, o desafio posto pelo conjunto de capítulos reunidos neste livro pode ser sintetizado na necessidade de fortalecer o debate teórico-metodológico no campo das Políticas Públicas e da Participação Social, uma vez que estamos convictas de que a consolidação de um Estado Democrático de Direito requer uma participação social com qualidade e efetividade no processo de gestão das políticas públicas.



PARTE I

POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO
NA PERSPECTIVA DO DEBATE
TEÓRICO-METODOLÓGICO



AFINAL, POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS PROPICIAM RESULTADOS JUSTOS?

Camila Gonçalves De Mario

Esse capítulo busca articular questões concernentes à legitimidade das políticas públicas e sobre a justiça de seus resultados. A reflexão que apresentarei é resultado de minhas pesquisas de doutoramento e pós-doutoramento.

Duas questões de fundo são base para meu argumento:

1) a ideia de que as políticas públicas encerram dentre os seus objetivos a promoção/realização da justiça social; 2) o entendimento de que procedimentos democráticos justos não garantem por si só resultados justos, o que significa que a legitimidade e autoridade democrática não estão dados pelos procedimentos adotados, como coloca Estlund (2008, p. 7) “democracy yields moral reasons to obey the law and a moral permission to enforce it”, e em última instância requer uma reflexão sobre a substância dos resultados alcançados.

Dessa forma dois caminhos se colocam nesse capítulo: demonstrar porque é importante pensar as políticas públicas pelo viés da justiça e como fazê-lo; e refletir sobre a participação enquanto um procedimento que pode ou não garantir resultados mais justos.

Em minha tese fiz uma análise do Sistema Único de Saúde (SUS) que levou em consideração o desenho da política e seus princípios e propósitos institucionais. O ponto de partida

foi a noção de “justiça como equidade” de John Rawls, e o método de análise proposto por Rothstein, a partir da teoria da justiça rawlsiana, para o qual a noção de que instituições justas geram um resultado justo é central.

Bo Rothstein é um institucionalista histórico, e em seu livro “Just Institutions Matter” (título que abre ensejo para duas noções importantes: a de que instituições importam, e mais, que instituições justas importam), busca refletir sobre o que o Estado pode fazer e sobre a legitimidade de seus atos perante questões de fundo da estrutura básica da sociedade, questões éticas e morais que sustentam os princípios de justiça acordados por determinada sociedade e que justificam e legitimam suas instituições.

O autor propõe uma análise das políticas públicas que combine empiria com normatividade, essa última ele busca nas teorias normativas da justiça, essencialmente no trabalho de John Rawls visando o entendimento dos princípios e valores morais institucionais. Rothstein remete a uma citação de Sidney Hook para explicar sua perspectiva que reproduzo aqui por concordar com ela e por considerá-la adequada também para os propósitos de meu trabalho:

the most important contribution the philosopher can make to the discussion of public affairs is to make explicit the ethical issues behind conflicting public policies and then relate them to the kind of society in which we want to live and to the kind of men and women we wish to see nurtured in such a society. (HOOK, 1980, p. 11 apud ROTHSTEIN, 1998, p. 4).

É o que venho tentando fazer, entender as políticas públicas considerando o pano de fundo, as questões morais

e éticas presentes na sociedade brasileira e que influenciam na produção, na avaliação e na legitimidade das políticas públicas perante os resultados alcançados.

Faz-se mister primeiro esclarecer que isso não significa valorar certos pontos de vista normativos perante outros, mas sim, *que concepções normativas de justiça aqui constituem um parâmetro para a análise das concepções de justiça presentes*: nos princípios orientadores das políticas públicas; na ação dos atores envolvidos no processo de produção e avaliação da política e, nos resultados alcançados no que se refere à promoção e garantia de realização da justiça social. No que se refere diretamente à participação, o critério de justiça adotado a partir da análise das teorias da justiça constitui um padrão segundo o qual avaliar a finalidade dos espaços participativos; as expectativas e os sentidos das ações daqueles que participam e, a qualidade moral dos resultados da participação¹.

Entrarei nessas questões nos próximos tópicos, ainda no espaço desta introdução, mas primeiro gostaria de tecer algumas observações sobre porque pensar as políticas públicas como uma questão de justiça e as abordagens possíveis, e em seguida apontar algumas questões sobre justiça, democracia e participação que são pano de fundo do argumento deste capítulo.

a. Políticas Públicas como questão de justiça

John Rawls formulou uma teoria da justiça para sociedades democráticas, sociedades cuja característica central é o pluralismo doutrinário, e buscou equilibrar dois valores morais centrais para tais sociedades: a igualdade e a liberdade.

¹ Sobre essa discussão ver Vita (2003).

Em sua teoria a liberdade é fundamental para a formulação de concepções de bem e para o exercício da cidadania, e a igualdade não significa tratamento igual a todos, e nem garantir uma igual distribuição de bens para todos, mas sim o reconhecimento de que todos os cidadãos são portadores de igual importância perante ao Estado.

Realizo a aproximação da análise de políticas públicas com as teorias da justiça a partir da maneira como Rawls compreende o papel das instituições e o seu valor em sociedade. Para ele, instituições justas condizentes com os princípios de justiça – base do contrato social – se sustentam ao longo do tempo, porque as pessoas conhecem suas normas, sabem o que esperar das instituições e das outras pessoas quando em relação com as instituições. A hipótese fundamental é a de que um arranjo justo levará a um resultado justo, propiciando também um comportamento justo.

Seguindo o raciocínio rawlsiano, as políticas públicas são as instituições responsáveis pela distribuição dos bens e recursos em sociedade. A estrutura básica e suas instituições são o objeto principal da justiça, ou “mais precisamente, o modo como as principais instituições sociais distribuem os direitos e os deveres fundamentais e determinam a divisão das vantagens decorrentes da cooperação social”. (RAWLS, 2008, p. 8)². O modo como se dá a distribuição de bens e recursos é fundamental para a realização dos planos de vida das pessoas, porque com uma distribuição justa é possível: 1 – mitigar as desigualdades dadas tanto pelo nascimento como pela posição

² Sobre isso Rawls (2008, p. 12) também acrescenta: “Acredito que o conceito de justiça é definido, então, pelo papel de seus princípios na atribuição de direitos e deveres e na definição da divisão apropriada das vantagens sociais. A concepção da justiça é uma interpretação desse papel.”

de cada um em sociedade; 2 – garantir a “Igualdade Equitativa de Oportunidades” e a realização das expectativas de vida.

Proponho que metodologicamente temos ao menos dois caminhos para pensar a justiça das políticas públicas, uma através de uma análise do desenho e dos procedimentos institucionais, outra, através da análise das ideias e valores que sustentam essas instituições e orientam os atores que delas fazem parte.

No primeiro caminho que aponteí acima, nosso olhar estaria voltado mais para o papel desempenhado pela instituição como indutora do comportamento das pessoas. A análise aqui questionaria quais concepções de justiça estão expressas no desenho da política, quais procedimentos devem ser idealmente adotados dados os objetivos da política e os resultados pretendidos, se esses procedimentos são transparentes e de conhecimento de todos, se realmente propiciam o resultado mais justo – perante os objetivos da política, e se os resultados alcançados são condizentes com aquilo que se entende por justo.

O central aqui é adotar como ponto de partida da análise aquilo que o Estado *deveria fazer* (em termos normativos e adotando concepções de democracia e justiça como parâmetro) ao invés daquilo que o Estado *pode fazer*. Aquilo que o Estado pode fazer é um ponto de partida empírico que não pode ser simplesmente transformado em um ponto de partida normativo sem que haja uma análise normativa explícita. Outro ponto importante a ser somado a essa análise é o que Rothstein chama de legitimidade da política, e que se aproxima da preocupação de Rawls sobre a justiça das instituições que eu mencionei anteriormente, que é a de que os cidadãos devem confiar nas instituições políticas e confiar que os outros também confiam nelas. A legitimidade pode ser pensada

considerando-se três diferentes aspectos: a tolerância da intervenção do Estado; se os indivíduos aceitam as decisões tomadas pelo Estado e, se há a cooperação dos indivíduos com os Estados para alcançarem as metas definidas.

A ideia aqui, novamente proveniente da teoria de Rawls, é a de que as instituições não só influenciam o que os atores políticos consideram uma ação racional a partir de seus próprios interesses, mas também o que eles entendem por um comportamento moralmente justificável.

Entretanto, para que os indivíduos atribuam valor moral para uma ação solicitada coletivamente, de acordo com Rothstein (1998), ao menos três condições são necessárias:

1. que os cidadãos vejam o programa como justo. Isso significa que medidas públicas não podem ser tomadas apenas considerando o julgamento de profissionais da área ou a análise de custo/benefício. Essas decisões devem ter parte em uma discussão sobre o que o estado pode fazer, ou seja, as ações precisam ser justificadas segundo uma razão moral (*substantive justice*);
2. que os cidadãos acreditem que os demais cidadãos contribuem solidariamente. A disposição de um cidadão em colaborar com o bem comum depende da sua crença de que os outros também tomam parte em um grande número (*just distribution of burdens/peso*);
3. que eles considerem que o programa foi organizado levando em conta procedimentos de justiça, o que surge no momento de sua implementação. Por exemplo, os cidadãos podem considerar uma guerra justa, pois podem vê-la como uma guerra defensiva,

mas podem, apesar disso, não concordar ou considerar injustos os procedimentos para selecionar qual jovem homem deve lutar (*procedural justice*).

No segundo caminho metodológico temos uma análise mais preocupada com o papel dos atores, das ideias e dos valores para o entendimento do processo e dos resultados da política. Retira-se a ênfase do papel da instituição de políticas públicas, e se baseia na noção de que as políticas públicas encerram valores sustentados pela sociedade.

Aqui a política pública é entendida como uma ação do Estado que leva esses valores, e sua pluralidade em consideração pois o Estado não age só, são vários os atores e agentes que intervêm e impactam na produção da política.

É importante termos claro o fato de que o debate sobre a relação entre as ideias e as instituições precisa certamente ser mais explorado, mas, a hipótese central é a de que, se queremos entender as instituições e seus resultados, é preciso uma abordagem normativa que discuta as ideias, valores e motivações que definem as instituições e também serão base para sua avaliação e legitimidade social.

É essa segunda perspectiva que desenvolverei melhor mais adiante e que considero poder colaborar para a análise da participação da sociedade no processo de produção, avaliação e legitimidade da política pública.

b. Justiça, democracia e participação

Início pela ideia de que procedimentos democráticos justos não levam a um resultado justo. Isso cabe também

diretamente para considerações sobre os espaços institucionalizados de participação nas políticas públicas.

Apostamos na democracia como um recurso contra o despotismo e como um instrumento que permite levar em conta as opiniões dos cidadãos no governo, garantindo assim um Estado alinhado à vontade geral. O cidadão é o núcleo da ideia democrática, cidadão entendido como um agente capaz de formular suas opiniões e tomar decisões razoáveis considerando seu contexto e seus objetivos. Nos termos de O'Donnell (2011, p. 43) trata-se de agente “dotado de razão prática e discernimento moral, que usa sua capacidade intelectual e motivação para tomar decisões que, em princípio, são razoáveis em função de sua situação e objetivos”.

David Estlund (2008), ao discutir sua noção de democracia epistêmica nos chama a atenção para o fato de que, se queremos que a opinião das pessoas seja levada em conta, é porque acreditamos que suas opiniões sejam inteligentes, mesmo que elas não tenham um alto nível – em termos de conhecimento técnico e político – são certamente melhores do que tomar decisões jogando uma moeda.

Para Estlund essa ideia de que o conteúdo da fala das pessoas importa, introduz uma dimensão epistêmica à democracia e cabe-nos então discutir o quanto esse valor epistêmico conta para o grau de autoridade democrática. A dimensão epistêmica remete aos valores morais que são articulados pelas pessoas para a justificativa de seus atos, para as decisões “tomadas” democraticamente e que constituirão a base da legitimidade de uma instituição, ou, das decisões tomadas no âmbito das políticas públicas.

É comum ver no debate do campo democrático a ideia de que o valor dos procedimentos democráticos está no fato

de que esses são procedimentos justos e não na qualidade de seus resultados, a questão é que o procedimento justo por si só não tem força para sustentar a legitimidade e a autoridade democrática. (ESTLUND, 2008, p. 83).

O procedimento em si tem pouco a nos dizer sobre os resultados alcançados, melhor, sobre a qualidade dos resultados alcançados. E sobre sua justiça. A leitura pelo viés da justiça precisa levar em conta os princípios socialmente acordados que deverão orientar as relações e ordenar os direitos e deveres dos cidadãos. Nas democracias constitucionais esses princípios são o coração das Constituições, constituem o cerne dos direitos básicos fundamentais dos cidadãos e do papel das instituições da estrutura básica da sociedade.

Há um consenso sobre tais princípios expressos na carta constitucional e o que se espera é que esses princípios orientem a ação política dos cidadãos quando em relação com as instituições. Esses princípios são resultado dos valores morais e concepções de justiça sustentados e fundamento do arcabouço jurídico que ordena e os coloca em prática.

A existência dos espaços institucionalizados de participação é fruto da luta política em torno de princípios de justiça e do ordenamento jurídico que permite sua organização; tem como ponto de partida um entendimento de cidadania e direitos básicos fundamentais constitucionalmente válidos. Entretanto, como demonstrou Jürgen Habermas (1998, p. 20), a simples existência da lei não garante sua validade, pois há uma distância entre a facticidade e validade do direito dada pelo questionamento que as pessoas elaboram sobre o porquê obedecer uma lei. A validade requerida por uma regra ou norma conceitualmente transcende o tempo e o espaço, enquanto a demanda atual

é levantada no aqui e agora de um contexto específico no qual sua aceitação ou rejeição tem consequências imediatas.

Essa tensão em torno da validade da regra ou da norma está posta no debate democrático, é inerente a esse debate e ao pluralismo de ideias que permite o confronto político entre projetos que nem sempre são condizentes com os princípios sustentados pela letra da lei e, é a legitimidade dos discursos sustentados na esfera pública pelos representantes dos diferentes projetos em pauta que permitirá a legitimidade de decisões arbitrárias, ambíguas e, por vezes, contrárias aos valores e princípios que, no nosso caso, deveriam ser orientadores das decisões tomadas na produção das políticas públicas.

As políticas públicas são instituições através das quais os estados democráticos implementam os direitos constitucionalmente garantidos aos seus cidadãos, espera-se que esse processo ocorra de forma democrática, leia-se: transparente, com instrumentos que ensejem o controle social, e permitindo ao cidadão acesso ao debate e a produção e avaliação das políticas públicas. Sua legitimidade, tal como para a democracia e seus instrumentos e procedimentos, não depende estritamente de sua legalidade perante as leis e normas, mas também que sejam coerentes com a moralidade sustentada em sociedade.

A análise orientada pelos parâmetros dados pelas teorias normativas da justiça nos propicia o entendimento das concepções de justiça sustentadas pela sociedade e presentes na produção das políticas e na produção e reprodução dos espaços participativos e nos leva ao desvelamento e escrutínio de sua moralidade. Ao fim e ao cabo, permitem uma análise substantiva dos sentidos da política e, no nosso caso em específico da participação e de seus resultados.

JUSTIÇA E LEGITIMIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: O PAPEL DAS IDEIAS

Por que as pessoas confiam e apoiam as políticas públicas? O que faz uma política legítima e o que garante sua manutenção ao longo do tempo?

A recente história brasileira é marcada pela luta da sociedade civil pela efetividade de direitos sociais e democratização das relações políticas em sociedade. Um de seus objetivos era a realização da justiça social, através da construção de um Estado democrático com políticas voltadas para mitigar o fosso social marcado pela desigualdade através da implementação de políticas redistributivas, e que reconhecessem a universalidade dos direitos da cidadania.

A democracia que por aqui se construiu tem traços únicos, e foi forjada na luta, na prática política de atores que através de um amplo debate travado pelos movimentos sociais e pelos partidos de esquerda buscou também a mudança no padrão de relações entre Estado e Sociedade, construindo-se uma “nova gramática social” e dando uma nova configuração ao Estado.

Esses atores construíram um espaço para a justificação pública de suas demandas em um exercício político orientado por valores morais por eles considerados fundamentais para uma sociedade democrática. Tais valores são, hoje, base de nossas leis e instituições e funcionam como orientadores de nossas ações.

A ideia fundamental que perpassa este capítulo é a de que esses valores são sustentados por nossas instituições e pelos atores que delas fazem parte. Esses valores são o cerne das políticas públicas.

Dentre as muitas definições que podemos levantar de políticas públicas, certamente a noção de que essas encerram valores sustentados pela sociedade não será objeto de controvérsias acirradas. Trata-se de uma ação do Estado que leva esses valores em consideração e a questão central passa então a ser o que o Estado é ou não capaz de fazer, e como faz uso desses valores para justificar seus atos. Acrescento, nas políticas públicas,

[...] se a autoridade desempenha um papel central, estamos longe de afirmar que o Estado age só. As políticas recebem intervenções de vários agentes, que com sua lógica e prioridades agem com autonomia, e suas intervenções se refletem no curso das coisas e das escolhas. (CRUZ, 2012, p. 74).

Meu objetivo é jogar luz sobre os usuários, diretos e indiretos da política, que enquanto cidadãos formulam suas concepções morais, agem e julgam as instituições e os demais atores a partir delas.

Defendo uma abordagem que conflita com a tradição institucionalista mais dura, para a qual o escrutínio das ideias não permite o desenvolvimento de uma abordagem teórica adequada para a análise das instituições políticas, já que essas são muito mais do que ideias. Alinho-me à abordagem defendida por Rogers Smith. O autor ao expor suas opções teóricas assim formula sua perspectiva:

I have stressed, like others, that the purposes, rules, roles, and patterns of behavior found in institutions all represent incarnations of the ideas of those who participate in them and that the creation and maintenance of institutions cannot

be understood apart from the ideas of the members of the political coalitions that do the creating and maintaining. (SMITH, 2006, p. 93).

Uma das tarefas desse capítulo é apontar caminhos para pensar como articular as concepções de justiça sustentadas pelas instituições e pelas pessoas para a análise dos resultados e legitimidade das políticas públicas e, especificamente, dos espaços participativos. Se as políticas públicas são fruto de valores morais definidores de nossas concepções e princípios de justiça socialmente validados e reconhecidos publicamente, o que as justifica perante a sociedade, então a legitimidade da política e a aceitação de seus resultados por parte dos cidadãos é profundamente perpassada por tais valores.

Não se trata de afirmar que as ideias são mais importantes que as instituições, mas sim que há uma relação dialética entre instituições e ideias que não pode ser ignorada, por mais que as instituições sejam definidoras de valores, e influenciem comportamentos, o outro lado também é verdadeiro, ou seja, os valores sustentados pela sociedade também influenciam na organização e no cotidiano das instituições que precisam se organizar e se reorganizar em torno desses valores para se manterem estáveis.

O terreno da legitimidade, de Estados, governos e instituições é demasiadamente movediço. Como identificar tais ideias e sua influência sobre a legitimidade das instituições é outra questão em aberto e difícil de ser enfrentada. Semanticamente, o termo legitimidade remete à noção de legalidade, bastaria estar de acordo com a lei para uma instituição ser considerada legítima. Mas o que faz de uma lei legítima? Em última instância essa é a pergunta que nos importa.

A resposta a essa questão nos leva a um terreno normativo e substantivo que nos convida a indagar sobre as ideias e sua justificação. É em seu sentido substantivo que a legitimidade se liga à justificação. (MORRIS, 2005, p. 156). De início para a construção do argumento trago a definição de justificação proposta por Morris (2005, p. 158), o autor afirma que

justificar algo é mostrar que é justo ou certo, razoável, ou, ainda, autorizado; é validar ou provar. [...] Justificar um Estado, então, seria mostrar que seus poderes são justos (ou certos) ou razoáveis.

Neste ponto Morris adentra a argumentação rawlsiana acerca da justificação, retendo a argumentação de John Rawls sobre a justificação de sua própria teoria.

Nessa passagem, em “Uma Teoria da Justiça”, Rawls ressalta que a discordância é central para a justificação. É no conflito de pontos de vista que buscamos argumentos razoáveis a partir dos quais convencer os outros, buscando reconciliar através da razão.

As políticas públicas são instituições que criam regras para o jogo político, intervêm e moldam as vidas dos cidadãos. (PIERSON, 2006, p. 114). Precisam, portanto, justificar-se perante esses, para que sejam vistas como legítimas, e para que os cidadãos possam confiar em suas ações, mais, são regras que para serem seguidas é preciso que confiem que os demais também as aceitam e seguem.

As instituições influenciam o comportamento das pessoas e limitam as escolhas dos atores; é comum pensá-las a partir desse ponto de vista, da instituição para os atores, já que essas, dado seu caráter, também são organizações difíceis

de se modificar. Entretanto, há momentos históricos, especiais, no qual elas são criadas, e então nos movemos dos atores para as instituições, como coloca Rothstein (1998, p. 138): “This means that what is rational, socially acceptable, or politically possible is *not* given once and for all by some true, unchanging human nature, but can be influenced through conscious, rational political choice.”

A ideia é a de que no momento da criação das instituições estamos diante de uma escolha racional, consciente de princípios e de valores que darão origem às instituições.

Entretanto, o foco de Rothstein é outro, e o autor prossegue afirmando que um importante papel das instituições políticas é o de estabelecer normas. Em suas palavras:

The idea is that institutions not only influence what political actors find to be a rational course of action, seen from the standpoint of their self-interest, but also what they consider to be a morally defensible behavior. [...] The morality prevailing in a society is, in other words, a product of the institutions built by that society’s citizens and their representatives. My hypothesis, then, is that social norms are not given by any such metaphysical entities as “the gender system”, “class consciousness”, or “the national character”. They are instead a product of the institutional conditions which have been created *de facto* by political decisions. (ROTHSTEIN, 1998, p. 139).

Ou seja, as instituições cumprem importante papel na formação e promoção dos valores em sociedade o que leva o autor a afirmar que instituições justas incentivariam um

comportamento justo. E quando os resultados de uma instituição não são justos, o que a sustenta ao longo do tempo?

No caso brasileiro, as políticas públicas e o Estado que se constituiu com a Constituição de 1988 são fruto de um momento histórico, tal como o que Rothstein chama de especial, no qual os atores a partir de escolhas racionais criam as instituições. A premissa aqui é que tais instituições refletem as ideias sustentadas por esses atores e são frutos de um amplo debate para sua justificação no espaço público.

É o processo de construção e avaliação das instituições que se dá a partir da moralidade sustentada pelos atores que delas participam que me interessa.

É na chave de Smith (2006) que vejo um campo aberto à investigação para a análise de políticas públicas tanto no que se refere a avaliação de seus resultados como à sua legitimidade. Estou supondo que mais do que estarem de acordo com a legalidade e com as normas, para que as instituições sejam legítimas, é preciso que sejam coerentes com a moralidade sustentada pela sociedade. Se é verdade que elas influenciam e orientam comportamentos, também é verdade que são feitas por pessoas que imprimem nas instituições seus valores, sua moralidade. Dentre aquilo que se estabeleceu como desenho institucional, com suas normas, princípios e objetivos, e os resultados alcançados pela instituição, há um jogo de forças político que pode ou não garantir que os resultados sejam coerentes com as metas propostas.

Políticas Públicas são o tipo de instituição que estão sob forte influência desse jogo e dos projetos políticos em disputa em seu âmbito e na sociedade de forma mais ampla. Por sua estrutura estão abertas à indeterminação e sujeitas a um constante processo de transformação, seja pelas demandas

da sociedade que se alteram em um ritmo mais acelerado do que aquele que a própria instituição é capaz de incorporar, seja através da ação dos atores que fazem parte de seu cotidiano que ou aperfeiçoam ou burlam suas normas para realizar os fins da própria instituição, e os seus em particular.

CONCEPÇÕES DE JUSTIÇA E A AÇÃO PARTICIPATIVA

São influentes no debate dedicado a pensar a participação e a deliberação, as concepções comunitárias, as republicanas, as vertentes habermasianas e marxistas, nesse último caso, essencialmente gramsciana. Todas essas, *a grosso modo*, voltadas para o entendimento e definição do papel da sociedade civil perante o Estado, e focados em mostrar as virtudes da participação política promovida pela sociedade civil – quais sejam, a efetivação de políticas públicas mais eficientes, a realização da justiça distributiva e da democratização.

Tal leitura virtuosa não predominou apenas na cena acadêmica, foi também assumida por agências reguladoras e instituições nacionais e internacionais de formulação de políticas públicas, incentivando e propiciando a criação e institucionalização dos espaços participativos. No Brasil, a criação desses espaços constitui-se em um fenômeno particular a partir dos anos 1990, com uma explosão de conselhos, conferências, orçamentos participativos e instâncias mais voltadas para o *accountability* como as controladorias e ouvidorias, dentro das diferentes políticas públicas e nos diferentes níveis e instâncias do poder estatal.

Mas esse foi também um momento de transição e que confrontou as expectativas das teorias dos novos movimentos sociais produzidas principalmente ao longo dos anos 1980. Neste período, as ciências sociais festejaram a emergência de novos sujeitos, atores sociais que não se identificavam com os chamados locais tradicionais de participação política que acontecia no âmbito dos partidos políticos, dos sindicatos, ou do voto.

Entretanto, *pari passu*, a emergência dos chamados “novos movimentos sociais” colocaram em xeque as teorias e as noções tradicionais de política e de poder, pois os movimentos sociais tinham por característica central justamente estarem fora desses espaços “institucionalizados” de participação e cujas demandas não se coadunavam com os interesses defendidos pelo *status quo*, trazendo assim para a cena pública novos conflitos e demandas que não encontravam espaço na ordenação política anterior. Como observou José Carlos Bruni (1988, p. 31),

os movimentos sociais não se articulam internamente na forma de interesses a serem representados na esfera do Estado. Cada movimento cria um espaço próprio de intensa politização, não pela sua relação com o Estado, mas pela luta por novos direitos. [...] Os novos movimentos sociais colocam diretamente em choque uma ideia e uma prática tradicional da política, a ideia e a prática da representação. [...] A representação, enquanto delegação de poder a outrem que noutro lugar defenderá os interesses dos representados é posta em xeque.

Ao argumento de Bruni (1988), somo o de Evelina Dagnino (2000) pois a autora, uma década mais tarde, nos chamava a

atenção para a mudança cultural que marcou a luta desses movimentos, principalmente os movimentos negro, de mulheres e de homossexuais, com lutas que transcenderam o campo da política cultural. O problema residiu para a autora no reconhecimento de seu significado na reconfiguração da sociedade e nas redefinições do político,

No entanto, o que raras vezes se reconhece é o fato de que os movimentos populares urbanos alcançaram essa mesma compreensão da imbricação entre cultura e política assim que perceberam que não tinham que lutar apenas por seus direitos sociais – moradia, saúde, educação etc. – mas pelo próprio direito a ter direitos. Como parte da ordenação social autoritária, hierárquica da sociedade brasileira, ser pobre significa não apenas privação econômica e material, mas também ser submetido a regras culturais que implicam uma completa falta de reconhecimento das pessoas pobres como sujeitos, como portadores de direitos. (DAGNINO, 2000, p. 82).

Seria o reconhecimento destes sujeitos como portadores de direitos, e a noção de direito a ter direitos, que instauraria uma nova “*gramática civil que baliza práticas e interações sociais por referência ao que é reconhecido como medida de justiça*”, nos termos de Vera Telles (1999, p. 138).

Tais demandas resultaram em uma nova configuração estatal que passou a incluir esses atores na formulação e implementação das políticas públicas agora descentralizadas e, assim, mais próximas da realidade dos indivíduos para os quais estas se dirigem. Sobre a proximidade, apesar de estar refletindo sobre um contexto diferente, Rosanvallon (2009) coloca bem a questão: proximidade significou para a aposta na democracia

participativa uma nova nodalidade de relação entre governados e governantes, na qual

Para estos últimos, quiere decir en ese caso estar accesibles, ser receptivos, en situación de escuchar; también significa responder a las demandas, aceptar explicarse sin ampararse tras la letra del funcionamiento institucional; implica, pues, exponerse, actuar de manera transparente bajo la mirada del público; del otro lado es darle a la sociedad la posibilidad de hacer oír su voz, de ser tomada en consideración. La proximidad evoca, en tercer lugar, una atención a la particularidad de cada situación. (ROSANVALLON, 2009, p. 249).

Somam-se às análises já mencionadas, a noção de que essa proximidade entre estado e sociedade civil significaria a democratização do debate e do processo de decisão, propiciando o aperfeiçoamento das instituições (ou se preferirmos dos sistemas de governança) em direção do desenvolvimento e da justiça distributiva.

Como ressaltam Coelho e Favareto (2012, p. 239) essa aposta é resultante de uma combinação de ao menos três vertentes analíticas. Uma primeira, que sugere que mudanças nas instituições podem promover mudanças nas políticas. Nesse caso, a mudança no desenho voltada para a descentralização da tomada de decisões no Estado facilitaria o acesso do cidadão comum ao processo de discussão nos diferentes momentos da política, principalmente na formulação e avaliação destas, tanto pela proximidade com o governo local como pela abertura a uma participação que não teria a expertise como pré-requisito.

A segunda perspectiva chama a atenção para o papel dos atores, na aposta de que uma vez garantida essa proximidade

àqueles historicamente marginalizados dos processos decisórios, conseguiriam influenciar as agendas dos atores estatais o que contribuiria para o sucesso das políticas cuja implementação seria mais condizente com as demandas desses indivíduos.

A terceira vertente associa o acesso às políticas públicas à performance econômica de seus beneficiários/usuários. Ou seja, políticas públicas bem-sucedidas ampliariam o acesso dos mais pobres aos bens sociais, como a escolas e serviços de saúde de qualidade, dessa forma contribuindo para uma melhor inserção destes nas esferas econômicas e políticas, ou seja, a garantia desses direitos possibilitaria a realização de expectativas e planos de vida, impulsionando o crescimento econômico.

Esse movimento dos atores da sociedade civil para dentro do Estado e a distância entre os resultados práticos desses espaços e as expectativas neles depositadas (pela teoria e pelos próprios atores) catapultou uma nova “crise teórica” e foi motivadora de análises marcadas por um viés pessimista que viram nessa “institucionalização” da ação o fim da força política inovadora dos movimentos sociais, e de forma mais abrangente, da sociedade civil.

O léxico da cooptação entra em cena e ganha espaço, pensando a inserção desses atores no Estado como uma adesão aos interesses que estes deveriam combater e um consequente abandono das agendas dos movimentos sociais, ou demais organizações da sociedade civil, que estes atores teriam como tarefa representar nesses espaços participativos estatais. A chave da cooptação carrega consigo uma noção que percebe Estado e Sociedade Civil como dimensões antagônicas e vê nesta última toda a virtude necessária para uma mudança radical do jogo de forças na prática política. Locus tradicional do

poder, o Estado estaria neste movimento esvaziando as agendas dos atores, movimentos e organizações sociais.

Mas, como coloca Avritzer (2010), na prática os espaços participativos podem tanto deliberar sobre questões importantes para a política pública, alvo do debate, quanto se constituir em meros corroboradores do discurso institucional. Seus efeitos podem ser tanto a *democratização e o empoderamento dos atores da sociedade civil como a cooptação destes*.

Assim, ao mesmo tempo, outros questionamentos também passam a ser levantados, em outras perspectivas de análise, que percebem a aproximação Estado-Sociedade Civil como positiva enquanto buscam compreender os resultados dessa aproximação, principalmente no que se refere às mudanças no fazer e nos resultados das políticas públicas, pois, apesar das apostas e hipóteses levantadas a respeito das vantagens da participação tais mudanças não se fazem tão visíveis e muitas das expectativas parecem agora frustradas.

Em termos gerais, passa-se a questionar os sentidos da participação, a efetividade desses espaços; a construção e convergência de agendas; em que medida o desenho das instituições de fato propicia e incentiva a participação; o papel dos gestores para o sucesso desses espaços e a implementação (ou atendimento) das demandas trazidas pelos atores da sociedade civil; a representação volta à cena reconfigurada, já que agora trata-se de entender quem estes atores representam e a legitimidade de suas demandas; o papel dos atores na transformação destas instituições, em suma, o desencanto como face negativa de uma miríade de expectativas impõe uma nova agenda de pesquisa.

Nessa esteira, chamo aqui a atenção para questões concernentes à autoridade e à legitimidade desses espaços que

começaram a ocupar nossa agenda de pesquisas, agora composta também por investigações mais preocupadas em refletir sobre os efeitos democráticos e distributivos provocados por esses espaços – aqui temos claramente uma finalidade da justiça social – do que em comprovar sua existência e em mostrar quem deles participa.

A noção de *accountability* passou a apresentar-se como um registro normativo capaz de lidar com as questões de legitimidade surgidas dessa relação, pois há, com a criação desses espaços, uma dissociação conceitual entre governo representativo e representação política causada pelo processo de pluralização da representação política ensejado por estes espaços. (LAVALLE; VERA, 2011).

Tornando o procedimento transparente, teríamos mais condições de julgar as intenções de quem participa do processo e de avaliar a qualidade dos resultados alcançados e a legitimidade de seus fins. Mas devo avaliar essa legitimidade com relação a quê? Quais grupos, demandas ou expectativas e preferências devem servir de parâmetro para essa avaliação?

Nada nos garante que desses espaços não estejam participando, por exemplo, indivíduos autointeressados que representam os interesses dos grupos aos quais pertencem em muito pouco ou nada, nem que aqueles que já detinham o poder político nos procedimentos afeitos à democracia representativa e competitiva continuem prevalecendo na disputa e na articulação de interesses nesses novos espaços.

Há aqui outro ponto que devemos considerar: as razões pelas quais participar. Por um lado, não podemos obrigar as pessoas à participação e nem condenar aqueles que não veem na participação política um fim que se deve moralmente valorizar, pois, nesse caso, como assinala Vita (2003), a participação

deixaria de ser um meio e se tornaria um fim em si mesma, uma forma de o ser humano desenvolver suas capacidades morais e intelectuais. O autor complementa:

Muitos cidadãos podem considerar alienante ter de se envolver em processos participativos e deliberativos e legitimamente preferir contar com autoridades eleitas e responsabilizáveis que os liberem para fazer aquilo que julgam ter um valor moral intrínseco. E não há nenhuma razão moral para atribuir preeminência, em decisões públicas de qualquer tipo, às preferências daqueles que valorizam o homo politicus em detrimento das preferências daqueles que valorizam outras formas de vida e outros fins. (VITA, 2003, p. 119).

São muitas as dificuldades contidas no ato de participar de um debate ou deliberação de política pública, além da disposição para, e o valor que se atribuiu a essa ação política, é preciso dispor de tempo e enfrentar as desigualdades dos recursos técnicos e políticos que cada um dispõe para a participação.

Para além da importância dos espaços institucionalizados de participação que se formaram no Estado ao longo das últimas duas décadas é preciso considerarmos para a análise dos resultados as expectativas formuladas sobre esses espaços, por um lado, por nós, cientistas sociais e pesquisadores do campo de políticas públicas, e as concepções de justiça articuladas mesmo que não enunciadas mas que justificam no debate acadêmico a importância da participação e, por outro lado, pelos atores envolvidos diretamente no processo participativo.

Como coloca Wampler (2010), a participação no Brasil acontece com muito mais força no nível local/municipal em decorrência do desenho descentralizado das políticas

públicas, e como uma extensão da democracia representativa, pois constitui-se – também - em complemento das outras duas dimensões de interação entre Estado-sociedade que são, (1) via Poder Legislativo, que subordinado ao Executivo como está no caso brasileiro, tem muito pouco poder de pressão sobre as autoridades do governo; e (2) via representação partidária, entretanto, com um sistema partidário fragmentado, o que temos na prática é uma baixa identificação entre eleitores e plataformas partidárias, essas últimas pela falta de clareza dificultam a identificação entre partidos e líderes comunitários que não veem no sistema partidário um caminho que lhe permita acesso ao Estado.

Na ausência desses mecanismos, a participação passou a ser vista por atores estatais e líderes e atores sociais como um caminho de interlocução através do qual ideias e reclamos são compartilhados. Obviamente, por sua característica própria, esses espaços gestaram novos atores – aqueles que, enquanto funcionários públicos, cumprem o papel da intermediação entre gestores de alto escalão e líderes comunitários, e por outro lado, líderes comunitários que migram para esses chamados espaços institucionalizados – sejam os espaços de participação dentro do Estado, sejam cargos ou espaços para atuação dentro dos partidos – com uma função de representação.

Dessa forma, os interesses na participação, embora variados e, no conjunto, centrados na melhoria das políticas públicas, também abrangem a busca por aumento no quadro de militantes por parte dos partidos e razões/interesses pessoais por parte dos atores envolvidos. Temos um cenário no qual:

Os funcionários do governo estão interessados em encontrar líderes comunitários que possam mobilizar apoiadores,

especialmente durante as eleições bianuais. Os líderes comunitários são frequentemente interessados em se tornar militantes partidários, devido ao prestígio e a renda associada ao emprego no partido (por exemplo, funcionário do legislativo, cargos de confiança, entre outras posições). (WAMPLER, 2010).

Somo a essa uma outra dimensão, que precisa ser melhor explorada, que é a relação que se estabelece entre o cidadão, usuário da política, e o burocrata de nível de rua. Nessa relação, demandas são arbitradas diariamente, e muitas decisões são tomadas por vezes a despeito das normas e regras da política.

É o burocrata de nível de rua que realmente conhece as pessoas que são alvo da política, que têm contato com sua realidade, necessidades e tomam importantes decisões, que inclusive determinam quem terá acesso ou não a determinados serviços, há um nível de discricionariedade no trabalho desenvolvido por esses burocratas que não pode ser ignorado, o que lhes dá a capacidade de absorver ou não as demandas colocadas pelos cidadãos no fazer da política.

Esse cenário é mais evidente nas políticas públicas mais complexas e intervencionistas como a saúde, a educação, políticas de assistência social. Decisões tomadas por profissionais como enfermeiros, médicos, professores, assistentes sociais podem tanto absorver demandas trazidas pelos cidadãos usuários da política como podem também contrariar os princípios centrais da política.

Exemplifico: dentre as reclamações recebidas pela Ouvidoria de Campinas sobre a qualidade do serviço de saúde, uma era sobre uma negativa para retirada de medicamento em um Centro de Saúde (CS) do município. O reclamante relatou

que foi ao CS retirar um medicamento e foi informado pela funcionária da farmácia que ela não tinha o medicamento para entregar. Entretanto, ele ficou sabendo por outro usuário do CS que o remédio que necessitava não estava em falta. Quando interpelada pela Ouvidoria, a funcionária relatou que não entregou o medicamento porque a pessoa era de classe média, tinha dinheiro para comprar em uma farmácia e que não deveria “tirar medicamento de quem necessitava”. Essa foi uma decisão tomada pela funcionária, burocrata de nível de rua, que contraria os princípios do SUS, que foi orientada por valores morais e princípios de justiça pessoais, e que revelou uma visão assistencial do SUS, entendendo saúde como um bem que deve ser garantido aos mais pobres pelo Estado, ao invés de um direito pleno de cidadania.

Essa relação constrói e reconstrói a política pública em seu cotidiano pois é a articulação desses valores que orienta decisões e que também influencia na avaliação e na legitimidade da política.

Entendo que essa relação cotidiana também é uma forma que os cidadãos têm de participar da política e de cobrar ações do Estado e que pode ter tanto impacto em seus resultados quanto os espaços institucionalizados como os conselhos, nos quais as discussões são conduzidas pelos técnicos e as decisões tomadas pelos gestores nem sempre levam em consideração aquilo que foi colocado pelos representantes da sociedade civil, pois é possível articular um discurso tecnicista para justificar uma tomada de decisão diferente das reivindicações e sugestões apresentadas.

NOTAS SOBRE OS VALORES E O IDEÁRIO NEOLIBERAL BRASILEIRO

Estou sugerindo que as concepções de justiça têm especial importância para a elaboração e análise das políticas públicas. Tais concepções são orientadoras da instituição, política pública, e da ação do cidadão quando em relação com essas. Considerando que as políticas públicas são marcadas pela indeterminação, e que estão permanentemente expostas às mudanças sociais e às “novas” necessidades e demandas trazidas pela sociedade civil, é preciso considerar que as ideias que as movem estão sempre sendo reatualizadas e submetidas à opinião pública e, em particular, aos atores que participam diretamente de seu cotidiano, seja enquanto produtores da política, ou enquanto seus usuários.

Atores esses que ao mesmo tempo que são influenciados pela instituição também exercem influência sobre ela, nesse sentido, a legitimidade das políticas públicas depende mais da correspondência da política com os valores sustentados pelas pessoas do que da validade jurídica de seus atos.

A questão está no entendimento desses valores. O trabalho de Jessé de Souza (2009) nos fornece pistas e um caminho que considero pertinente para o entendimento desses valores, e que aponta para a força do ideário neoliberal entre os brasileiros, ideário que normativamente alinha-se muito mais a concepções de justiça libertárias do que com liberais-igualitárias, essas últimas mais próximas dos princípios de justiça que são sustentáculo do nosso Estado de Direito.

De acordo com Souza (2009) os indivíduos precisam de uma definição acerca de quem são, de como devem agir e do que

caracteriza uma sociedade justa. A grande maioria busca tais referências no senso comum.

Jessé Souza nos remete a uma das questões centrais da teoria da justiça de Rawls, o autor afirma que no mundo moderno o poder não se manifesta abertamente, que as relações e o como a estrutura social determinam as expectativas dos indivíduos não são visíveis: “existiria no mundo moderno uma igualdade de oportunidades falaciosa que justifica a noção de mérito e assim as desigualdades seriam fortuitas e justas”. (SOUZA, 2009, p. 43).

Para Rawls, uma sociedade justa precisa de uma estrutura básica que garanta a efetividade e o exercício das liberdades fundamentais básicas, que garanta a Igualdade Equitativa de Oportunidades e que as desigualdades existentes funcionem a favor de todos. A noção central desses princípios³ é a de que a injustiça se constitui de desigualdades que não são vantajosas para todos. Nos termos de Rawls:

Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais do autorrespeito – devem ser distribuídos de forma igual, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores seja vantajosa para todos. (RAWLS, 2008, p. 75).

O que Souza (2009) está apontando é que a meritocracia que se sustenta no imaginário e na nossa identidade nacional cria uma falsa ideia de justiça social. Uma justiça social que na prática funciona aos moldes das concepções “libertarianas”

³ Os princípios que descrevi são seus dois princípios da Justiça, o primeiro garantidor das liberdades fundamentais básicas e o segundo voltado para a distribuição de renda e riqueza. Ver “Uma Teoria da Justiça” (2008).

de justiça, mas que se legitima sobre a capa de um pretenso discurso “liberal-igualitário” distorcido em seus conteúdos, perversamente esvaziado de sentido, mas que dificilmente seria diretamente negado na esfera pública.

Dessa forma o ataque à noção de igualdade fundamental dos cidadãos e aos direitos humanos e sociais dela derivados se dá pela manipulação, uma maquinação de seus sentidos que estabelece um campo de luta político entre “esforçados que fizeram por merecer” e “preguiçosos que acharam mais fácil viver das benesses do Estado”. Preguiçosos, porque afinal, as oportunidades estão aí, à disposição de todos.

Esse discurso tem graves consequências não somente no que se refere ao reconhecimento e legitimidade de políticas de cunho mais assistenciais e de políticas compensatórias como o “bolsa família”, mas também daquelas que têm como objeto a implementação de serviços que garantam a efetividade dos direitos dos trabalhadores, do direito à saúde, à educação, à habitação, para citar alguns.

Soma-se a isso que o *status* social do brasileiro está fortemente ligado ao consumo. Voltado para o mercado, o cidadão define-se mais enquanto consumidor que tem o direito à propriedade privada e a consumir ao seu *bel prazer* do que pela igualdade fundante da noção de cidadania.

Dentro dessa perspectiva a noção de mercado e o consumo enquanto marcador central do *status* social e da brasilidade têm forte impacto sobre as instituições estatais e sobre a Gestão Pública. No centro de tudo está a Economia e o Mercado, motor do crescimento e do desenvolvimento; às margens, o Social, o Cidadão e seus Direitos. Consequentemente o Estado é atacado em seu cerne.

Adentramos o terreno do papel das ideias e seu impacto sobre as instituições. E do como essas agem e reagem, como são organizadas, avaliadas, percebidas e legitimadas.

Para Jessé Souza, o que colabora para a força que o ideário neoliberal assumiu entre os brasileiros, juntamente a celebração do mérito individual versus a discriminação do fracasso, é o *esquecimento do social no individual*. Para o autor, há um silenciamento do processo social que constrói indivíduos fadados ao sucesso ou ao fracasso. Para Souza a família cumpre importante papel na transmissão dos valores que ratificam essa ordem e colaboram para reprodução da desigualdade, injustiças e privilégios; processo que se dá de maneira em que a “A renda econômica que advém desse sucesso é, portanto, *efeito*, e não *causa* das diferenças entre as classes”. (SOUZA, 2009, p. 46).

Chegamos a um ponto fundamental do argumento de Jessé Souza (2009, p. 47). Para o autor, é essa *confusão entre causa e efeito* que faz as determinações oriundas das classes sociais tornarem-se invisíveis, e só por isso o senso comum pode ver o indivíduo e o mérito individual como justificativa dos privilégios. As precondições familiares e sociais do mérito são cuidadosamente deixadas para fora do debate público e a justificação da desigualdade pelo esquecimento do pertencimento de classe é potencializada por uma aliança invisível com o mito da brasilidade que colaborou tanto para construir a noção de homogeneidade entre brasileiros tão desiguais, bem como a ideia de horror ao conflito, que acaba se desenrolando quase sempre de forma escamoteada, ou em explosões de ódio que precisam ser rapidamente controladas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As dificuldades enfrentadas pelos espaços participativos e o nível de discricionariedade que os burocratas de nível de rua possuem não são necessariamente uma característica negativa e nem esvazia a participação de sentido, ao contrário, colocam questões que precisam ser enfrentadas tanto no que se refere ao procedimento e desenho desses espaços como aos seus fins e significados substantivos. Toda a “decepção” para com esses espaços tem um fundo que repousa na aposta de que seu sucesso impactaria – positivamente – na nossa desigualdade social; a visibilidade, a proximidade, a ocupação de espaços fundamentais nos processos decisórios, o confronto de demandas e a construção de uma agenda comum e condizente com as necessidades dos cidadãos trariam em última instância justiça social, a justiça que o sistema democrático representativo e competitivo até então não foram capazes de garantir.

Está claro que, aqueles que escolhem dedicar-se a participar desses espaços veem na participação direta um valor moral superior, mas também podem ver aí a oportunidade ou de dar voz as demandas de sua comunidade e perseguir caminhos que garantam a implementação de políticas públicas mais justas, como, a oportunidade de uma profissionalização na política com a possibilidade de ocupação de cargos seja no Legislativo, no Executivo ou dentro das estruturas partidárias.

Quanto à instituição, a implementação desses espaços por parte dos gestores também se deu e se dá a partir do vislumbre de vantagens, seja para a construção de uma imagem (marketing político) que se coaduna com a gramática da democracia, em especial da democracia participativa, considerando o destaque e a importância atribuída por diversos agentes sociais

a esses espaços – criando na verdade espaços vazios de sentido já que sua prática em muito se distancia de seus propósitos, seja para a construção de base de apoio partidária, ou por de fato acreditar na proposta.

Temos aqui uma miríade de interesses e projetos políticos em jogo, todavia, temos também concepções de justiça social que são anteriores e balizadoras dessas relações, e é para a sua realização que as políticas públicas estão voltadas. Cabe perguntar quais concepções de justiça são essas e em que medida elas influenciam o desenho e a organização das instituições e o papel desempenhado pelos atores que delas participam.

De acordo com Jessé de Souza, os valores morais do brasileiro estão fortemente relacionados com a crença no mercado, no indivíduo e na meritocracia. Combinação que cria uma falsa ideia de igualdade de oportunidades e se sustenta no *esquecimento do social no individual*.

A moralidade é relevante justamente porque “deveres morais” referem-se fundamentalmente ao outro e são eles mais do que a ética das ações no plano do político que dão sentido aos direitos do homem, aos direitos sociais e, portanto, aos deveres do Estado e, ao final da linha, para as políticas públicas.

As teorias normativas da justiça dialogam diretamente com sociedades democráticas cujos princípios centrais baseiam-se na liberdade e na igualdade de seus cidadãos, e mais ainda em democracias propensas à participação direta. O caso brasileiro congrega tais características. Atualmente nossa questão central não recai mais sobre a necessidade de abertura e criação de espaços de participação, mas sim sobre a efetividade da participação já institucionalizada nas políticas públicas e sobre a distribuição do poder político e do direito à justificação dentre os participantes desses espaços,

nos quais se cruzam burocracia e sua tecnocracia, e as opiniões subjetivas pautadas pelas necessidades reais dos cidadãos.

A política pública é a partir disso pensada como resultante dos valores sustentados em sociedade e que, ao mesmo tempo, precisa ser responsiva aos valores e projetos políticos em disputa que influenciam em sua implementação ao longo do tempo, e são fundamentais para a compreensão de sua legitimidade.

Ou seja, no caso da justiça, é em sua prática diária que a política pública será responsiva, as concepções intuitivas de justiça sustentadas pelas pessoas, fundamento de suas demandas e de seus julgamentos.

O pano de fundo dessa discussão é pautado por concepções normativas de justiça que influenciam diretamente nas decisões do gestor sobre a implementação ou não de serviços ou programas específicos, nos diferentes contextos da política, pois é nesse campo de disputa que se coloca em pauta os limites de atuação do Estado via política pública.

Por isso é importante pensar para além dos procedimentos democráticos e procurar conhecer as concepções de justiça articuladas pelas pessoas e as que estão na base das instituições. No que se refere à participação uma análise das ideias pelo viés da justiça traria uma nova perspectiva de análise propiciando conhecer os valores em jogo e as expectativas dos atores envolvidos no processo de produção da política.

Proponho assim uma perspectiva que trabalhe com uma análise substantiva, que considere o valor epistêmico da democracia e questione sobre as concepções de justiça articuladas, já que a existência do procedimento ou da instituição não é por si só garantia de resultados justos.

Lavinias e Cobo (2014) ressaltam que conhecer as preferências normativas dos cidadãos é útil para que possamos

desenhar políticas mais propensas a terem seu apoio, e acrescento, mais propensas a serem consideradas legítimas, pois muito provavelmente o cidadão típico deve ter concepções de justiça distintas daquelas que nós cientistas sociais tendemos a valorizar, em suas palavras:

Compreender tal hiato entre concepções teóricas de justiça (e de políticas públicas que dela decorrem) e concepções intuitivas seria importante, portanto, não apenas como uma forma de “diagnóstico de preferências”, mas também possivelmente como pré-condição para qualquer estratégia de reforma progressista (ou de outra natureza). (COBO; LAVINAS, 2014, p. 37).

É o que proponho. Conhecer as concepções de justiça das pessoas nos permite entender os problemas enfrentados pela política e fomentar políticas públicas mais justas.

REFERÊNCIAS

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

BRUNI, José Carlos. Há uma crise nas Ciências Sociais?
In: MARQUES, J (Org.). **O pensamento em crise e as artimanhas do poder**. São Paulo: Ed. UNESP, 1988.

COBO, B.; LAVINAS, L et al. **Percepções sobre desigualdade e pobreza. O que pensam os brasileiros da política social**. Rio de Janeiro: Folio digital e centro Celso Furtado, 2014.

COELHO, V; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. (Org.). **Os Horizontes da Política**. São Paulo: Ed. UNESP, Cebrap, CEM, 2012.

CRUZ, V. Estado regulador e políticas públicas.
In: PASTORINI, A.; ALVES, A.; GALIZIA, S. (Org.). **Estado e cidadania: reflexões sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e terra, 2000.

ESTLUND, David. **Democratic Authority**. A Philosophical Framework. Estados Unidos: Princeton University, 2008.

HABERMAS, J. **Between facts and norms: contributions to a discourse theory of law and democracy.** Massachusetts: The MIT Press, 1998.

PIERSON, P. Public Policies as Institutions. In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (Org.). **Rethinking Political Institutions.** The art of the state. New York/London: New York University Press, 2006.

LAVALLE, A.; VERA, E. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. **Lua nova**, São Paulo, v. 84, p. 353-364, 2011.

MORRIS, C. **Um ensaio sobre o Estado Moderno.** São Paulo: Landy Editora, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. **Democracia, Agência e Estado. Teoria com intenção comparativa.** São Paulo: Paz e Terra, 2011.

RAWLS, J. **Uma Teoria da Justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2008.

ROSANVALLON, Pierre. **La legitimidade democrática:** imparcialidad, reflexividad, proximidad. Buenos Aires: Manantial, 2009.

ROTHSTEIN, B. **Just Institutions Matter.** Cambridge, United Kingdom: University Press, 1998.

SMITH, R. Which comes first, the ideas or the institutions?

In: SHAPIRO, I.; SKOWRONEK, S.; GALVIN, D. (Org.).

Rethinking Political Institutions. The art of the state.

New York/London: New York University Press, 2006.

SOUZA, J. **A construção social da subcidadania:**

para uma sociologia política da modernidade

periférica. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2003.

SOUZA, J. **A ralé brasileira:** quem é e como vive.

Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos sociais:** afinal do

que se trata? Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

VITA, Alvaro de. Democracia deliberativa ou

igualdade de oportunidades políticas? **Revista novos**

estudos, São Paulo, v. 66, p. 111-128, jul. 2003.

WAMPLER, Brian. Transformando o Estado e a sociedade civil

por meio da expansão das comunidades -política, associativa e

de políticas públicas. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). **A Dinâmica**

da Participação local no Brasil. São Paulo: Cortez, 2010.



FERRAMENTAS E INSTRUMENTOS NA FORMULAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE NO BRASIL

*Felipe Gonçalves Brasil
Ana Cláudia Niedhardt Capella*

Os Conselhos Municipais de Saúde (CMS) no Brasil são uma das mais interessantes inovações políticas da contemporânea reforma da saúde brasileira. O CMS é uma política criada pelo Sistema Único de Saúde (SUS), considerado um dos maiores sistemas públicos de saúde do mundo. Devido à escala em que se deve prestar serviços, o design complexo e a relativa juventude da democracia brasileira no momento de sua criação, os Conselhos são excelentes oportunidades para estudar a formulação de políticas através da investigação prática e da reflexão teórica.

Os CMS são responsáveis não apenas pela execução do programa de saúde, mas também possibilitam, em um espaço democrático, a discussão e o debate sobre assuntos relacionados à gestão da saúde, quer por parte dos usuários, dos grupos de interesse e de pressão, quer pelos próprios representantes do governo. Os Conselhos tomam decisões, atuam como órgãos consultivos e deliberativos e fazem o exercício de supervisão orçamentária aprovando os planos e orçamentos anuais de saúde, bem como auxiliam secretarias municipais de saúde, com planejamento, estabelecendo prioridades e verificação de contas. Por essa razão, esta política tem se tornado objeto de investigação e reflexão teórica de pesquisadores ao longo

dos últimos vinte anos. (GOHN, 2003; CORTES, 2002; COELHO, 2004; MOREIRA; ESCOREL, 2009).

Os estudos mais voltados ao campo da sociologia evidenciaram a relação entre as origens dos conselhos de saúde, entre outros fatores, com as ações da sociedade organizada no período 1980-1990, enfatizando a luta contra a ditadura militar. Os economistas, cientistas políticos e um multidisciplinar grupo de atores interessados atualizaram esta reflexão na segunda metade dos anos 1990 e 2000, enfocando as transformações do papel do Estado e passaram a buscar respostas para os limites da participação institucionalizada, a eficiência e efetividade dessas políticas, sua relação com partidos políticos, avaliações e consequências.

De acordo com o foco tradicional em estudos de participação no Brasil, a ação da sociedade organizada em oposição à ditadura militar criou, ainda na década de 1980, novos rumos para a participação popular no Brasil. Nas questões relacionadas a saúde, o movimento pela Reforma Sanitária, inseparável de lutas contra a ditadura, lutava pela redemocratização e pela garantia da saúde como direito universal e gratuito, assim como por políticas de prevenção e curativa e também pela descentralização e democratização nas decisões locais. Assim, o movimento pela reforma sanitária no Brasil foi também constituído para ações populares e agiu através do movimento de democratização.

A relação do movimento de reforma sanitária com o movimento maior de redemocratização, dada a sua importância e relevância, pautaram grande parte dos estudos sobre conselhos de saúde no Brasil, focados em questões relacionadas à cidadania, à inclusão popular no processo político, nos limites e capacidades de promover um vigoroso aumento da participação, na legitimação e consolidação de instituições políticas

responsáveis para viabilizar a participação efetiva, no poder e articulação de novos atores, etc.

De forma complementar a essas perspectivas, a novidade que este capítulo pretende trazer para a literatura sobre políticas participativas, mais especificamente para os estudos sobre os Conselhos Municipais de Saúde, reside na identificação e análise de tipos de ferramentas e instrumentos utilizados para a construção do Design da política de Conselhos. Inserido no processo de formulação de políticas, esta fase é claramente um momento crítico para o processo de produção de políticas – que incluem definições de objetivos e prioridades, seleção de alternativas, previsão de custos e benefícios de cada uma das opções e meios e a escolha de determinadas ferramentas em detrimento de outras.

A partir dessas perspectivas, a incerteza (racionalidade limitada), o papel das ideias, a ambiguidade entre “goals” e “means”, pode nos ajudar a analisar o projeto dos Conselhos Municipais de Saúde em um contexto de significativas mudanças políticas, sociais e institucionais.

A metodologia é baseada na tipologia NATO. (HOOD, 1986). Revisitado por Howlett, Ramesh e Perl (2009) esta tipologia pode classificar as ferramentas de acordo com quatro tipos principais: nodalidade, autoridade, recursos e organização. Analisando o design dos Conselhos Locais de Saúde, a sua estrutura e objetivos, a proposta deste *paper* é a de identificar o mix de ferramentas usadas na concepção dos Conselhos analisando suas relações e consequências na construção da política em questão.

Este *paper* é composto por três seções: a primeira parte procura contextualizar a criação e funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil; a segunda parte apresenta aspectos teóricos e metodológicos importantes para estudos

de concepção de políticas e instrumentos de política. Por fim, a terceira parte tem como objetivo identificar e analisar as ferramentas que constituem o design da política de conselho de saúde em nível local no Brasil. Como conclusão, destaca-se a relação entre os instrumentos escolhidos com os objetivos de participação, descentralização e democratização, propostos pela reforma do sistema de saúde no Brasil.

BREVE HISTÓRICO SOBRE OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE NO BRASIL

Em meados da década de 1980, uma série de movimentos sociais e políticos em todo o Brasil se organizava, de diferentes formas, contra o regime ditatorial com o objetivo de aumentar a participação popular nas decisões do governo, produzir políticas públicas mais eficazes através de um regime aberto e democrático.

Elaborada durante o processo de redemocratização, a Constituição promulgada em 1988 buscou dar luz aos grandes problemas nacionais através de uma combinação de políticas sociais universais, descentralização e participação popular, com uma concepção de políticas inovadoras e ferramentas que visam a garantir a participação do cidadão nas novas políticas sociais. Especificamente sobre os cuidados de saúde, a nova Constituição estabeleceu a saúde como um direito de todos, definiu sua disposição como o dever do Estado e garantiu o direito de participação popular na gestão local de saúde pública. (GOHN, 2003; CORTES, 2002; COELHO, 2004).

Assim, apenas quatro anos após a promulgação da nova Constituição Democrática no Brasil, a Nona Conferência Nacional de Saúde (1992) assegurou a criação de um novo sistema de saúde no Brasil, o SUS (Sistema Único de Saúde). Esse sistema de saúde universal, custeado pelo Estado, tem como base ideológica vários aspectos que garantem a participação da comunidade no processo decisório governamental e determinou ações de descentralização e controle municipal como as melhores abordagens para a atenção integral à saúde. (BRASIL, 1988, 1992).

Diante de uma crise de legitimidade do Regime Militar, várias lacunas no acesso aos cuidados de saúde e na prestação de assistência à população persistiam e se agravavam em todo o país. Depois de mais trinta anos de um legado militar (1964-1985), o avanço na política de saúde resultou em melhorias irregulares, limitadas a áreas urbanas, conseqüente de um sistema de saúde pública centralizada, seletiva e orientada para o mercado. (CORTES, 2002; SANTOS, 2013). Como resultado, na seguinte década de 1990, quando houve um intenso debate sobre as fragilidades do Estado de bem-estar e uma ênfase crescente em soluções baseadas no mercado, o Brasil assistiu, na esfera constitucional, a uma reafirmação do papel central do Estado. (GOHN, 2003).

A reforma sanitária e o movimento de reforma do sistema de saúde brasileiro estabeleceram quatro proposições por meio da criação do SUS. O primeiro entende a saúde como um direito de todos os cidadãos, independentemente de contribuição ou de relação de trabalho. Rompendo com o modelo anterior, a inclusão universal proposta não permite a exclusão ou discriminação de qualquer cidadão brasileiro ao acesso ao sistema de saúde pública. A segunda é que as ações de saúde devem garantir o acesso da população às ações preventivas

e/ou curativas e para isso deve ser integrado a um sistema único. A terceira, a descentralização da gestão, tanto administrativa e financeira, e, finalmente, o controle social das ações de saúde. A partir do SUS, políticas de saúde e de prestação de serviço tornaram-se mais ágeis, bem como universais, para atender às necessidades de toda a população brasileira.

Diferentes atores e instituições, com muitas ideias, interesses e objetivos diferentes e ambíguos (quer dentro do governo, mas também de fora dele) participaram do projeto de democratização do sistema de saúde no Brasil. Dentre os principais atores envolvidos nessa reforma, podemos destacar os veteranos do movimento de saúde, os ativistas da reforma sanitária; atores que têm suas origens como ativistas em movimentos sociais a partir de comunidades de base católicas; sindicatos; os partidos políticos e os novos atores dentro do governo que investiram em uma articulação com os movimentos sociais como importante estratégia política.

Com o reconhecimento de um direito universal à saúde e, com base na participação da sociedade civil na gestão de cuidados de saúde, o contrato social entre os cidadãos e o governo parece ter sido reforçado na área da saúde. O SUS lançou as bases para o estabelecimento de mecanismos institucionalizados para o envolvimento dos cidadãos em todos os níveis federativos brasileiros (municipais, estaduais e nacionais). Uma das mais importantes políticas ou instrumento para melhorar a participação dos cidadãos, a descentralização das políticas sociais e acesso democrático e universal, o SUS criou os Conselhos Municipais/locais de Saúde e as Conferências. Projetado e posto em prática como uma estratégia global para descentralizar e aumentar a qualidade e o acesso aos serviços

de saúde, este trabalho se concentra nas ferramentas e no design dos Conselhos Municipais de Saúde (CMS) no Brasil.

Na sequência da criação do SUS, leis estaduais e municipais deram origem aos conselhos locais de saúde. Projetado de acordo com o princípio de descentralização, essas leis determinaram a criação de instituições participativas em todas as esferas do sistema federativo brasileiro (federal, estadual e municipal). Baseado no poder da legalidade constitucional, conselhos municipais de saúde tornaram-se políticas permanentes, deliberativas, que atuam no controle da execução pública de saúde. (BRASIL, 1990).

Duas leis são importantes para entender a criação e regulamentação dos conselhos de saúde no Brasil: A Lei Orgânica da Saúde (8080/90) e na Lei 8142/90. A LOS (8080/90) determina que a gestão, as ações e os serviços do SUS devem seguir determinados princípios estruturantes e estejam de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal para a política de saúde. Outra regulamentação, a Lei 8142/90 define conselhos e conferências de saúde como eventos obrigatórios, em nível nacional, estadual e municipal, institucionalizando espaços de participação popular. No setor da saúde, portanto, em ambos os casos, a participação da sociedade aparece como um meio fundamental para a democratização e descentralização.

Os Conselhos Locais de Saúde são responsáveis não só por deliberar e circular projetos vindos do governo para a população, mas também para a tomada de sugestões, indicações, a participação da população para os vários níveis de governo: municipal, estadual e federal. Os conselhos tomam decisões, agem como órgãos consultivos e deliberativos e executam também o exercício de supervisão de contas. Eles inspecionam as contas públicas de saúde, a prestação de contas no serviço de prestação

de serviços e orçamentos e exercem influência sobre como os recursos públicos de saúde são gastos. Eles também auxiliam secretarias municipais de saúde no planejamento, estabelecendo prioridades além da verificação de contas.

Por tratar-se de uma instituição ou política que delibera acerca de gastos públicos, é importante retomar as características do federalismo brasileiro, no qual a maior parte do orçamento local é composto pelos recursos transferidos pelo Governo Federal para os municípios. Estas transferências são regras constitucionais e a mais importante fonte de receitas municipais (especialmente para os pequenos municípios). À medida que a capacidade dos governos locais de prestação de serviços no Brasil é fortemente dependente do recurso federal, os Conselhos Municipais de Saúde são um dos instrumentos políticos mais importantes para o fornecimento de recursos para o sistema de saúde local. (CORTES, 2002; GOHN, 2003).

De acordo com Moreira e Escorel (2009), do total de 5463 Conselhos municipais criados até 2007, é importante notar que o período de 1991 a 1997 apresentou o maior número de conselhos criados (76,7%) durante todo o período. Esses anos foram marcados pelo impacto inicial das regras que criam os Conselhos fazendo deles instrumento exigido por leis. Uma base de dados atualizada do Registro Nacional de Conselhos de Saúde, considera a existência de 5.564 Conselhos locais de saúde em 2010 (98% de todas as cidades). Hoje são 100% de cobertura.

Tabela 1 – Evolução dos Conselhos no Brasil ao longo dos anos.

Anos/Período	Números	%
Antes de 1991	312	5,7
1991	1351	24,7
1992	281	5,1
1993	758	13,9
1994	477	8,7
1995	176	3,2
1996	145	2,7
1997	1003	18,4
1998	196	3,6
1999	98	1,8
2000	50	0,9
2001	233	4,3
2002	38	0,7
2003	31	0,6
2004	27	0,5
2005	98	1,8
2006	18	0,3
2007	13	0,2
Não informado	158	2,9
Total	5463	100

Fonte: ParticipaNetSus (2008) (www.ensp.fiocruz.br/participanetsus) em Moreira e Escorel (2009).

É através de um processo de debate, a identificação do problema, a seleção de alternativas, mobilização de conflito

(Schattschneider), formulações e reformulações, que os cidadãos, trabalhadores de saúde ou equipes de funcionários do governo tentam ganhar a atenção dos outros sobre suas próprias ideias. Este processo, marcado por ideias ambíguas e interesses conflitantes, pode criar imagens sobre os problemas e alternativas boas o suficiente para chamar a atenção dos outros e tornar-se uma política real. E quando isso não acontece, os múltiplos atores muitas vezes continuam a lutar pelos seus interesses em outros tópicos e em outras reuniões destes conselhos.

Assim, o Conselho Local de Saúde não é uma política de cuidados de saúde, exclusivamente. Todo o processo de formulação dessa política, da sua concepção, design, formulado sob condições políticas e sociais específicas no Brasil, é reconhecido para o potencial democrático, inclusivo e participativo. Os conselhos são marcados por condições extremas de ambiguidade em que questões complexas, como a descentralização, participação, controle social, e poder, podem revelar o conflito sobre as metas e os meios dessa política.

FERRAMENTAS E INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS: POLICY DESIGN DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE SAÚDE

Uma vez que tenhamos recuperado o processo de criação do CMS, do SUS, bem como descrito seus objetivos, é necessário entender sobre seus meios, o método de funcionamento, design e ferramentas. O desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde é determinado por uma legislação

federal que estabeleceu certos princípios universais que não podem ser alterados pelas características locais das diferentes cidades brasileiras. Este “desenho principal” inclui regras sobre a composição, processos de seleção, transferências orçamentais e de recursos, competências específicas, procedimentos internos, etc. Embora o projeto principal seja inalterável, cada conselho local é, em parte, independente, uma vez que eles podem determinar questões mais locais sobre tamanho de reunião, número de conselheiros, etc.

A formulação de política é entendida como a fase em que são propostas formas de resolver problemas identificados. Uma vez que os problemas são construções sociais, sujeitos a interpretações múltiplas, não há respostas únicas ou unânimes para resolver tais problemas. Esta fase do processo político é marcada pela identificação e seleção de alternativas, considerando questões como as restrições técnicas (disponibilidade de tecnologia, capacidade administrativa, orçamento e custos, o capital humano, etc.), condições do ambiente social e político dos decisores políticos (regime político, as relações internas e externas, grupos sociais e associações). Com base nessas premissas que envolvem restrições institucionais, a pressão de grupos de interesse e da necessidade de dar respostas aos problemas identificados, os decisores políticos levam em consideração não apenas “o que”, mas também “como” fazê-lo. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Inserido no processo de escolhas e de formulação de políticas, instrumentos políticos são um dos elementos mais importantes que podem influenciar o processo de decisão política. (PETERS, 2000; SMITH, INGRAM, 2002). Portanto, a escolha dos tipos de ferramentas reflete a maneira como os decisores políticos têm a intenção de atingir seus objetivos.

(HOOD, 1986). Assim, a escolha do design por meio da seleção de instrumentos de política pode produzir tanto o distanciamento como a aproximação dos objetivos originais.

Desenvolvida a partir da literatura internacional de análise de políticas públicas e *policy design*, as ferramentas de políticas (*policy tools*) podem ser descritas e classificadas de acordo com várias tipologias. (PETERS, 2000). Por mais de três décadas, algumas tipificações desenvolvidas, e as mais reconhecidas pela literatura internacional incluem: As arenas Lowi (1966; 1972); a tipologia “NATO”, composta de quatro características principais (HOOD, 1986); a divisão proposta em 14 tipos ideais de Salamon (2002); E ainda também há a divisão em 63 tipos de instrumentos propostos por Kirschen (1975). (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Um aspecto que chama a atenção diz respeito a utilização de diversos instrumentos de política ao mesmo tempo, ou seja, na prática do processo de construção e design de política, escolhas são feitas de forma a atender diversos focos e objetivos de uma mesma política. Analisar o conjunto de instrumentos e de como esse mix é composto não é fácil, especialmente quando as ferramentas estão interligadas. Para a análise dos Conselhos Municipais de Saúde, com base em sua estrutura e objetivos referidos anteriormente, usaremos a tipologia NATO e suas categorias de análises. De acordo com esta tipologia (ver Figura 2), as ferramentas podem ser separadas e agrupadas de acordo com quatro grandes tipos: sua nodalidade, tesouro, autoridade e organização. (HOOD, 1986).

Características		Recurso Básico
Atividade:	Comunicação	Nodalidade
Limite:	Credibilidade	
Moeda de troca:	Informações	
Atividade:	Trocas	Tesouro
Limite:	Fungibilidade	
Moeda de troca:	"Dinheiros"	
Atividade:	Determinação	Autoridade
Limite:	Permanência	
Moeda de troca:	Autoridade	
Atividade:	Ação Direta	Organização
Limite:	Capacidade	
Moeda de troca:	Tratamento	

Figura 1 – O modelo NATO.

Fonte: Adaptado de “Eight basic types of government tool”. (HOOD, 1986, p. 25).

A nodalidade (*Nodality*) mostra a capacidade do governo de operar como um nó (um ponto focal) em uma rede de informações. Recursos informacionais são muito significativos e podem ser entendidos, segundo essa tipologia, como um importante instrumento de política. Exemplos desta tipologia são: campanhas de informação pública (“esta informação é muitas vezes bastante geral, destina-se a tornar os atores sociais mais bem informados para que possam fazer julgamentos pessoais mais informados”); avaliação comparativa (“permite comparação estruturada e pode aumentar a oportunidade para a aprendizagem política, apresentando informações relevantes de maneira que podem gerar ideias políticas”); comissões e inquéritos (“grupos temporários para reunir informações sobre um problema ou algo apenas para prorrogar a tomada de decisão”). (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Treasure, ou tesouro, denota recursos do governo utilizados em cada instrumento. Refere-se a todas as transferências (de grande penalidade ou bônus) procurando estimular ou limitar a ação dos atores. Ferramentas de reforço positivo são alocados como “incentivos e empréstimos ou subsídios fiscais”. Do outro lado, “os desincentivos financeiros, impostos e taxas de utilização”. O último tipo de ferramenta é “A defesa, grupos de interesse e Think Thank Financiamento”. (HOOD, 1986; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Segundo Lasswell e Kaplan, “Autoridade” (*Authority*) “denota a posse do poder legal ou oficial”. (LASSWELL; KAPLAN, 1950, p. 76). Esse é o poder oficial de exigir, que dá condição de existência e é “tradicionalmente visto como uma das propriedades definidoras do governo”. (HOOD, 1986, p. 5). Regulamento Comando-e-controle; Comitês de Assessoramento delegados ou auto-regulação são tipos destes instrumentos de política. A principal diferença entre eles está na forma como o regulamento acontece; a autonomia dos atores; na intervenção do governo e da natureza dos ajustes.

O recurso final de governo é a organização (*Organization*). Por este instrumento de política consideramos as maneiras como o governo se organiza e mobiliza sobre o seu assunto em ação. Eles podem agir pela prestação direta, empresas públicas, quangos, parcerias, família, comunidades e organizações de voluntários, também pela criação de mercado ou mesmo pela (Re)organização do Governo. O quadro a seguir resume algumas ferramentas inseridas nos quatro principais tipos de instrumentos de governos.

Nodalidade	Autoridade	Tesouro	Organização
Coleta e liberação de informações	Regulação de comando e controle	Verbas e empréstimos	Provisão direta de bens e serviços e empresas públicas
Assessoria e exortação	Autorregulação	Taxas de utilização	Recurso a famílias, comunidade e organização voluntária
Publicidade	Fixação de padrão e Regulação delegada	Impostos e dispêndio de impostos	Criação de Mercado
Comissões e investigações	Comissões consultivas e consultorias	Criação e financiamento de grupos de interesse	Reorganização governamental

Quadro 1 – Instrumentos Políticos Segundo o principal recurso do governo.

Fonte: Adaptado de *Policy Instruments, by Principal Governing Resources*. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p. 116).

Considerando essa abordagem analítica sobre a ferramenta de políticas, bem como a formulação dos Conselhos Locais de Saúde e seu “design”, uma questão metodológica parece relevante: os conselhos podem ser analisados como sendo uma política independente, ou eles devem ser analisados como sendo um instrumento, uma instituição inserida nos preceitos do SUS e da reforma do sistema de saúde brasileiro? A resposta a esta questão não pode ser resumida a uma simples definição dos termos. Conselhos podem ser compreendidos e analisados tanto como uma política como um instrumento

dentro de uma grande reforma. Neste trabalho, a análise será realizada com o objetivo de explorar as duas dimensões: identificar e analisar os instrumentos e ferramentas que compõem o desenho e as dinâmicas internas dos Conselhos (como uma política singular), bem como analisar o Conselho como uma ferramenta inserida na proposta do Sistema de Saúde Brasileiro – SUS (como instrumento).

Se tomarmos como ponto de partida a relação entre o SUS e da criação de CMS, um dos tipos mais importantes de instrumentos para essa análise, parece ser a “Autoridade”. Como os Conselhos Locais de Saúde são um regulamento legal (Leis 8080/90 e 8142/90) ressalta a existência de comando e controle do Governo face à regulação formal dessa instituição. No amparo da autoridade legal, são previstas as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços, bem como assegura a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e legisla sobre as transferências inter-governamentais de recursos financeiros na área da saúde. Essa característica institucionalizada do sistema de saúde brasileiro pode ser entendida como um tipo de instrumento de regulação “Regulamentação de comando e controle”. De acordo com Kerwin (1999), instrumentos de regulação são muitas vezes entendidos como a “elaboração de normas” e podem ser descritos como umas prescrições legais por parte do governo. A regulamentação, neste caso, pode ser tanto social como financeira. O Ministério da Saúde, via SUS, impõe regras sociais com base na regulamentação sobre cuidados de saúde e as regras para a formação e coordenação dos conselhos. Além disso, a regulação financeira ocorre por meio de uma combinação de instrumentos de regulação e de tesouro,

os *tokens* condicionais que veremos a seguir. (HOOD, 1986; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Diretamente relacionado com o instrumento de regulamentação, o não cumprimento de tais regras e regulamentos podem resultar em grandes penalidades. De que forma assegurar o cumprimento de uma regulamentação? Para essa pergunta existem diversas respostas. No caso dos Conselhos de saúde, uma das penalidades para a sua “não-existência” é feita por instrumentos de tesouro. Como mencionado acima, a transferência de recursos para a saúde do governo federal para os municípios está condicionada à existência de CMS. Assim, se os municípios não cumprem a legislação que garante a existência dos conselhos, a transferência de recursos não é feita. Voltando ao modelo NATO, podemos então dizer que o SUS se utiliza de instrumentos de subsídios, incentivos fiscais, ao adotar ferramentas condicionantes para a transferência de condição de recursos para a saúde nas cidades. Essa relação mostra uma mistura entre os instrumentos de autoridade e do tesouro.

No entanto, se olharmos para a estrutura interna dos CMS, agora como política independentemente, e não mais como instrumento de regulamentação com SUS, podemos notar que a sua dinâmica interna tem características de um comitê institucionalizado, com representantes eleitos e ação direta no processo de tomada de decisões, características de um instrumento processual previsto na metodologia NATO chamado de “Comitê Consultivo”. A partir de dois pontos de vista diferentes, é possível identificar o uso de diferentes instrumentos. Por um lado, uma ligação direta através da regulamentação da existência de conselhos; por outro lado, uma dinâmica interna que consiste de uma comissão composta por *multiple-stakeholders*.

Outro aspecto importante do projeto conselhos de saúde refere-se aos instrumentos de política baseada em Organização. O SUS, reconhecido como um dos sistemas maiores e mais estudados sistemas de saúde pública no mundo, coordena e fornece serviços de saúde gratuitos e universais. Além de fornecer o serviço de forma direta, a legislação também prever a possibilidade de parcerias com o setor privado, ainda que de forma complementar. (BRASIL, Art. 4 § 2). Se o nosso objeto de análise for o sistema de saúde pública no Brasil, em geral, nós certamente poderíamos entendê-lo como ferramenta mista prevista no modelo NATO, que inclui organizações em “prestação direta”, “parcerias” e “ações voluntárias e entidades não-governamentais”, que também fazem parte desse sistema.

Por outro lado, considerando unicamente os Conselhos de saúde como uma Organização única, independente, a classificação NATO seria de prestação direta, onde “o governo muitas vezes executa a tarefa em si, oferecendo produtos e serviços diretamente através de funcionários, financiada pelo erário público”. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p. 126). Isso ocorre porque a convocação, regulamentação e coordenação dos conselhos locais inicial é uma responsabilidade do governo regulamentada por lei federal. Ainda nesta perspectiva, a criação dos Conselhos também pode ser interpretada como uma ferramenta de Governo (re)organização, uma vez que envolve a criação de uma nova organização, (ou uma instituição dentro do governo local) com atuação de novos participantes e nova dinâmica para a tomada de decisões. Entendida desta forma, os Conselhos podem ser um exemplo que envolve mudanças nas relações entre o governo central (Ministério da Saúde) e do governo local (Municípios) e entre Governo e Sociedade Civil. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009).

Em relação aos “instrumentos de informação ou nodalidade”, as principais ferramentas utilizadas são as “campanhas de informação pública” e “Exortação”. Inserida na regulação do SUS e também nas leis que criam os CMS, a informação é um instrumento central não apenas para informar, mas também para orientar as ações de usuários. Os Conselhos de Saúde 1 – divulgam informações sobre o potencial dos serviços de saúde e sua utilização pelo usuário; 2 – avaliam e divulgam o estado de saúde da população e do meio ambiente; 3 – preparam e divulgam um sistema de informações de saúde nacional, integrada em todo o território nacional, abrangendo questões e serviço epidemiológico. (BRASIL, 1990).

Esta informação é usada às vezes como informativo “bastante geral, que destina-se a tornar os atores sociais mais informados, para que, assim, eles possam fazer escolhas informadas”, bem como a informação pode adotar um caráter mais persuasivo “dedicado a influenciar as preferências e as ações dos membros da sociedade, em vez de apenas informar o público sobre a situação com a esperança de que o comportamento vai mudar espontaneamente da maneira desejada”. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p. 118).

Assim, a partir dos quatro tipos básicos de ferramentas pertencentes à tipologia NATO, a figura abaixo resume de forma integrada com a qual são utilizadas diversas ferramentas na concepção do Design dos Conselhos Municipais de Saúde no Brasil.

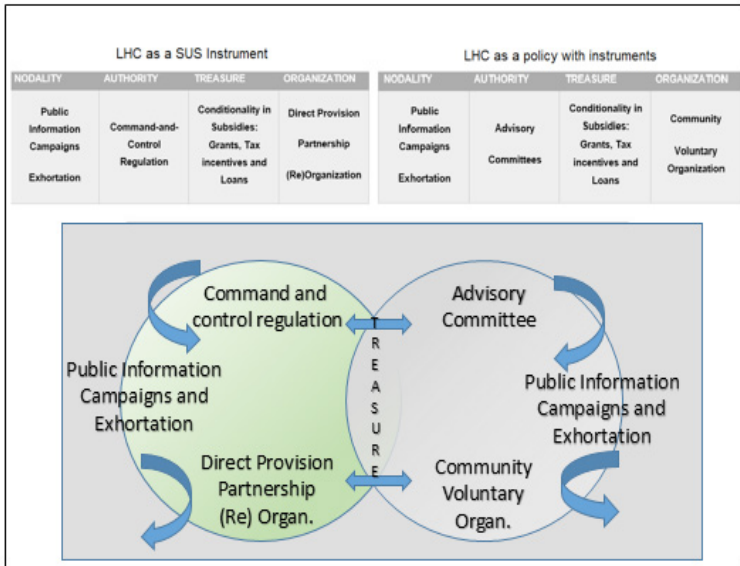


Figura 2 – Os Conselhos de saúde na matriz NATO.

Fonte: Autoria própria.

A identificação dos instrumentos e ferramentas utilizadas para a concepção dos Conselhos mostram uma complexa mistura e interação de instrumento de políticas. A partir dessa perspectiva, é interessante notar a coexistência de tipos, teoricamente, ambíguos em uma mesma política. Embora os CMS sejam compostos por representantes voluntários de três diferentes grupos focais (instrumento processual), por exemplo, a existência inicial dos Conselhos, sua manutenção (locais, convocação, etc.) bem como o serviço de saúde, é fornecida diretamente pelo governo e reguladas por leis e penalidades condicionais (instrumentos de comando e controle). Inicialmente, a interação de diferentes instrumentos pode parecer complexa ou incompreensível se retirada do contexto social e político em que estão inseridas.

O processo de formulação dos Conselhos, marcado por um momento de instabilidade intensa e mudanças no sistema político brasileiro, resultou em um dos desenhos mais complexos e inovadores da política no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As transformações ocorridas em todo o grande sistema político brasileiro, incluindo a passagem para a redemocratização, a conseqüente descentralização e o foco na participação popular na produção de políticas, conseguiram reunir diversos atores e instituições. Paradoxalmente, o processo de democratização consolidada com a Constituição Federal de 1988, ao passo que descentralizou a prestação de serviços, criou um novo tipo de relacionamento entre o Governo Federal e o governo local, com normas rígidas, envolvendo a transferência dos serviços e responsabilidades, poder e recursos do governo federal para os governos estaduais e municipais.

A primeira conclusão que pode ser tirada a partir da avaliação da metodologia NATO indica que as escolhas dos instrumentos foram direcionadas a possibilidade de promover a descentralização da política de saúde, a promoção da participação social no processo de decisão política, bem como a garantia de eficiência e de recursos financeiros aos municípios. No entanto, esses objetivos não podem ser alcançados sem ferramentas de controle. Como garantir que as transferências de recursos serão utilizadas para promover a descentralização de forma participativa? Esse foi um dos desafios da reforma

do sistema de saúde no Brasil e opções caracterizam o momento político de reestruturação do sistema de saúde brasileiro.

Assim, quando se considera o Design dos Conselhos relacionadas com os objetivos de descentralização, é possível identificar o uso de instrumentos como a prestação direta, regulação e transferências condicionais de recursos financeiros.

Em um momento de reestruturação do sistema de saúde, as regulamentações diretas são instrumentos que permitem um melhor planejamento e coordenação do governo. Esses instrumentos permitem uma resposta rápida e proporcionam uma maior previsibilidade em seus objetivos. Quando combinado com outros instrumentos, tais como subsídios na prestação direta de serviços, uma importante relação de condicionalidade e cooperação é estabelecida. Por um lado, o governo federal tem os recursos e informações para a promoção de descentralização e participação popular (através dos Conselhos), com um controle de baixo custo (leis e sanções). Por outro lado, os governos locais dependem de transferências financeiras para executar políticas de saúde locais e se veem obrigados a criar e manter Conselhos participativos.

Sendo o foco dos estudos de Smith e Ingram (2002), o uso de instrumentos de política para a democracia pode nos ajudar a entender a concepção e dinâmica interna dos Conselhos. A relação entre a sociedade civil e do governo, inserido em questões de democratização das instituições do governo, abriu um debate sobre o projeto de governança, uma governança particularmente participativa. Novas abordagens para resolver problemas públicos e novas concepções de política resultou em um reposicionamento sobre as relações desses dois atores. Smith e Ingram afirmam que a escolha dos instrumentos de política é fundamental para a relação entre

governo e cidadãos e as mesmas ferramentas podem afetar diferentes dimensões da governança, ampliando escopo, mas reduzindo autenticidade. Os autores exploram as consequências sobre a utilização das ferramentas de política para a democracia e discutem sobre como a seleção de ferramentas políticas podem se tornar cada vez mais sensíveis. Com base em uma maior abertura e transparência, bem como promover a tomada de decisão inclusiva, os Conselhos Municipais de Saúde são um exemplo dessa concepção política inovadora e complexa.

A forma como a lei estabelece a composição dos conselhos e o papel desempenhado pelos conselheiros mostram mudanças importantes no processo de tomada de decisão no nível local, ao menos no que se refere ao design da política. Este design, composto pelas ferramentas identificadas, pode garantir uma maior abertura e transparência sobre o uso de orçamento, bem como as estratégias e opções de ação política. A proposta pode ser, então, identificada naquilo que Segundo Smith e Ingram, dizem ser “algo concebido de modo que as comunidades locais têm um papel claro na definição dos objetivos e alocação de recursos, juntamente com a obrigação clara de deliberar”. (SMITH; INGRAM, 2002, p. 580).

Este estudo teve como objetivo identificar e analisar os tipos de instrumentos utilizados para a formulação de Conselhos Locais de Saúde no Brasil. Com base em nossa análise, é possível concluir que esta política é feita por uma variedade de ferramentas inter-relacionados. Com múltiplos objetivos, a descentralização, a participação pública e a proposta de democratização dos serviços de saúde foram garantidas por instrumentos diferentes. Uma das questões mais relevantes sobre este processo de seleção, refere-se à relativa juventude do sistema democrático brasileiro comparada a complexidade conferida

aos Conselhos de Saúde ao combinar regulamentação federal com comitês locais, ao mesmo tempo descentralizar o processo de tomada de decisão, mantendo o controle por parte do Governo Federal, através da transferência condicionada de orçamento.

Com mais de duas décadas de existência, acadêmicos, políticos e gestores, ainda estão no processo de compreensão e avaliação dos Conselhos. Desvios, redesenhos, potencialidades, limites e outros aspectos foram chamando a atenção para a necessidade da criação de novos instrumentos que garantam a participação popular na tomada de decisões, a descentralização, mas também para a prestação de um melhor serviço de saúde.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988), de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/atividade/const/con1988/CON1988_05.10.1988/CON1988.asp>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. **IX Conferência Nacional de Saúde – relatório final**. Brasília: Ministério da Saúde, 1992. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio_9.pdf>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. Lei 8080 de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 19 set.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8080.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. Lei 8142 de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 dez.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 30 nov. 2017.

_____. Decreto 7508 de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde – SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 jun.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8142.htm>. Acesso em: 6 nov. 2017.

COELHO, V. Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V.; NOBRE, M. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo.** São Paulo: 34, 2004.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias,** Porto Alegre, v. 4, n. 7, p. 18-49, jan./jun. 2002.

ELIADIS, F.; HILL M.; HOWLETT, M. **Designing government: from instruments to governance.** Montreal: McGill queens university press, 2005.

GERSCHMAN, Silvia. Conselhos Municipais de Saúde: atuação e representação das comunidades populares. **Cad. Saúde Pública,** Rio de Janeiro, v. 20, n. 6, p. 1670-1681 nov./dez. 2004

GOHN, M. **Conselhos gestores e participação sociopolítica,** 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003.

HOOD, C. **The tools of Government.** Estados Unidos: Chatham house publisher, 1986.

HOWLETT, M. RAMESH, M. PERL. A. **Studying public policy. Policy cycles & policy subsystems.** 3.ed. Canadá: Oxford, 2009.

KERWIN C.M. **Rulemaking:** how government agencies write laws and make policy. 2. ed. Washington, DC: CQ Press, 1999.

KIRSCHEN, E.S. **Política econômica contemporânea.** São Paulo: Atlas/Edusp, 1975.

LASSWELL, H. D.; KAPLAN, A. **Power and society:** A framework for political inquiry. New Haven: Yale University Press, 1950.

MOREIRA, Marcelo Rasga; ESCOREL, Sarah. Conselhos municipais de saúde do Brasil: um debate sobre a democratização da política de saúde nos vinte anos do SUS. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, 2009.


MOREIRA, Marcelo Rasga; ESCOREL Sarah. **ParticipanetSUS** – Estrutura Virtual de Trabalho e Pesquisa. Escola nacional de saúde pública. Secretaria de gestão estratégica e participativa do Ministério da Saúde. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/participanetsus>> Acesso em: 14 dez. 2008.

PETERS, B.G. **Public policy instruments:** evaluating the tools of public Administration. Cheltenham: Edward Elgar. Loomis, B, 2000.

SALAMON, L. M. **The tools of Government:** A Guide to the New Governance. New York: Oxford university press, 2002.

SANTOS, Nelson Rodrigues dos. SUS, política pública de Estado: seu desenvolvimento instituído e instituinte e a busca de saídas. **Ciênc. saúde coletiva**, v. 18, n. 1, p. 273-280, 2013.

SMITH, Steven Rathgeb; INGRAM, Helen. **Policy tools and Democracy**. New York: Oxford University Press, 2002.



NOVOS ARRANJOS PARA O FOMENTO À PESQUISA NA INTERFACE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA LEITURA INSTITUCIONAL DAS MUTAÇÕES RECENTES NO CAMPO DAS CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E SOCIAIS APLICADAS NO CNPq

Arquimedes Belo Paiva

Desde a redemocratização do país, com especial ênfase aos últimos lustros, ocorre uma abertura da esfera pública para a participação da sociedade civil organizada na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas¹. Entretanto, as pesquisas científicas nesta área não possuem a magnitude e o apoio suficiente para a reconhecida consolidação de um campo multidisciplinar de pesquisa no país. Sendo assim, a constituição de redes de pesquisa forma cadeias elementares na precípua tarefa de disseminar e consolidar esta importante faceta da construção democrática do país.

Neste bojo, as agências de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil possuem um importante papel a desempenhar para o desenvolvimento de pesquisas científicas que compartilhem e antevejam o atual momento de aprofundamento

¹ Ver Avritzer (2007, 2012), Milani (2008) e Brasil (2014).

democrático e popular das políticas públicas em curso. E, no entanto, estas agências – em especial, o **Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico** (CNPq)² – possuem como tradição o financiamento individual de projetos de pesquisa submetidos em amplos processos de seleção pública, escrutinados e avaliados sob a ótica do “mérito acadêmico”.

Diante deste panorama, nos cumpre indagar: qual é o espaço efetivamente ocupado – ou melhor, “deferido” – nas Agências de Fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação para as investigações dedicadas ao campo das políticas públicas participativas e populares no país?

Este trabalho focaliza as transformações pelas quais passa a área de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas (CHSSA) do CNPq, no último lustro, em seus novos arranjos institucionais para o fomento à pesquisa na área de políticas públicas diante da ampla missão do órgão em “promover e fomentar o desenvolvimento e a manutenção da pesquisa científica e tecnológica e a formação de recursos humanos qualificados para a pesquisa, em áreas do conhecimento”. (BRASIL, 2002).

² Órgão criado pela Lei nº. 1.310, de 15 de janeiro de 1951 como *Conselho Nacional de Pesquisa*. (BRASIL, 1951).

A EMERGÊNCIA DO FOMENTO INDUZIDO À PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS PELOS ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS

Conforme destacado anteriormente, tradicionalmente, as agências de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) praticam o fomento científico a partir de amplas chamadas públicas direcionadas ao financiamento individual dos projetos de pesquisa apresentados. Para tanto, o CNPq, ao longo de sua atuação institucional, constituiu 49 (quarenta e nove) Comitês de Assessoramento (CAs), compostos por titulares e suplentes, indicados pelas respectivas comunidades científicas e tecnológicas nacionais³, com o intuito de realizar “avaliação de mérito” das propostas de apoio à pesquisa e de formação de recursos humanos do órgão em suas respectivas áreas de atuação acadêmica⁴.

Não obstante, em uma corrente que soma às tradicionais seleções de amplo espectro de projetos de pesquisas, nos últimos anos, o CNPq tem recebido e materializado uma série de demandas, emanadas das chamadas pastas sociais da Esplanada dos Ministérios, com foco em pesquisas científicas que versam acerca da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Dentre os parceiros deste novo horizonte de fomento induzido à pesquisa em políticas públicas destacam-se, como exemplos, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério do Desenvolvimento

³ Para detalhes acerca das atribuições, finalidades, composição e funcionamento dos CAs ver RN-002/2015 (CNPq, 2015).

⁴ Ver no Anexo A a lista completa dos comitês de assessoramento do conselho.

Agrário (MDA) e Secretaria de Políticas para as Mulheres da Presidência da República (SPM/PR).

Neste capítulo, consideram-se as parcerias firmadas por diferentes órgãos federais, especificamente, junto à área de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas do CNPq gerida pela atual Coordenação Geral de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas integrante da Diretoria de Engenharias, Ciências Exatas e Humanas e Sociais (DEHS). De tal modo, elencamos abaixo rol não-exaustivo de iniciativas efetivadas pela coordenação, em seus últimos cinco anos, que dialogam com esta fase ativa do CNPq na promoção do fomento induzido à pesquisa em políticas públicas:

1. **Chamada MCTI/CNPq/CIDADES nº. 11/2012** – PAC e Programa Minha Casa, Minha Vida;
2. **Chamada MCTI/CNPq/SPM-PR/MDA nº. 32/2012** – Relações de Gênero, mulheres e feminismos;
3. **Chamada MCTI/CNPq/SPM-PR/Petrobrás nº. 18/2013** – Meninas e Jovens fazendo ciências exatas, engenharias e computação;
4. **Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº. 24/2013** – Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
5. **Chamada MCTI/MinC-SEC/CNPq nº. 80/2013** – Economia Criativa;
6. **Chamada MCTI-SECIS/CNPq nº. 84/2013** – Tecnologia Assistiva;

7. **Chamada MCTI/CNPq/SECIS Nº. 85/2013** – Centros e Museus de Ciência e Tecnologia;
8. **Chamada MCTI/SECIS/MTE/SENAES/CNPq nº. 89/2013** – Economia Solidária;
9. **Encomenda MCTI 2013** – Formação de instrutores de cães-guia;
10. **Chamada CNPq/MDA/SPM-PR nº. 11/2014** – Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Rural;
11. **Chamada CNPq/PANDIÁ nº. 29/2014** – Indução à Pesquisa em Segurança Internacional e Defesa Nacional;
12. **Encomenda CNPq/COEP 2014** – Rede COEP – Rede Nacional de Mobilização Social – COEP Comunidades em Rede – Tecnologia Social e Juventude.

Esta amostra da conjuntura que tencionamos denominar ativa no histórico do CNPq encontrou respaldo em decisões tomadas em âmbito estratégico do órgão. Dessarte, durante a gestão do Presidente Dr. Glaucius Oliva (2011-2015) foi consignado, em 18 de abril de 2012, na *Ata da 7ª Reunião da Diretoria Executiva (DEX)* em 2012, que este processo possuiria a insígnia deliberada do conselho. *In verbis*,

Para a continuidade do processo de afirmação do CNPq como uma agência de excelência na promoção e financiamento de atividades de ciência, tecnologia e inovação, qual seja, o de abrir um novo flanco na sistemática de parcerias

institucionais. Isso quer dizer que, em vez de uma ação receptiva, na qual a iniciativa era do parceiro, repassando recursos para ações por ele indicadas [...] o CNPq com toda a credibilidade que essa experiência lhe concedia, com a marca de qualidade registrada ao longo de sua história e com sua visão estratégica de crescimento em investimentos, passaria também a propor e estimular acordos e convênios com órgãos públicos e setor privado. (CNPq, 2012a, p. 1).

Nas seções seguintes nos dedicamos a averiguar alguns dos resultados e desdobramentos desta posição junto à área de CHSSA nesta sexagenária instituição. A propósito, conforme se verificará, não se trata de um levantamento exaustivo, porém uma inicial contribuição para a sistematização das dispersas informações da área, assim como apontamentos para o incremento e aprofundamento das ações ora analisadas.

IMPACTOS DO FOMENTO INDUZIDO NAS CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E SOCIAIS APLICADAS NO CNPQ

O investimento em Ciência, Tecnologia e Inovação no Brasil possui percalços históricos que dialogam diretamente com a ótica de seus governantes acerca das prioridades em um país marcado pela extrema desigualdade social e déficits estruturais das mais diversas ordens. Neste sentido, Lyra e Guimarães (2007, p. 144) apontam que

o governo brasileiro demorou a considerar como prioridade o desenvolvimento científico, como evidencia o baixo número de artigos científicos nas décadas de 1980 e 1990. [...] um aumento significativo na produção científica brasileira em todas as áreas do conhecimento, [...] só teve início em 1998, tendo atingido índices mais significativos a partir de 2002.

Neste bojo, as CHSSA sempre estiveram envoltas em dificuldades maiores tanto no financiamento às suas pesquisas quanto na formação de seus recursos humanos. Em que pese, tal espectro rondar as humanidades por conta da arduosa produção material exigida para fins de capital na sociedade de consumo, são as opções políticas de produção social e histórica que refletem o posicionamento da área no contexto nacional.

Contrariando tal perspectiva, observa-se que somente recentemente, no ano de 2003, obteve a área de humanidades, no CNPq, um instrumento de indução específico às suas necessidades, a saber, o *Edital Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas*. Tal instrumento, em consonância com as atribuições do conselho, identificava como seu objetivo

Estimular e fortalecer linhas de pesquisa, no âmbito das Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas, mediante o financiamento de projetos de pesquisadores com destacado mérito científico e relevante contribuição ao desenvolvimento científico da área no Brasil. (CNPq, 2003, p. 1).

Tal chamada se consolidou em tradição no financiamento à comunidade científica da área pelo CNPq possuindo – com raras exceções ao longo de sua trajetória – periodicidade anual. Abaixo sintetizamos série histórica de lançamento da chamada

em comento com respectivo montante de recursos disponíveis, bem como valor unitário máximo por projeto.

Tabela 1 – Histórico das *Chamadas de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas* por ano, recursos e valores por proposta.

ANO	RECURSOS TOTAIS	VALOR UNITÁRIO MÁXIMO POR PROPOSTA
2003	R\$ 3.000.000,00	R\$ 20.000,00
2004	R\$ 3.000.000,00	R\$ 20.000,00
2005	R\$ 3.000.000,00	R\$ 20.000,00
2006	R\$ 3.000.000,00	R\$ 20.000,00
2007		*
2008	R\$ 4.000.000,00	R\$ 20.000,00
2009	R\$ 4.000.000,00	R\$ 20.000,00
2010	R\$ 8.000.000,00	R\$ 20.000,00
2011	R\$ 8.000.000,00	R\$ 20.000,00
2012	R\$ 8.000.000,00	R\$ 30.000,00
2013	R\$ 8.000.000,00	R\$ 30.000,00
2014	R\$ 8.000.000,00	R\$ 30.000,00
VALOR TOTAL	R\$ 60.000.000,00	

* *Sem lançamento de chamada.*

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do arquivo do CNPq.

Observe-se que o fomento induzido a partir da chamada em tela obteve um crescimento significativo em termos de recursos totais disponíveis, contudo o valor unitário máximo por proposta não acompanhou percentualmente o aumento

do montante total disponível. Tal situação, entretanto, há de se destacar, permitiu o incremento do atendimento da demanda dos pesquisadores na área de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas ao longo do período em tela.

Paralela ao desenvolvimento da referida chamada – e pioneiramente no âmbito da *Coordenação de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas* – apresenta-se como precursora do fomento induzido na área das políticas públicas brasileiras os instrumentos que possuem como escopo a questão de gênero⁵. Assim, temos uma série histórica de fomento às pesquisas que abordam a temática que se inicia no ano de 2005 e se repete no *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico* nos anos de 2008, 2010 e 2012. Contudo, antes do ano de 2012⁶, não houve consolidação do fomento induzido às áreas de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas no CNPq. Abaixo apresenta-se rol não exaustivo, para fins de comparação, no formato de tabela com breve resumo dos dados essenciais (destaque para os valores financeiros aportados) das chamadas públicas, desde o ano de 2012, de fomento induzido nas áreas de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

⁵ Tal marco se remete ao *Programa Mulher e Ciência* lançado em 2005 como fruto do trabalho de Grupo Interministerial formado, dentre outros integrantes, pela *Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres da Presidência da República* (SPM/PR), *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação* (MCTI) e CNPq.

⁶ Situação destoante da observada nas áreas de Ciências Agrárias, Biológicas e Saúde deste conselho que possui larga e reconhecida tradição no fomento às temáticas afetas aos seus campos de conhecimento.

Tabela 2 – Fomento induzido em formulação, implementação e avaliação de políticas públicas de 2012 a 2014 na *Coordenação de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas* do CNPq.

CHAMADA/ ENCOMENDA	ÓRGÃOS PARCEIROS	RECURSOS	ÁREA
Chamada MCTI/CNPq/ CIDADES n.º 11/2012	Ministério das Cidades	R\$ 5.000.000,00	Avaliação do PAC e Programa Minha Casa, Minha Vida
Chamada MCTI/CNPq/ SPM-PR/MDA n.º 32/2012	Secretaria de Políticas para as Mulheres e Ministério do Desenvolvimento Agrário	R\$8.000.000,00	Desenvolvimento de estudos e pesquisas em gênero, mulheres e feminismos
Chamada MCTI/CNPq/ SPM-PR/Petrobrás n.º 18/2013	Secretaria de Políticas para as Mulheres e Petrobrás	R\$ 11.000.000,00	Formação de meninas e jovens em ciências exatas, engenharias e computação
Chamada MCTI-CNPq/ MDS-SAGI n.º 24/2013	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	R\$ 2.745.975,00*	Avaliação em desenvolvimento social
Chamada MCTI/ MinC-SEC/CNPq n.º 80/2013	Ministério da Cultura	R\$ 2.500.000,00	Desenvolvimento e avaliação em economia criativa
Chamada MCTI-SECIS/ CNPq n.º 84/2013	Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social	R\$ 13.000.000,00	Desenvolvimento em tecnologia assistiva

(Continuação)

Chamada MCTI/CNPq/SECIS Nº. 85/2013	Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social	R\$ 20.000.000,00	Implementação de centros e museus de ciência e tecnologia
Chamada MCTI/SECIS/MTE/SENAES/CNPq nº. 89/2013	Ministério do Trabalho e Emprego	R\$ 19.891.092,00	Desenvolvimento de incubadoras tecnológicas de Empreendimentos
Encomenda MCTI 2013 – Formação de instrutores de cães-guia	Secretaria de Ciência e Tecnologia para a Inclusão Social	R\$ 384.000,00	Formação de instrutores de cães-guia
Chamada CNPq/MDA/SPM-PR nº. 11/2014	Secretaria de Políticas para as Mulheres e Ministério do Desenvolvimento Agrário	R\$ 86.500.410,93	Implementação de núcleos de extensão em desenvolvimento territorial
Encomenda MCTI 2014 – Rede COEP – Rede Nacional de Mobilização Social	Secretaria Geral da Presidência da República	R\$ 1.282.600,00**	Desenvolvimento de redes de juventude em comunidades rurais
Chamada CNPq/PANDIÁ nº. 29/2014	Ministério da Defesa	R\$ 800.000,00	Desenvolvimento e avaliação em segurança internacional e defesa nacional
		R\$ 143.860.077,93	

* Valor financeiro acrescido de termo aditivo.

** Foram subtraídos R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) do valor total da tabela por conta de excepcional investimento próprio do conselho no financiamento de bolsas da encomenda.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos dos arquivos do CNPq.

É revelador da atual fase vivida pela área de CHSSA o cotejamento dos montantes totais da tradicional chamada de CHSSA com o fomento induzido pelas chamadas com foco na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas no CNPq. Assim, para uma ideia aproximada da dimensão de tais induções, destaca-se que a anual **Chamada de Ciências Humanas e Sociais** teve um orçamento no ano de 2014 no valor de R\$ 8.000.000,00 (oito milhões de reais), ao passo que sozinha, a anteriormente referida, **Chamada em Tecnologia Assistiva (84/2013)** aportou um montante de R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais) na implementação de projetos de pesquisa que materializam as políticas públicas contidas no *Plano Viver Sem Limite*. (BRASIL, 2011).

Tal discrepância, em uma comparação que envolve o atendimento a todas as áreas do conhecimento abarcadas pelo CNPq, é notada também ao comparar a anual e tradicional **Chamada Universal** que aportou em 2014 o valor total de R\$ 200.000.000,00 (duzentos milhões de reais), ao passo que a supracitada **Chamada em Desenvolvimento Rural (11/2014)** – que busca implementar e manter núcleos de extensão em desenvolvimento territorial – aportou sozinha R\$ 86.500.410,93 (oitenta e seis milhões, quinhentos mil, quatrocentos e dez reais e noventa e três centavos).

Em que pese a discussão – também necessária, porém não alvo deste capítulo – de revisão dos valores históricos investidos nos tradicionais instrumentos de fomento à pesquisa na área de CHSSA, este trabalho defende que o movimento em tela não se trata de algo trivial, porém marca um novo momento para a área de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas no Brasil. Sendo que, tal conjuntura, seguramente, possui rebatimento,

em maior ou menor amplitude, em outras agências de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação no país.

Em termos absolutos, é importante ressaltar, verifica-se que durante 12 (doze) anos [2003-2014] de lançamento anual da *Chamada Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas* houve aplicação do valor total de R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais) em projetos de pesquisa. No entanto, em menos de um terço de tempo [2012-2014], deste marco histórico no financiamento disciplinar das CHSSA, ocorreu o investimento de R\$ 143.860.077,93 (cento e quarenta e três milhões, oitocentos e sessenta mil, setenta e sete reais e noventa e três centavos) no fomento induzido às pesquisas inter e multidisciplinares em CHSSA em suas interfaces com as políticas públicas em curso no país.

Observe-se ainda a amplitude do número de pesquisadores contemplados nestas ações, dado que atingem um público de cientistas com ânsia no desenvolvimento de suas específicas linhas de pesquisa. A título de exemplo, somando-se à tradicional política de fomento à pesquisa por detentores do título de doutor, a *Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI n.º. 24/2013* e a *Chamada CNPq/MINC/SEC n.º. 80/2013* permitiram a submissão de trabalhos de pesquisadores detentores do título de mestre, o que permitiu não somente o ingresso temporão no rol de pesquisadores do conselho, como também o apoio institucional à consolidação de carreiras em edificação na área das CHSSA.

Há de se destacar também que este apoio induzido possibilita o ingresso de pesquisadores que não são contemplados pelos *tradicionais instrumentos disciplinares* de fomento à pesquisa do CNPq (por exemplo, *Chamada Universal; Bolsa Produtividade; Chamada de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas*). É notório o conhecimento de que diversos pesquisadores com carreiras

de sucesso e reconhecido impacto em particulares linhas de pesquisa possuem pouco ou nenhum suporte institucional para o desenvolvimento de seus projetos e, conseqüente, incentivo ao aprofundamento do campo por seus alunos vinculados.

Neste sentido, a supracitada chamada n.º. 24/2013, que aportou recursos em bolsas e custeio para desenvolvimento de pesquisas em *políticas de desenvolvimento social e combate à fome*, apoiou um total de 37 (trinta e sete) pesquisadores, destes beneficiários um número de 5 (cinco) doutores e 3 (três) mestres possuíam o primeiro deferimento de Auxílio à Pesquisa (APQ) junto ao CNPq e 5 (cinco) doutores recebiam tão somente o segundo deferimento no histórico de APQ's do CNPq.

Ressalta-se ainda que este fomento induzido com interface nas políticas públicas promove uma ampliação das instituições executoras beneficiadas pelos projetos de pesquisa. Tal pulverização contribui com o processo de consolidação de institutos e universidades federais e estaduais criadas recentemente e/ou situadas em regiões pouco ou insuficientemente conectadas ao Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Como exemplo de tal amplitude destaca-se a supracitada chamada n.º. 80/2013 (Economia Criativa), que selecionou 66 (sessenta e seis) propostas beneficiando um número de 41 (quarenta e uma) instituições tecnológicas ou de pesquisa e ensino superior nas cinco regiões do país, conforme discriminado na tabela a seguir.

Tabela 3 – Instituições Executoras da
 Chamada CNPq/MinC/SEC nº. 80/2013.

NORTE	NORDESTE	SUL	CENTRO- OESTE	SUDESTE
UFAC	UFMA	UFSM	UNB	UFU
UFPA	UFPI	UTFPR	IFG	UFMG
IEPA	IFCE	PUC/PR	UFMS	UFF
UFAM	UFBA	FEEVALE		USP
	UNEB	UNISINOS		UFRJ
	UFC	UFRGS		UNIRIO
	UFPE	UDESC		FUMEC
	UNIFOR	PUC/PR		FIOCRUZ
	UEFS	UFSM		UFSJ
	UFC	UFPR		UEMG
	UFRN	UNIPAMPA		UFES
				UFRJ

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos dos arquivos do CNPq.

Na próxima seção avançamos para as inter-relações estabelecidas entre o contexto da pesquisa e as necessidades advindas da formulação, implementação e avaliação das políticas públicas. Com inserções distintas, dependente dos objetivos das chamadas, no desenvolvimento das políticas públicas busca-se analisar a contribuição de cada instrumento no panorama do fomento induzido nas áreas das CHSSA.

A CONSTITUIÇÃO DE ENLACES VIRTUOSOS: DE BENEFICIÁRIOS DO FOMENTO À PESQUISA A ATORES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para a seleção dos pesquisadores contemplados nas chamadas públicas em destaque são constituídos específicos *Comitês de Julgamento* que se distinguem por não possuírem o matiz disciplinar dos Comitês de Assessoramento. Quase sempre compostos por equipes de caráter multidisciplinar estes comitês realizam um julgamento singular do mérito das propostas no atendimento aos objetivos dispostos na sistemática em avaliação.

Superada esta etapa de seleção, os pesquisadores contemplados se tornam beneficiários de Auxílio à Pesquisa ingressando no criterioso e seletivo rol de pesquisadores apoiados pelo *Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico*. Neste instante, ocorre a materialização do que denominamos *enlace virtuoso da política de C,T&I com as diversas políticas públicas em curso no país*. Ou seja, ocorre a transmutação de beneficiário do fomento à pesquisa à ator das políticas públicas. Escreve-se, assim, o capítulo fomentado pelo CNPq, cumprindo os pesquisadores papel fundamental na elaboração, materialização e ponderação dos rumos democráticos do país.

Sob a chancela do CNPq esta atuação nas políticas públicas, enquanto legitimados pesquisadores dotados de escassos recursos públicos, assume uma dimensão que extravasa, fortemente, os muros dos laboratórios, departamentos, institutos e universidades. Trata-se de admissão em coeso diálogo com os desígnios de numerosas parcelas da população

brasileira ávidas por responsividade pública, serviços de qualidade e tecnologias de mercado acento social.

Sem nenhuma pretensão de esgotar as particularidades e contribuições das chamadas públicas em análise, nos dedicamos a apontar alguns significativos exemplos de enlaces virtuosos do fenômeno pesquisador-ator das políticas públicas escritas sob o *Capítulo CNPq*. Assim, partimos das chamadas que se destacam por adotar a perspectiva de implementação das políticas públicas, ou seja, o apoio ao pesquisador possibilita a implementação, de fato, dos desejos expressos na formulação das políticas públicas. Vejamos, como exemplo, a *Chamada MCTI-SECIS/CNPq n.º.84/2013* que aportou recursos financeiros em capital, custeio e bolsas com a

finalidade precípua de desenvolvimento e entrega de produtos ou serviços tecnológicos voltados ao atendimento das necessidades de pessoas com deficiência, incapacidades ou mobilidade reduzida, visando sua autonomia, independência, qualidade de vida e inclusão social. (CNPq, 2013d, p. 1).

Em síntese, esta chamada materializa uma série de demandas por tecnologias assistivas oriundas do *Plano Viver Sem Limite*, este, fruto de extensas jornadas de discussão junto à população com deficiência no país. Assim, a encomenda de apoio à formação de instrutores de cães-guia⁷

⁷ O formato de apoio no tipo *Encomenda* trata-se de fomento tipicamente induzido com beneficiário singular financiado por parceiros em atuação conjunta com o CNPq. No caso da encomenda de cães-guia, o conselho, em parceria com o MCTI, concedeu bolsas para o *Centro de Formação de Cães-Guia do Instituto Federal Catarinense* (Campus Camboriú) que realiza formação de instrutores replicadores, junto aos Institutos Federais, da tecnologia assistiva em formação de cães-guia. Em uma política pioneira no contexto

e o desenvolvimento de projetos de pesquisas com o intuito de criação, por exemplo, de *guias virtuais de acessibilidade plena* ou *desenvolvimento de softwares educativos direcionados a crianças surdas ou com TDH* (Transtorno de Déficit de Atenção e Hiperatividade) se revestem, para além de suas interfaces tecnológicas inovadoras, de conteúdos liberadores de históricas amarras políticas e socioculturais do Brasil.

Outro aspecto proeminente da chamada pública em tecnologia assistiva foi a efetiva conformação de uma *Rede Nacional de Pesquisa e Desenvolvimento em Tecnologia Assistiva* – conforme instituído pela Portaria nº. 1.230, de 03 dezembro de 2013, do Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI, 2013) – logo após a divulgação do resultado da chamada em tela. Esta rede, conformada e gerida no âmbito de governabilidade do parceiro da chamada, demonstra a capilaridade do fomento à pesquisa induzido pelas chamadas públicas com interface nas políticas públicas na área de CHSSA no âmbito do CNPq. Cumpre ainda ressaltar que estas redes de pesquisa (constituídas por pesquisadores, laboratórios e núcleos de pesquisa) promovem a otimização dos recursos financeiros e humanos, bem como ampliam a capacidade de gestão na área de C,T&I⁸.

latinoamericano, os animais adestrados são entregues gratuitamente aos deficientes visuais. Ressalte-se que este centro possui ainda apoio da *Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação* (SETEC/MEC) e da *Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência* (SNPD/SDH) atendendo diretamente às ações emanadas do *Plano Viver Sem Limite*.

⁸ Em que pese tal otimização propugnamos a necessidade de novos estudos quanto aos específicos problemas de redes de pesquisa à semelhança da literatura especializada em desafios à coordenação de redes de políticas sociais. (FLEURY, 2005; ARRETCHE, 2006).

Inda no ciclo da implementação – com uma forte interconexão na formação crítica de recursos humanos – caminham as chamadas que possuem como escopo a questão de gênero, a saber, Chamada MCTI/CNPq/SPM-PR/MDA n.º. 32/2012⁹ e Chamada MCTI/CNPq/SPM-PR/Petrobrás n.º. 18/2013. Estas buscaram, em síntese, aprofundar e fortalecer a “produção de pesquisas e estudos relacionados aos temas relações de gênero, mulheres e feminismos” (CNPq, 2012c, p. 1), bem como “ampliar o número de estudantes do sexo feminino nas carreiras de ciências exatas, engenharias e computação”. (CNPq, 2013a, p. 1).

Soma-se a este circuito a Chamada CNPq/MDA/SPM-PR n.º. 11/2014 que possui forte atenção para a extensão inovadora e transferência de tecnologia em atendimento às populações que comumente não integram o círculo científico e tecnológico apoiado pelo CNPq. Neste sentido, destaca-se a plena integração entre instrumentos de formação de pesquisadores (academia) com a correspondente qualificação em desenvolvimento territorial (população rural) via implementação e manutenção de Núcleos de Extensão em Desenvolvimento Territorial por meio de ações de extensão e pesquisa, envolvendo o assessoramento, acompanhamento e monitoramento das iniciativas de desenvolvimento territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário no âmbito do Programa Desenvolvimento Regional, Territorial Sustentável e Economia Solidária e do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres, em especial, na sua interface com as mulheres do campo e da floresta. (BRASIL, 2014).

Em outra interface do fomento induzido à pesquisa nas políticas públicas, passamos a observar, de agora em diante,

⁹ Ressalve-se que a *Chamada MCTI/CNPq/SPM-PR/MDA n.º. 32/2012* se destaca por revelar ainda importantes contributos para a formulação em políticas públicas de gênero.

as chamadas que se sobressaem pelo acentuado viés de avaliação de marcantes políticas públicas brasileiras, a saber, *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC), *Programa Minha Casa Minha Vida* (PMCMV) e, ainda, as desenvolvidas sob o guarda-chuva do *desenvolvimento social*. De tal modo, a Chamada MCTI/CNPq/CIDADES n.º. 11/2012 mirou a

produção de pesquisas e estudos para o *monitoramento, a avaliação e o aprimoramento* do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e do eixo de Urbanização de Assentamentos Precários do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-Urbanização de Assentamentos Precários), vinculados à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades. (CNPq, 2012b, p. 1, grifo nosso).

Na mesma linha, a Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI n.º. 24/2013 evidencia, de modo cediço, sua perspectiva de auxiliar

projetos de pesquisa com a finalidade de trazer *elementos de avaliação* que possam auxiliar na condução ou indicar *ajustes aos programas, ações e serviços* no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria, especialmente os conduzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (CNPq, 2013b, p. 9, grifo nosso).

Dessa maneira, conforme exposição dos objetivos e áreas temáticas, asseveramos estas chamadas convocarem a comunidade acadêmica para avaliação de políticas públicas de forte penetração nas populações não abastadas da sociedade brasileira. Requerem, do beneficiário do fomento à pesquisa, além da essencial expertise em avaliação de políticas públicas,

aguçado senso de comprometimento ético e social tanto com os rumos da sociedade quanto com as finalidades últimas do Estado. Portanto, ao mesmo tempo em que municiam elementos de avaliação das políticas públicas dialogicamente fornecem *withinputs*¹⁰ ao processo de formulação das políticas públicas.

Situadas próximas a este limiar, todavia com maior pendor para a contribuição em formulação no ciclo das políticas públicas, se posicionam as chamadas CNPq/PANDIÁ nº. 29/2014 e MCTI/MinC-SEC/CNPq nº. 80/2013. Estas, em linhas gerais, convidam a comunidade acadêmica a opinar acerca das possibilidades, avanços, limites e contradições em economia criativa e em segurança internacional e defesa nacional.

Na chamada em economia criativa, a lista de eixos temáticos é reveladora da procura por subsídios para a formulação de políticas culturais perpassadas pela emergente economia da criatividade, vejamos:

1. Marcos legais para a economia criativa brasileira (tributários, trabalhistas, previdenciários e administrativos); Empreendedorismo cultural e criativo;
2. Territórios criativos (APLs, cidades, bairros, polos etc.);
3. Associativismo, cooperativismo e autogestão de empreendimentos e profissionais criativos;

¹⁰ Para detalhamento dos conceitos básicos em políticas públicas ver Rua (1998).

4. Capacitação técnica e gerencial de profissionais e empreendimentos criativos;

5. Inovação em cultura. (CNPq, 2013c, p. 12)

Sendo que, os projetos apresentados deveriam obrigatoriamente articular aos eixos temáticos, listados acima, as seguintes *expressões do campo cultural*:

Patrimônio Cultural e Natural, Museu, Artesanato, Culturas Populares, Culturas Indígenas, Culturas Afro-brasileiras, Artes Visuais, Arte Digital, Dança, Música, Circo, Teatro, Audiovisual (incluindo jogos eletrônicos), Livro, Publicações e Mídias Impressas, Leitura e Literatura, Moda, Design, Arquitetura e Urbanismo, Gastronomia Regional e Turismo Cultural. (CNPq, 2013c, p. 12).

Conforme esperado, as propostas encaminhadas contiveram abordagens marcadamente inter e multidisciplinares no campo das CHSSA. Similar abertura ofertou a *Chamada MCTI-CNPq/PANDIÁ n^o 29/2014*, lançada em parceria com o *Instituto Pandiá*¹¹, que induziu a pesquisa na arena da segurança internacional e defesa nacional. Maiores elementos para ciência dos conteúdos esperados nos oferta a exposição dos *objetivos específicos* da chamada

a. *Engajar a sociedade* no debate sobre processos relevantes nos campos da segurança internacional e da defesa nacional;

¹¹ Centro de pesquisas vinculado ao *Ministério da Defesa* (MD) que possui como missão a produção de pensamento sobre segurança internacional e defesa nacional no Brasil.

- b. *prover* de dados, informações e análises úteis ao *processo decisório* dos operadores das políticas públicas brasileiras que guardam relação com esses domínios;
- c. obter *sugestões de políticas e estratégias* que contribuam para a realização dos objetivos e diretrizes dos documentos de defesa brasileiros (Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional);
- d. contribuir com *subsídios* que favoreçam o diálogo do Estado brasileiro com governos de outras nações, especialmente no entorno estratégico brasileiro, aperfeiçoando o mútuo entendimento entre governos e sociedades; e
- e. consolidar o conhecimento produzido sobre segurança internacional e defesa nacional à luz de perspectivas de longo prazo, levando em conta os interesses do Estado e da sociedade brasileira no presente e no porvir. (CNPq, 2014a, p. 1, grifos nossos)

Conforme se depreende de tal apresentação, até mesmo a historicamente fechada e refratária área de defesa nacional do governo brasileiro, apela às CHSSA para a apresentação de conteúdos que dialoguem para a construção de novos panoramas e aproximações possíveis. Por tudo isto, a seguir, por fim, ousamos delinear – desde a ótica institucional até o sugerido pelas recentes mutações no fomento à pesquisa – para onde apontam as tendências de desenvolvimento institucional e acadêmico das áreas de CHSSA.

UM NOVO HORIZONTE PARA AS ÁREAS DE CIÊNCIAS HUMANAS, SOCIAIS E SOCIAIS APLICADAS NO CNPq?

O entendimento esboçado neste capítulo defende que a área de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas do CNPq tem conformado singular expertise no fomento à C,T&I no campo das políticas públicas no país. Observa-se ainda que este movimento não é algo trivial e, certamente, merece um olhar acurado para a constituição, fomento e indução da participação dos pesquisadores na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas e no Brasil.

Tal perspectiva se coaduna igualmente com demandas históricas de coletivos acadêmicos na área, como, por exemplo, maior relevo das CHSSA no organograma do CNPq. Assim, a proposição de uma *Diretoria em Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas* avançaria de sua atual *Coordenação Geral do Programa de Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas* da *Diretoria de Engenharias, Ciências Exatas, Humanas e Sociais* (DEHS) – tradicionalmente capitaneada por representantes institucionais das áreas acadêmicas de Física e Engenharias – para uma diretoria autônoma com pautas próprias e típicas da área.

Nesta frente, foi realizada em 20 de agosto de 2014, nas dependências do CNPq, o “*Simpósio Ciências Humanas e Sociais nas Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação Contemporâneas*”, onde membros de 30 (trinta) associações científicas e sociedades científicas da área – reunidas sob organização do *Fórum de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas* – debateram a necessidade e oportunidade de avanço da área na estrutura institucional do CNPq. Sendo que, dentre as sociedades e comunidades

científicas, destacam-se a *Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS)*, *Associação Brasileira de Antropologia (ABA)*, *Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação (COMPÓS)*, *Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia (ANPEPP)*, *Associação Nacional de Pós-Graduação em Filosofia (ANPOF)* e *Sociedade Brasileira de Sociologia (SBS)*.

De tal modo, a proposição de criação de uma Diretoria no organograma da instituição, até mesmo, já obteve análise da *Diretoria Executiva (DEX)* do conselho, em 20 de novembro de 2015, e recebeu avaliação positiva no mérito. Ainda como resultado do simpósio, presentemente, um Grupo de Trabalho¹² foi formado no âmbito do conselho com o intuito de proposição de uma política de Ciência, Tecnologia e Inovação para as áreas de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas. Ou seja, há em curso uma agenda propositiva por parte das comunidades e associações científicas, em parceria com o CNPq, com desdobramentos em pleno fluxo.

Em síntese, os movimentos descritos até o momento – impulso do fomento induzido em atendimento às políticas públicas no âmbito do CNPq, bem como tratativas organizacionais conduzidas pelo Fórum de Ciências Humanas, Ciências Sociais e Sociais Aplicadas – *refletem um panorama mais amplo que dialoga diretamente com a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas participativas no Brasil*. Ou seja, ao mesmo tempo em que são frutos da elaboração participativa das

¹² Constituído por representantes do CNPq, ABA, COMPÓS, *Associação Brasileira de Estudos Sociais das Ciências e das Tecnologias (ESOCITE.BR)*, ANPOCS, *Associação Brasileira de História da Educação (SBHE)*, ANPEP e *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR)*. Para maiores detalhes ver Portaria PO-360/2014/CNPq (CNPq, 2014b).

políticas públicas no país, são também resultantes da efetiva participação da comunidade acadêmica da área de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas no aprofundamento democrático do país.

Ao contribuir com este processo, listamos abaixo uma série de ações, no âmbito do CNPq, que julgamos serem adequadas a plena efetivação e consolidação deste movimento da área de CHSSA:

1. Efetivar a *Diretoria de Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas*;
2. Criar uma *Coordenação Técnica* específica, no organograma desta diretoria, responsável pelo acolhimento, desenvolvimento e monitoramento das demandas oriundas das políticas públicas das áreas de CHSSA;
3. Promover no rol de bolsas das chamadas públicas com interface nas políticas públicas a obrigatória presença de modalidades com caráter extensionista (*Iniciação ao Extensionismo – IEX; Extensão no País – EXP e, ainda, Apoio à Difusão do Conhecimento – ADC*)¹³ com o intuito de nutrir as atividades de pesquisa com a necessária *participação social*, formação de recursos humanos (em *democracia* e temas afetos) e difusão do conhecimento em *políticas públicas*;
4. Primar pela formação de inter e multidisciplinares redes de pesquisa em temas induzidos pelas políticas públicas

¹³ Ver normas gerais e específicas das modalidades de bolsas citadas na *Resolução Normativa 015/2010*. (CNPq, 2010)

com o intuito de mobilizar maiores recursos em pessoas, laboratórios e, mesmo, em capacidade gestora;

5. Estabelecer obrigatoriedade de ponto focal para a rede, durante vigência da chamada pública, pelo parceiro demandante da chamada pública¹⁴;

6. Dotar o corpo funcional da área de CHSSA de servidores sensíveis às demandas oriundas das políticas públicas no país, bem como propiciar respectivo monitoramento e acompanhamento *in loco* das redes instituídas com o intuito de robustecimento da consciência crítica funcional enquanto formulador, executor e avaliador do ciclo fomentado.

No que tange às ações já em curso no CNPq, observamos que tais transformações não se tratam de mera *inovação incremental* às quais são convocadas as agências de fomento à Ciência, Tecnologia e Inovação. Asseveramos tratar-se de uma abertura ampla (sem volta) destas agências, que, no momento, dialogam com a construção de um novo marco político e acadêmico no país. Ademais, cabe sublinhar que o financiamento do fomento induzido na interface das políticas públicas aponta para o crescente peso e relevo das pesquisas de caráter inter e multidisciplinar

¹⁴ Este ponto focal público será o responsável pela coordenação das interdependências surgidas com o desenvolvimento da rede de pesquisa. Após o encerramento da vigência das chamadas espera-se que as teias de colaborações e parcerias fomentadas com o instrumento obtenham uma agenda e gestão autônomas de seus instrumentos e demandas. Vale destacar que tal perspectiva encontra reminiscência na prolífica previsão de encontros obrigatórios entre o parceiro da *Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº.24/2013* e os respectivos pesquisadores selecionados. Para maiores detalhes ver CNPq (2013b, p. 22)

na área das CHSSA, cenário este ainda desprovido do forçoso rebatimento na estrutura organizacional de área.

À guisa de conclusão, há um expressivo câmbio (quantitativo) no fomento induzido à área de CHSSA – carente de renovadas análises no reino das agências de fomento à CT&I – onde, no entanto, metamorfoses institucionais (qualitativas) restam tanto por eclodir quanto por conhecer.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: _____. **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. cap. 3.

AVRITZER, Leonardo. 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. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

_____. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. **Texto para discussão nº. 1739**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Disponível em:<http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2015.

BRASIL. Lei nº. 7.612, de 17 de setembro de 2011. Institui o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – Plano Viver Sem Limite. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, DF, 18 nov. 2011. Disponível em:<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011/2014/2011/decreto/d7612.htm>. Acesso em: 7 nov. 2017.

_____. Lei nº. 1.310, de 15 de janeiro de 1951. Cria o Conselho Nacional de Pesquisas e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, DF, 16 jan. 1951. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1310-15-janeiro-1951-361842-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

BRASIL. Portaria nº. 816, de 17 de dezembro de 2002. Aprova o regimento interno do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPq. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, DF, 18 fevereiro. 2002. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/807544/pg-28-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-18-12-2002>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

_____. **Portaria nº. 1.230, de 3 de dezembro de 2013**, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=04/12/2013&jornal=1&pagina=4&totalArquivos=80>>. Acesso em: 12 mar. 2015.

_____. Decreto nº. 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, DF, 26 maio. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm>. Acesso em: 7 nov. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO–CNPq. **Edital CNPq nº 06/2003 – Ciências Humanas, Sociais e Sociais Aplicadas**. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://www.cnpq.br/documents/10157/51087/06.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO
E TECNOLÓGICO-CNPq. **RN-015/2010 – Bolsas de fomento
tecnológico e extensão inovadora.** Brasília, 2010.

Disponível em: <http://cnpq.br/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/25314>. Acesso em: 7 nov. 2017.

_____. **Memória da 7ª reunião da Diretoria Executiva (DEX)
do CNPQ de 2012**, realizada em 18 de abril, Brasília: CNPq, 2012.

_____. **Chamada MCTI/CNPq/MCIDADES nº.**

11/2012. Brasília, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/yp9yAs>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

_____. **Chamada MCTI/CNPq/SPM-PR/MDA nº.**

32/2012. Brasília, 2012. Disponível em: <encurtador.com.br/cAQZ4>. Acesso em: 7 nov. 2017.

_____. **Chamada MCTI/CNPq/SPM-PR/Petrobrás nº.**

**18/2013 – Meninas e jovens fazendo exatas, engenharias
e computação.** Brasília, 2013. Disponível em: <resultado.cnpq.br/3458553434931920>. Acesso em: 7 nov. 2017.

_____. **Chamada MCTI-CNPq/MDS-SAGI nº 24/2013**

– Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Brasília, 2013. Disponível em: <http://cnpq.br/chamadas_publicas?p_p_id=resultadosportlet_WAR_resultadoscnpqportlet_INSTANCE_0ZaM&filtro=abertas&detalha=chamada_Divulgada&idDivulgacao=3681>. Acesso em: 7 nov. 2017.

_____. **Chamada CNPq/MINC/SEC nº. 80/2013.** Brasília, 2013.

Disponível em: <encurtador.com.br/gltSU>. Acesso em: 7 nov. 2017.

CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO
E TECNOLÓGICO-CNPq. **Chamada MCTI-SECIS/CNPq nº
84/2013 – Tecnologia assistiva**. Brasília, 2013. Disponível
em: <encurtador.com.br/moGP8>. Acesso em: 7 nov. 2017.

_____. **Chamada CNPq/PANDIÁ nº.29/2014**. Brasília, 2014.
Disponível em: <encurtador.com.br/fhzLT>. Acesso em: 7 nov. 2017

_____. **Portaria nº. 360/2014**. Boletim de Comunicação
Administrativa – BCA/CNPq. Brasília, 2014.

_____. **RN-002/2015 – Comitês de assessoramento, comitês
temáticos, núcleo de assessores em tecnologia e inovação,
núcleo de assessores para cooperação internacional e
consultoria ad hoc**. Brasília, 2015. Disponível em:<[http://
www.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_
INSTANCE_0oED/10157/2409490](http://www.cnpq.br/web/guest/view/-/journal_content/56_INSTANCE_0oED/10157/2409490)>. Acesso em: 7 nov. 2017.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão
pública. **Revista Administração em diálogo**, São Paulo, n. 7,
p. 77-89, 2005. Disponível em:<[http://revistas.pucsp.br/index.
php/rad/article/view/671/468](http://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/671/468)>. Acesso em: 7 nov. 2017.

GRUPO DE TRABALHO PO-360/2014/CNPq. **Política de ciência, tecnologia e inovação para as áreas ciências humanas, sociais e sociais aplicadas**. Brasília, 2015. Disponível em: <<http://abrapecnet.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2015/11/GT-CNPq-CHSSA.pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2017. [Este documento ainda não possui divulgação final pelo CNPq, porém encontra-se publicado no sítio eletrônico da Associação Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências (ABRAPEC), motivo pelo qual optou-se por utilizar e replicar tal documento neste trabalho]

LASWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. Cleveland: Meridian, 1958.

LYRA, Tânia Maria de Paula; GUIMARÃES, Jorge Almeida. Produção científica brasileira em comparação com o desempenho mundial em ciências agrárias. **Planejamento e políticas públicas-IPEA**, Brasília, n. 30, p. 141-162, 2007. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/39/39>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública-RAP**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a06v42n3.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

RUA, Maria das Graças. Política pública e políticas públicas no Brasil: conceitos básicos e achados empíricos. In: CARVALHO, Maria Izabel V. de (org.). **O estudo da política: tópicos selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 231-260.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A universidade no século XXI: para uma reforma democrática e emancipatória da universidade**. São Paulo: Cortez, 2008.

SECRETARIA ESPECIAL DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR. **Comitê de Ajudas Técnicas – Tecnologia Assistiva**. Brasília, 2009. Disponível em <<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/livro-tecnologia-assistiva.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH/PR. **Plano Nacional das Pessoas com Deficiência**. Brasília, 2014. Disponível em:<<http://www.pessoacomdeficiencia.gov.br/app/sites/default/files/publicacoes/livro-viver-sem-limite-2014.pdf>>. Acesso em: 7 nov. 2017.

ANEXO A – COMITÊS DE ASSESSORAMENTO DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO (CNPq) – 2017

DIRETORIA DE ENGENHARIAS, CIÊNCIAS EXATAS, HUMANAS E SOCIAIS (DEHS)

AC | Artes, Ciência da Informação e Comunicação

AE | Administração, Contabilidade e Economia

CC | Ciência da Computação

CS | Antropologia, Arqueologia, Ciência Política, Direito,
Relações Internacionais e Sociologia

DC | Divulgação Científica

DI | Desenho Industrial

EC | Engenharia Civil

ED | Educação

EE | Engenharias Elétrica e Biomédica

EM | Engenharias Mecânica, Naval e Oceânica e Aeroespacial

EN | Energia Nuclear, Energia Renovável e Planejamento
Energético

PE | Engenharias de Produção e de Transportes

EQ | Engenharia Química

FA | Física e Astronomia

FI | Filosofia

GC | Geociências

HI | História

LL | Letras e Linguística

MA | Matemática e Estatística

ME | Microeletrônica

MM | Engenharias de Minas e de Metalúrgica e Materiais

PS | Psicologia e Serviço Social

QU | Química

SA | Arquitetura, Demografia, Geografia, Turismo e
Planejamento Urbano e Regional

DIRETORIA DE AGRÁRIAS, BIOLÓGICAS E DA SAÚDE (DABS)

AG | Agronomia

AL | Ciência e Tecnologia de Alimentos

AQ | Aquicultura e Recursos Pesqueiros

EA | Engenharia Agrícola

RF | Recursos Florestais

VT | Medicina Veterinária

ZT | Zootecnia

BI | Biotecnologia

GE | Genética

BF | Biofísica, Bioquímica, Farmacologia, Fisiologia e
Neurociências

IM | Imunologia

MF | Morfologia

MP | Microbiologia e Parasitologia

EF | Enfermagem

FR | Farmácia

MD | Medicina

MS | Educação Física, Fonoaudiologia, Fisioterapia e Terapia
Ocupacional

OD | Odontologia

SN | Saúde Coletiva e Nutrição

EL | Ecologia e Limnologia

ZO | Zoologia

CA | Engenharia e Ciências Ambientais

OC | Oceanografia



CARTOGRAFIA DE UM CONSELHO LOCAL DE SAÚDE

*Raquel Pastana Teixeira Lima
Juan Carlos Aneiros Fernandez*

Trata-se de pesquisa realizada durante a formação do primeiro Conselho Local de Saúde (CLS) de uma unidade básica de saúde na região norte do município de Campinas durante os anos de 2013 e 2014.

A possibilidade de desenvolver uma pesquisa qualitativa envolveu basicamente os sujeitos que dela participaram – usuários, gestores e trabalhadores da saúde – e fez confluír vários fatores considerados parte do plano de estudo: o fato de que a pesquisadora é moradora da área adscrita à unidade de saúde e usuária do serviço, seu ingresso concomitante no Mestrado Profissional em Saúde Coletiva na Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e ainda sua experiência como trabalhadora e gestora já aposentada do Sistema Único de Saúde (SUS).

Com o desejo explícito de vivenciar um modo de constituição de um coletivo que desde o início pudesse ocupar-se de si – de suas práticas e de seus modos de subjetivação – a experiência ganhou consistência através do método da cartografia.

Esse método permite que sejam acompanhados processos complexos por meio de intervenções na realidade, ou em sua transformação, para a produção coletiva do conhecimento. Trata-se da experimentação da intensificação do pensamento como caminho para que se possam definir metas

da investigação. (PASSOS, 2009). Esse caminho é sempre construído com os sujeitos, e não sobre eles. Portanto, o estudo trata mais da participação direta dos sujeitos no Conselho Local de Saúde (CLS) do que de sua representação e representatividade.

Os princípios do Sistema Único de Saúde foram considerados eixos de análise das práticas concretas e locais. Universalidade, Equidade, Integralidade e Participação da Comunidade constituem os fundamentos a serem atualizados pelas práticas de um CLS a partir de sua experimentação.

Alguns conceitos-ferramentas teórico-metodológicos ajudaram a dar direção às intervenções durante toda a pesquisa e foram tomados de empréstimo à Política Nacional de Humanização do SUS. São eles: Transversalidade, Inseparabilidade entre Atenção e Gestão e Tríplice Inclusão.

Os procedimentos metodológicos de cultivo e colheita. (PASSOS, 2009) de material são descritos a seguir.

Enquanto participante das atividades do CLS como conselheira, a pesquisadora realizava intervenções, cultivando conversações para uma colheita de material com e no CLS, material esse sobre o qual também passou a produzir algumas análises. A utilização das gravações das reuniões foi fundamental para que se procedesse às transcrições que somaram cerca de 450 páginas contendo os diálogos. Desse material, foram retirados excertos para a elaboração de narrativas, nomeadas de Cena 1, Cena 2, e assim por diante. Durante o período, essas análises foram apresentadas ao CLS, como objeto de reflexão, fazendo acontecer, dessa forma, dois modos de intervenção: o primeiro, como parte do diálogo em ato como conselheira-pesquisadora e realizado durante o exercício cotidiano do CLS. O segundo emergiu como efeito de reflexão mais solitária, a partir do material colhido e transformado

com o objetivo de retorná-lo ao mesmo CLS para novas reflexões e transformações. Os momentos de devolutiva foram novamente gravados para serem posteriormente transformados em outras narrativas para, mais uma vez, serem restituídos ao grupo, num movimento quase contínuo de reinvenções narrativas.

Esse procedimento se manteve além do período formal do estudo, constituindo um modo de operar desse CLS, que vai produzindo análises coletivamente, cada vez mais complexas, não restritas à realidade local, mas também relativas aos problemas do município e das políticas de saúde em escala mais ampla. Se a pesquisa formal considera o período de janeiro de 2013 a dezembro de 2014, a experiência do CLS ultrapassa esse limite, incorporando essa prática como parte de seu modo de se produzir como Conselho.

APROXIMAÇÃO DO CAMPO PROBLEMÁTICO: O SUS COMO POLÍTICA PÚBLICA

O modelo de sistema de saúde brasileiro, público e universal, foi pensado a partir de experiências em outros países, como Inglaterra, Cuba, Espanha e Canadá, sendo pioneiro na proposição da Participação da Comunidade como um de seus princípios. O projeto, colocado amplamente em discussão durante a VIII Conferência Nacional de Saúde, em 1986 (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 1986), já apontava nessa direção.

Os Conselhos de Saúde foram pensados primeiramente dentro do Movimento pela Reforma Sanitária brasileira, em finais dos anos de 1970 e durante a década de 1980, quando da elaboração da proposta de criação do Sistema Único de

Saúde como dispositivos de democratização do Estado. Fazem parte de um paradigma no qual o Estado seria permeável à participação da sociedade.

O surgimento da diretriz de participação da comunidade coincidiu e ganhou sentido, como condição de possibilidade, com as mobilizações populares em torno de temas como anistia política e restauração da democracia no país, mediante movimentos reivindicatórios – como contra a carestia – ou por melhores políticas sociais, como o movimento por habitação e da saúde. O cenário era o crescente descontentamento com a Ditadura Militar no Brasil, que já durava cerca de vinte anos e tinha feito aumentar o contingente de populações excluídas das políticas sociais no país, através da forte expansão econômica urbana em grandes centros, principalmente do Sudeste, o que impôs um inédito êxodo rural, bem como a deterioração das condições de vida no campo e nas periferias das cidades. Do sindicalismo ressurgido no ABC paulista, da volta do pluripartidarismo e dos anistiados políticos que permaneciam exilados, do ressurgimento do movimento estudantil, dos jornais alternativos à então chamada imprensa marrom e de movimentos sociais diversos, brotava uma efervescência política que confluía para a volta do Estado de direito.

No mundo da Saúde Pública, um conjunto de novos movimentos como a medicina comunitária e a medicina preventiva, a Conferência de Alma-Ata, na União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), e a colocação no mercado de trabalho de toda uma geração de trabalhadores da saúde que punha em cheque o modelo de assistência à saúde instituído no Brasil – no qual somente os trabalhadores formais, com carteira de trabalho assinada, tinham acesso à assistência médica gratuita, e cuja qualidade já não respondia às necessidades mais complexas

de uma população a cada dia mais urbana. A crise da Previdência a partir da segunda metade da década de 70 também concorreu no mesmo sentido de se repensar o modelo de assistência à saúde então em vigor.

O ideário desses movimentos e da política de saúde daí surgida eram, de um lado: a universalização do acesso às ações, tanto preventivas como de promoção e assistência e, de outro, a participação da população usuária dos serviços na gestão pública. Um modo deliberativo de participação, capaz de imprimir à gestão na área da saúde o controle coletivo sobre a destinação de recursos financeiros, a produção de uma consciência sanitária na sociedade e a fiscalização de ações de acordo com formulação e deliberação coletivas.

Os Conselhos e Conferências de Saúde seriam, desse modo, mais do que agrupamentos onde se produz uma discussão abstrata. Seriam a instância máxima de poder decisório para atuar na avaliação, na formulação e na fiscalização de como se dão concretamente as políticas de saúde nas esferas Municipal, Estadual e Nacional.

Muito embora os Conselhos tenham em sua composição tripartite uma maioria absoluta de usuários (50%, contra 25% dos demais), as práticas estabelecidas por eles ainda conservam a hegemonia dos interesses das gestões em suas agendas e decisões.

Para que a participação de usuários possa se dar de modo pleno, há que se considerar a acessibilidade e os diferentes graus de informação dos conselheiros sobre os assuntos tratados, os tempos e espaços para discussão dos temas, os diferentes graus de abertura e contato com outros grupos, coletivos e movimentos, entre outros fatores.

Os movimentos sociais na área da saúde sofreram nos últimos anos uma retração, tanto no que diz respeito à sua

extensividade, quanto em intensividade, em capacidade inventiva e formuladora de propostas.

Em Campinas, durante os últimos 10 anos, houve uma desaceleração crescente dos processos de formação de novos conselheiros de saúde, ao mesmo tempo em que a gestão municipal ampliou a terceirização do trabalho em saúde, mediante a celebração de convênios com organizações privadas para a prestação de serviços de atenção à saúde. O processo de gestão participativa, em si formador de capacidade de gestão, também sofreu um desinvestimento, tendo sido cancelados processos que já estavam em curso.

A relação entre Secretaria Municipal de Saúde (SMS) e Conselho Municipal de Saúde (CMS) chegou, nos últimos dois anos, a um esgotamento, principalmente pelo não cumprimento de deliberações do CMS no que se refere à destinação dos recursos financeiros do SUS no município, como a renovação dos convênios com organizações privadas, o sucateamento dos serviços próprios pela falta de manutenção predial e de equipamentos, e a estagnação de contratações através de concurso público para a rede de Atenção Básica. Dezenas de reportagens da imprensa local foram publicadas nos últimos anos sobre a crise na Saúde em Campinas, mas essas constatações, apesar da forte contribuição da mobilização social em torno das questões da saúde que a cidade conheceu em décadas anteriores, não produzem, presentemente, qualquer aumento na participação dos cidadãos em movimentos pelo SUS.

A instituição do SUS como política pública e de Estado, quase 30 anos após sua idealização, é processo, isto é, como política pública, equaciona disputas de interesse e contraposição de valores sem apagar as diferenças existentes. (BAPTISTA; MATTOS, 2011), recolocando-as recorrentemente,

portanto, num processo em permanente construção e transformação. O princípio do Controle Social, que preferimos chamar de Participação da Comunidade, demanda do SUS real a participação dos usuários para que se exerça como princípio. O desafio colocado é de construir o sistema de saúde com, e não para os usuários.

O SUS, como campo de disputa entre diferentes projetos e interesses políticos, ideológicos e econômicos, viu crescer durante as duas últimas décadas a força de organizações privadas ligadas à indústria da saúde, como prestadores privados de assistência, indústria de equipamentos e insumos, indústria farmacêutica, e mais recentemente, de grandes grupos internacionais que operam pela privatização e pela “financeirização” da saúde. O aumento de sua participação na arena política em busca de ampliação do mercado, disputando os recursos públicos da saúde e atuando fortemente na produção de uma subjetividade serializada, é exercido sob formas sutis de captura pela mídia, mas também sob formas de pressão no parlamento, nos governos e nas instâncias de participação social. Na esfera nacional, essa disputa produz impacto sobre decisões que envolvem grandes oportunidades de negócios, e nas instâncias locais, seu efeito se faz sentir tanto nos entendimentos que se tem sobre questões na relação público-privado, tais como a contratação de pessoal através de organizações sociais, tanto quanto na produção de novas necessidades, como o aumento da expectativa de incorporação acrítica de tecnologias, entre outras. Os gastos públicos em saúde no Brasil ainda hoje são predominantemente direcionados para o setor privado da saúde, em detrimento da rede pública de saúde, do acesso universal, da integralidade e da equidade no Sistema Único de Saúde. Uma das formas de ação dos interesses capitalistas

na saúde é difundir mensagens à sociedade em geral nas quais o SUS é tratado primordialmente como lócus de corrupção, má gestão do dinheiro público, ineficiência e ineficácia, em contraste com uma suposta excelência dos serviços privados. Oculta-se desse modo os interesses no mercado da saúde.

Desloca-se a discussão do direito universal à saúde para o poder de compra de planos de saúde pelas empresas, num evidente retrocesso ao período anterior à Constituição de 1988 e à criação do SUS.

POR QUE PESQUISAR UM CONSELHO LOCAL DE SAÚDE?

Eleger como objeto de estudo o processo de constituição de um Conselho Local de Saúde não compreende somente no campo de estudo as formas já constituídas do SUS em um determinado local, mas, sobretudo, o seu movimento constituinte.

O SUS, com todos os seus limites atuais, não é apenas uma política de governo, e nem precisa ser restrito a uma política de Estado, mas como política pública é campo para transformações permanentes a partir de movimentos instituintes.

A experiência que podemos ter do SUS, no entanto, não se faz como uma abstração, mas concretamente na relação que temos com a unidade de saúde, no modo como somos atendidos e em como nos sentimos satisfeitos ou insatisfeitos com os serviços prestados.

Os serviços de Atenção Básica, ou Atenção Primária, constituem o eixo estruturante do sistema de saúde. Eles estão próximos da vida cotidiana, na experiência encarnada da

assistência à saúde e das dificuldades encontradas na relação entre população e serviço de saúde, entre usuários e a instituição do SUS: o plano local. Sem essa dimensão do sensível e do singular da experiência vivida no acesso e utilização do sistema, pensar o SUS é um exercício de abstração desvinculado da vida real. Como é possível avaliar se os princípios do SUS estão ou não sendo respeitados, se não os reinventarmos na experiência singular e local?

Rancièrè (2009, p. 15-19) refere-se à “partilha de espaços, tempos e tipos de atividade que determina a maneira como um *comum* se presta à participação e como uns e outros tomam parte nessa partilha”. Tomar parte, para o autor, diz respeito a quem e como está incluído no fato de governar e ser governado. Sem nos determos no significado de partilha para o autor, interessa-nos sua observação sobre a participação como inclusão no ato de governar e ser governado.

Se o que existe é o sensível e singular, produto da relação direta com a realidade, é na dimensão desse real, nas relações que se estabelecem no plano da singularidade, que os conceitos-princípios como a Universalidade, Integralidade, Equidade e Participação Popular podem ser atualizados. Do mesmo modo, conceitos como o de inclusão e transversalidade, para não serem somente conceitos vazios de sentido, precisam ser atualizados ou experimentados em nossas práticas.

Uma questão que emergiu ao escolher esse campo de estudo foi a de como proceder, a partir da experiência localizada de trabalho do CLS do Village, uma atualização ou reinvenção dos conceitos-princípios do SUS, num processo ao mesmo tempo de criação do Conselho Local, único, singular e formador dos conselheiros de saúde. Esta questão está associada aos modos de participação produzidos no CLS.

Tratava-se de experimentar a efetivação de princípios – um problema complexo – em sua dimensão local: o universal no local.

O Village (o território do Centro de Saúde, que não se restringe ao bairro Village-Campinas) revela uma problemática ao mesmo tempo micro e macropolítica. Muitas questões que se apresentam como locais não são independentes entre si ou naturais, senão implicadas numa lógica de dominação que se estende a outras esferas. Torna-se necessário compreender algumas questões locais, tais como a da participação, como efeito de processos de massificação subjetiva operados pela mídia, ou como modos de resistência a essa dominação. É preciso fazer um esforço para percorrer esses domínios, indo do singular ao universal e inversamente, transitar do universal ao singular, sem deixar de levar em conta que o universal é secundário em relação ao singular.

Os processos de universalização

[...] se mostram necessários para que decidamos a cada momento de ação e de decisão que coisas iremos ratificar e ao que iremos resistir como único modo de se construir um meio propício para inserirmos a própria ação criadora (CHEDIAK, 2006, p. 172).

Essa perspectiva, portanto, é de não nos entregarmos à impotência reinante na atualidade, que ora toma a forma nostálgica de voltar a um passado pretensamente melhor, ora toma a crescente degradação do meio ambiente, das relações sociais e da própria subjetividade como inevitáveis, só restando conformar-se ou anestesiar-se. Este estudo inscreve-se como uma prática micropolítica e microsocial, o que de certa forma corresponde a um outro modo de olhar para a experiência dos

conselhos, forma esta menos refém do que já está instituído – inclusive como balizas em relação ao que deveria ser considerado – e mais voltado para captar a energia instituinte presente em experiências desse tipo. Temos, contudo, consciência dos limites de seu alcance, não pretendendo com a pesquisa mostrar “o” caminho, mas, antes, experimentar um caminho.

FORMAÇÃO DE UM TERRITÓRIO

Território, para Deleuze e Guattari, é um ato que

[...] lança mão de todos os meios, pega um pedaço deles, agarra-os (embora permaneça frágil frente a intrusões). Ele é construído com aspectos ou porções de meios. Ele comporta em si mesmo um meio exterior, um meio interior, um meio intermediário, um anexado (DELEUZE; GUATTARI, 2012, p. 127).

A marca qualitativa faz o território, e não suas funções: o fator territorializante “deve ser buscado no devir-expressivo do ritmo ou da melodia, isto é, na emergência de qualidades próprias (cor, odor, som, silhueta...)”. (DELEUZE; GUATTARI, 2012, p. 129).

A primeira reunião do CLS eleito foi marcada principalmente pela força das formas hierarquizadas, indicando um modo de funcionamento pouco acolhedor de propostas menos burocráticas e grupalizadoras.

Instalou-se assim um primeiro conflito entre o desejo da pesquisadora em permitir um modo mais livre de experimentação e os modos instituídos e hegemônicos em outros conselhos.

Como assinalam Deleuze e Guattari (2012, p. 134), “o território é primeiramente a distância crítica entre dois seres de mesma espécie: marcar suas distâncias. O que é meu é primeiramente minha distância, não possuo senão distâncias”. A colocação de placas sinaliza as fronteiras dos territórios.

A distância crítica não é uma medida, é um ritmo. [...] É ao mesmo tempo que os membros de uma mesma espécie compõem personagens rítmicos e que as espécies diversas compõem paisagens melódicas; as paisagens vão sendo povoadas por personagens e estes vão pertencendo a paisagens (DELEUZE; GUATTARI, 2012, p. 135).

Segundo a intencionalidade da pesquisa, haveria que deixar que os encontros permitissem oscilações nas fronteiras de saberes e de poderes. Não havia cartilha a seguir. Aos poucos, uma espécie de atualização dos norteadores teóricos da Política Nacional de Humanização (PNH), em cuja equipe a pesquisadora trabalhou por alguns anos intensos, foram-se apresentando como um fio condutor, ao menos provisório, no modo de perceber e nortear as intervenções no grupo-conselho. A inseparabilidade entre clínica e política, e, portanto, entre atenção e gestão, primeiro princípio da PNH, valoriza esses planos de modo interligado, e ajudou a articular o lugar de aprendiz de pesquisadora ao lugar de apoiadora, conselheira e usuária. As matérias discutidas no CLS nunca disseram respeito a um desses campos isoladamente, senão que havia uma forte interpenetração do campo da política na assistência à saúde e do campo da assistência na gestão, ainda que as práticas do cuidado não sejam iguais às práticas da gestão. Ali, na discussão dos temas que emergiam do CLS,

não era possível tomá-los exclusivamente como questões da gestão ou do cuidado aos usuários, e também da gestão ou da atenção ao próprio conselho.

Do mesmo modo o conceito de transversalidade, criado por Guattari na década de 60, ao destacar o “aumento dos quanta comunicacionais intra e intergrupos em uma instituição” (PASSOS; BARROS, 2009, p. 26), apresentou-se como abertura a novas possibilidades de conexões a partir da prática do CLS para dentro dele mesmo no seu modo de funcionar, no seu processo de trabalho, na relação com outros conselhos – a princípio, o Conselho Distrital Norte, o Conselho Municipal de Saúde – e na relação com o Movimento Popular de Saúde.

Por fim, a tríplice inclusão – o terceiro princípio da PNH considerado – compreende o modo de caminhar – no qual sejam incluídos os sujeitos implicados (gestores, trabalhadores e usuários); os analisadores sociais, como fenômenos que desestabilizam os poderes e saberes instituídos, potencializando processos de mudança; e os movimentos sociais que possam estar implicados no campo de intervenção e de análise.

Esses novos agenciamentos ajudaram tanto na definição de “onde” intervir, como também em seu sentido e direção. As tensões eram inevitáveis, mas a aposta metodológica era no processo, sendo que os conceitos-ferramentas ajudaram a iluminar o objeto da pesquisa como um processo.

É provável que a pesquisadora tenha sido capturada pela concepção geral sobre os conselhos com suas formas universais e pelo uso daqueles princípios, ao tomá-los como cartilha, ou como um engessamento, que se expressava como uma espécie de obediência a um discurso técnico-político prévio à experiência. Um ativismo político cobrando um ritmo e uma dedicação de si mesma e do CLS que remeteu a seu próprio

desejo de que o CLS “desse certo”. Exigência de uma sobre implicação (LOURAU, 2004) que atravessava a pesquisadora? Certamente algum grau, porém não impediu que a análise das implicações pudesse ser realizada, produzindo transformações também na própria pesquisadora.

Simultaneamente, parecia que esse desconforto também se relacionava com outros engendramentos: num grupo marcado pela verticalidade, por práticas excludentes e pela “permanência e cristalização de determinadas formas instituídas” (ESCÓSSIA, 2009, p. 691), as intervenções críticas não eram bem-vindas, mas provocavam reações paranoicas. Havia limites para que pudesse “compor”, sem deixar de se expressar contrariamente às forças micropolíticas entendidas como de dominação, mas respeitando o tempo que a grupalidade parecia pedir provocando um deslocamento que permitisse encontrar outros modos de estar ou brechas para a relação no conselho, com os conselheiros. Era preciso buscar um comum nesse coletivo.

Escutar mais as gravações das reuniões e a produzir uma nova compreensão do que ocorria entre os conselheiros, deixando que os fluxos corresse em suas velocidades próprias pareceu ser uma boa prática. Nada dependia somente da pesquisadora ou da pesquisa, mas sim de todo o Conselho. Esse movimento não se deu de forma constante e nem homogênea, mas fortaleceu a aposta no processo, nos modos de produzir o conselho e de ser por ele produzidos, arriscando-se à própria transformação. Tudo isso abria um novo espaço de aprendizagem para todos, e não mais só para os demais conselheiros, como a pesquisadora percebia até então.

Somente habitando esse território existencial foi possível encontrar um mundo desconhecido – o Conselho Local de Saúde do Village.

CENAS DE UM CLS

Como fontes de informação para o trabalho, foram gravadas e posteriormente transcritas todas as reuniões do CLS. Também foi registrada toda a correspondência eletrônica do grupo de *e-mails* criado para facilitar a comunicação entre os conselheiros. Um diário de bordo também auxiliou no registro de impressões durante todo o processo de pesquisa.

Alguns critérios foram utilizados na escolha de um momento do CLS como objeto de reflexão e análise. O primeiro critério foi o de intensidade: o grau de mobilização do conselho a partir de uma discussão ocorrida. O segundo foi o da relevância do tema: um momento no qual o CLS se defrontou com novas possibilidades e limites, numa exploração de seu território e de sua ação. Um terceiro critério também pesou na definição do momento a ser amplificado, decomposto, ampliado: seriam os possíveis desdobramentos surgidos da própria discussão, ou seus efeitos mais imediatos. Seria interessante focalizar um momento cujos encaminhamentos pudessem expressar a potência do coletivo, do grupo-conselho a partir de sua autoprodução.

Uma reunião extraordinária realizada em 18 de novembro de 2013 foi a experiência escolhida para essa abordagem mais intensiva, pois tratou de assuntos polêmicos quanto ao que pode um CLS, ao mesmo tempo exercitando um modo de atuar desse coletivo para intervir institucionalmente em questões que afetaram diretamente a equipe da unidade, além das relações com os usuários e com diferentes níveis da gestão do SUS em Campinas. A reunião trouxe um aumento da potência das práticas do CLS ao produzir alguns desdobramentos concretos:

- a. mudança de uma decisão já tomada pela instância regional (Distrito de Saúde Norte), revertendo o processo de fechamento, provisório ou permanente, do serviço de dispensação de medicamentos no Centro de Saúde aos usuários;
- b. realização de uma conversa entre a coordenação do CS e um usuário, buscando a resolução de um conflito;
- c. realização de uma oficina com toda a equipe do CS, parte do CLS e estudantes em estágio na unidade com o objetivo de discutir e melhorar a comunicação em vários níveis: internamente ao serviço, com os usuários e com os médicos residentes e estagiários atuando na unidade.

A oficina de comunicação (item “c”) foi realizada em março de 2014 com a equipe toda do CS, além de dois conselheiros e dois médicos residentes que atuam na unidade. Esse trabalho produziu uma mudança nos quadros de avisos e da comunicação da unidade. Os itens “a” e “b” foram abordados na primeira narrativa, descrita a seguir.

Definida a “cena”, e levando em conta esses analisadores, a narrativa foi elaborada pela pesquisadora a partir das falas, sem associá-las a pessoas, as quais não são identificadas. O procedimento seguinte foi levar o texto ao grupo como devolutiva para a produção de uma análise coletiva daquele momento registrado e da própria narrativa, escrita com as tintas da pesquisadora. Dois objetos, ou dois analisadores seriam colocados nessa narrativa: os temas da discussão original da reunião escolhida e o processo de trabalho do CLS em relação com esse episódio.

Também foi eliminado o que foi considerado irrelevante, a fim de apresentar um texto enxuto, de certa forma direcionando a atenção para as questões de interesse da pesquisa: a decisão sobre o fechamento temporário da farmácia do Centro de Saúde, os conflitos havidos recentemente entre usuários e a equipe do CS, as relações intra-equipe e desta com os usuários, na perspectiva de abordagem do processo de trabalho da equipe e do CLS em relação com os fatos ocorridos. O documento da transcrição possuía mais de 30 páginas, reduzidas a um texto de apenas três. Ao final da narrativa, a correspondência via e-mail trocada entre os conselheiros nos dias que se seguiram à reunião foi mantida sem alterações.

O encontro do coletivo para a análise da narrativa também foi gravado, gerando posteriormente uma segunda narrativa. Cada uma delas, ao ser elaborada pela pesquisadora, não apenas reproduzia citações textuais sem identificação, mas também expressava sua própria percepção a respeito dos fatos e suas análises pessoais sobre os temas. Ao ser devolvida ao CLS, a narrativa foi colocada novamente em análise, sofrendo transformações.

A segunda narrativa da primeira Cena foi realizada mantendo-se fragmentos das falas dos conselheiros, intercalados com pequenos textos contendo as análises dos temas tratados, feitas após o encontro pela pesquisadora. Alguns dos temas analisados foram:

- Normas organizativas do Centro de Saúde (CS) como dificultadoras do acesso de populações economicamente ativas às ações de saúde;

- Atraso de profissional da equipe como problema coletivo de equipe, e não como um fato individual;
- Análise sobre o papel da Atenção Primária no atendimento às intercorrências, queixas agudas, enfim, ao que foge aos agendamentos prévios;
- A prática de fornecimento de declaração de comparecimento ou de atestado médico: o que está em jogo para o serviço e para o usuário;
- O biopoder ou o poder da unidade de saúde sobre a vida das pessoas;
- Diversidade de motivos de não comparecimento de pessoas da comunidade a eventos promovidos pelo CS: a negação da participação.
- Percepções sobre o CLS como coletivo não homogêneo.

A terceira narrativa foi construída sobre a última reunião de 2014, realizada em dezembro, como um balanço das práticas do CLS durante os quase dois anos de existência. Foi mantido o mesmo procedimento metodológico de gravação, transcrição e elaboração de narrativa para posterior retorno ao CLS. A pesquisadora propôs o seguinte roteiro à discussão:

- Será que reconhecemos o CLS como um grupo autônomo?
- Há pertencimento ao CLS?

- Como vemos as “baixas”: os conselheiros que saíram do conselho?
- Quais nossos avanços e desafios como conselho?
- Como gastamos nossa energia nestes quase 2 anos de trabalho?
- Que resultados temos de nossa ação?
- Como nos relacionamos e como queremos continuar?
- Que propostas temos para 2015?

Na narrativa produzida após a realização dessa reunião (Cena 2) foi mantido o anonimato das falas, numa tentativa de individualizar ou despersonalizar as expressões de modo a marcá-las como *dando passagem* a enunciados coletivos, vetores ou linhas que atravessam nosso pensamento e nossas práticas. Se esse procedimento é de certa forma exigido como proteção dos participantes pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido proposto pelo Comitê de Ética em Pesquisa, por se tratar de pesquisa com seres humanos, ele também produz uma invisibilidade dos sujeitos da pesquisa-intervenção, colocando-se como um limite à sua identificação. Esse é um problema que não foi resolvido e pode ser melhor discutido em outros estudos.

Vários outros temas foram tratados por meio da primeira narrativa da Cena 2, nomeados por *Linhas*, como as que se seguem:

- o CLS como coletivo de construção de prática política;

- a função Conselheira(o) na articulação entre o dentro e o fora do território;
- representação e participação;
- sobrecarga de trabalho e sobre implicação no CS e no CLS;
- a ocupação de uma área no território do CS: de que lado estamos?
- planejar para intervir com outros para construir um comum;
- o que é e o que não é matéria para o CLS;
- devir-expressivo.

Regina Benevides e Félix Guattari estão entre os autores alinhados com a filosofia da diferença que problematizaram os conceitos de coletivo e dos modos de subjetivação.

Para a primeira autora, a subjetivação está necessariamente vinculada ao coletivo:

os processos de subjetivação são inevitavelmente coletivos. A noção de coletivo, aqui, tem caráter de multiplicidade, polivocidade. Não há equivalência entre coletivo e conjunto de pessoas. Coletivo não é, portanto, somatório de pessoas previamente individualizadas, nem tampouco massa previamente homogeneizada e indiferenciada. O coletivo é impessoal, nele se formam agenciamentos de enunciação, que comportam virtualidades em vias de se atualizar (BARROS, 2007, p. 284).

Guattari, referindo-se ao coletivo, afirma que ele é

uma multiplicidade desenvolvendo-se para além do indivíduo, do lado do socius, como também aquém da pessoa, do lado das intensidades pré-verbais, revelando mais uma lógica dos afetos que uma lógica de conjuntos de bens circunscritos (GUATTARI, 1990, p. 8).

Essas citações tomaram parte na terceira narrativa ao CLS para discussão, bem como o final que se segue:

Talvez porque eu os sinta como o tempo presente, o ‘está acontecendo’, tão vivo em nós, carregado de virtualidades, de devires. Se os conselheiros quiserem ter acesso à transcrição toda da reunião, estará disponível para todos (LIMA, 2015, p. 79).

DISCUSSÃO

Ao longo da pesquisa foi se tornando mais forte o compromisso ético da pesquisa com a construção da participação efetiva de usuários (a participação da pesquisadora conselheira usuária é abertura para a inclusão de qualquer outro usuário) a partir da experiência local. Nesse sentido, tratava-se do desejo de abrir espaço, dar visibilidade a um sujeito quase imperceptível na instituição.

O cultivo da confiança (SADE; FERRAZ; ROCHA, 2013, p. 284) é importante em processos nos quais o pesquisador entra como alguém “de fora” do grupo, criando dispositivos

para que a experiência de um comum e da sintonia permitam a emergência da confiança. O pesquisador, nesse caso, cria um *setting* para a pesquisa: inventa espaços específicos. No nosso caso, o *setting* de pesquisa se deu no próprio funcionamento do CLS – não foi criado, além dos momentos de devolutiva, um espaço específico para a pesquisa, o que certamente teve seus efeitos sobre o cultivo da confiança, com a pesquisadora conselheira muitas vezes assumindo posições de dissenso ao desnaturalizar verdades instituídas. De qualquer maneira, mesmo com um processo dificultado por essa configuração, o estabelecimento da confiança também é um processo em curso, e o fenômeno de recalcitrância, se no início não era evidenciado através da fala dos conselheiros, após dois anos já se dá de maneira mais direta e clara.

Trabalhar nessa lógica não é uma operação simples e sem risco de capturas, pois está em jogo a adoção de outros modos de ver e fazer que não nos são familiares e o risco de enxergar somente árvore onde um rizoma teima em se expandir nos parece real.

No entanto, como em todo processo, esse também vai além do recorte formal do que é escrito e do período considerado. Continuamos a apostar nos movimentos de transformação do CLS. A dificuldade de saber em algum momento se estamos do lado da vida ou do poder tem relação com o fato de a potência se revelar como um avesso “Íntimo, imanente e coextensivo ao próprio poder”. (PELBART, 2013, documento da internet). Esse mesmo autor nos estimula ao acrescentar que é a potência da vida que responde ao biopoder, numa aposta nos devires que se produzem por contágio.

Embora se evidencie no presente do CLS uma organização ainda marcada por certa hierarquização, além de persistirem

alguns mecanismos de autoconservação e de centralismo, induzindo o assujeitamento aos padrões institucionalizados, é inegável o processo de transformação micro político em curso, com o CLS experimentando um protagonismo na vida institucional do SUS local.

A realização de seminários de saúde nos bairros cobertos pelo CS, com participação da população local, mostra-se uma prática capaz de aproximar a unidade de saúde e o CLS da vida no território. Sua presença nos demais Conselhos e no Movimento Popular de Saúde também expressa um engajamento aos movimentos instituintes de produção de vida, ao mesmo tempo em que resiste ao desmonte das políticas públicas de saúde.

O processo de afecção, de contágio, que se deu durante o exercício do primeiro CLS de um Centro de Saúde que já funcionava há mais de dez anos, colocou todos os sujeitos da pesquisa, incluindo a pesquisadora, num plano de experimentação e intensificação do pensamento, fazendo emergir conflitos, linhas de poder e linhas de fuga.

O CLS não é inteiramente cooptado pela lógica da gestão e do Capital e também não está livre de capturas. Mas nem tudo é captura. Justamente a heterogeneidade é que criaria possibilidades múltiplas de transformações.

Para Castoriadis (1982, p. 417-418), a sociedade “só pode ser como auto alteração perpétua” e toda instituição é, portanto, autoinstituição, mesmo que não se perceba como tal, ao encobrir a temporalidade de seu Ser, atribuindo-lhe uma origem exterior, seja imputada a “Deus, à natureza, à razão, à necessidade, às leis da história ou ao ser-assim do Ser”. Essa alienação condenaria os homens, segundo esse autor, “a ignorar sua própria natureza de fazer pensante, ele próprio

manifestação e modo de ser do social-histórico”. Ultrapassar a auto alienação torna-se possível pelo desejo, mediante a criação de outro modo do fazer social e político, do qual “o pensar da sociedade como se fazendo” é essencial.

Se na atualidade a hegemonia do pensamento determinista ainda impera na academia, nos partidos políticos e nas organizações, não deixa de ser importante que outras experiências coletivas não baseadas na lógica conjuntista identitária sejam postas a funcionar.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, T.; MATTOS, R. Sobre Política (ou o que achamos pertinente refletir para analisar políticas). In: MATTOS, Ruben; BAPTISTA, Tatiana. (Org.). **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: ENSP, EPSJV/FIOCRUZ, IMS, FAPERJ, 2011. p. 83-149. Disponível em: <<http://site.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=443>>. Acesso em: 27 nov. 2017.

BARROS, R.B. de. **Grupo: a afirmação de um simulacro**. Porto Alegre: Sulina, 2007.

CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1982.

CHEDIAK, K. O universal na Filosofia de Deleuze. **O que nos faz pensar**, Rio de Janeiro, n. 21, p. 161-172, 2006. Disponível em: <http://www.oquenofazpensar.com/adm/uploads/artigo/o_universal_na_filosofia_de_deleuze/artigos161172.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2017.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **Mil platôs: capitalismo e esquizofrenia 2**. São Paulo: Editora 34, 2012.

ESCÓSSIA, L. da. O coletivo como plano de criação na Saúde Pública. **Interface**, Botucatu, v. 13, n. 1, p. 689-694, 2009.

GUATTARI, F. **As três ecologias**. Campinas: Papyrus, 1990.

LIMA, R.P.T. L. **O instituinte na construção do Conselho Local de Saúde do Village, em Campinas, SP.** 2015. 101 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Saúde Coletiva). Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2015.

LOURAU, R. Implicação e sobreimplicação. In: ALTOÉ, S. (Org.). **René Lourau: analista institucional em tempo integral.** São Paulo: HUCITEC, 2004. p. 186–198.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Relatório final da VIII Conferência Nacional de Saúde.** 1986. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/relatorios/relatorio_8.pdf>. Acesso em: 27 nov. 2017.

PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. Apresentação. In: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. da (Org.). **Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade.** Porto Alegre: Sulina, 2009. p. 7-16.

PASSOS, E., BARROS, R.B. A cartografia como método de pesquisa-intervenção. In: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. da (Org.). **Pistas do método da cartografia: Pesquisa-intervenção e produção de subjetividade.** Porto Alegre: Sulina, 2009. p. 17-31.

PASSOS, E., BARROS, R.B. Por uma política da narratividade. In: PASSOS, E.; KASTRUP, V.; ESCÓSSIA, L. da (Org.). **Pistas do método da cartografia: pesquisa-intervenção e produção de subjetividade.** Porto Alegre: Sulina, 2009. p. 150-171.

PELBART, P. P. Viver não é sobreviver: para além da vida aprisionada. In: III SEMINÁRIO INTERNACIONAL A EDUCAÇÃO MEDICALIZADA: RECONHECER E ACOLHER AS DIFERENÇAS, 3., 2013, São Paulo. **Anais...** São Paulo: UNIP, 2013. Disponível em: <<http://www.redehumanizaus.net/63611>>. Acesso em: 27 nov. 2017.


RANCIÈRE, J. **A partilha do sensível**: estética e política. São Paulo: Editora 34, 2009.

SADE, C.; FERRAZ, G. C.; ROCHA, J. M. O Ethos da confiança na pesquisa cartográfica: experiência compartilhada e aumento da potência de agir. **Fractal, Rev. Psicol.**, v. 25, n. 2, p. 281-298, 2013.



PARTE II

POLÍTICAS SOCIAIS E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA



AVALIAÇÃO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DE INSTRUMENTOS DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E SUAS FAMÍLIAS: O CASO CENTRO-DIA DE REFERÊNCIA DE CAMPINAS – SP

*Edgilson Tavares de Araújo
Maria Amélia Jundurian Corá
Alice Dianezi Gambardella
Iasminni Souza e Souza
Joseane dos Santos Santana
Tatiele Gomes dos Santos*

Os sentidos da proteção social vêm sendo profundamente alterados no Brasil, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1988, deslocando-se do âmbito da lógica individual e contributiva, para um entendimento mais amplo que, ultrapassa da materialidade das garantias financeiras, para uma lógica mais universalizante de garantias, cuidados e serviços sociais enquanto direitos de cidadania. Numa sociedade centrada no mercado e repleta de inseguridades, ultrapassar esta ideia da proteção social apenas enquanto alternativa “monetária”, exige o enfrentamento de preconceitos e resistências para a construção de um novo referencial coletivo (SPOSATI, 2012, 2009)

e republicano em torno do bem comum. Logo, a construção do sistema de proteção social no Brasil, mesmo que de modo tardio, tem caminhado progressivamente, chamando o Estado para a (re)tomada do seu papel na universalização da garantia dos direitos sociais (ARAÚJO et al., 2014).

A implementação das ações públicas de seguridade social vem conjugando para além do seguro garantido pela Previdência Social, com lógica contributiva tripartite (Estado, empregado e empregador), as diretrizes de garantia universal de Saúde e Assistência Social. A primeira, apesar de todas as críticas existentes, é preconizada no texto constitucional por meio da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS), desde a década de 1990, de modo universal e de abrangência nacional, que convive com o setor privado com oferta de seguros (individuais e coletivos) e serviços lucrativos. A Assistência Social vem sendo implementada por meio do recente Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desde 2005, conjugando diferentes instrumentos de política pública (benefícios, serviços socioassistenciais, programas e projetos) para todo e qualquer cidadão que deles necessitem, com foco na prevenção e enfrentamento de vulnerabilidades e riscos pessoais e sociais, sendo a pobreza um dos fatores mais agravantes destas questões.

No âmbito do SUAS, as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), são operacionalizadas por meio de instrumentos de políticas públicas na Proteção Social Básica (PSB), que introduz a concepção de prevenção na assistência social; e na Proteção Social Especial (PSE), que se destina a oferecer um quadro de proteções socioassistenciais voltadas à família e aos indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal ou social por violação de direitos e/ou vínculos familiares e comunitários rompidos ou fragilizados. A PSE está

ainda dividida em categorias de Média Complexidade (atendimento especializado a indivíduos e famílias nas situações de risco por violação de direitos) e Alta Complexidade (serviços de acolhimento como abrigos, repúblicas, residências inclusivas, casas-lares). Assim, tem-se estruturado um sistema complexo em termos conceituais, institucionais, de gestão e orçamento, buscando ultrapassar a lógica da “desproteção” e das ações emergenciais para ações preventivas e realmente protetivas que minimizem situações de vulnerabilidade e risco (SPOSATI, 2007; ARAÚJO et al., 2014).

Na medida em que vem se fortalecendo a lógica da seguridade, principalmente, no campo da proteção social não-contributiva ofertada pela Assistência Social, surgem novas inseguridades derivadas não da ausência total de proteções, mas pela busca e necessidade incessante de proteção e segurança (CASTEL, 2013), para segmentos historicamente desprotegidos pelo Estado, como no caso as pessoas com deficiência e suas famílias. Neste sentido, a proteção social passa a ter “significado de defesa da vida e impedimento de sua precarização” (SPOSATI, 2012, p. 13).

De acordo com o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), 45,6 milhões de pessoas (23,9% da população nacional), em diferentes faixas etárias e em processo de aumento de longevidade, que foram excluídas de vários processos sociais, havendo pouca responsabilização pública estatal e certa naturalização sobre a responsabilidade precípua da família e da sociedade civil para cuidar destas pessoas (ARAÚJO et al., 2014). Isso fez com que aumentassem as vulnerabilidades e riscos sociais para as pessoas com deficiência, relacionadas inclusive a própria condição física, intelectual ou sensorial que as colocam em situação de maior dependência

de cuidados de terceiros e impedimentos à participação social. Logo, quanto maior o nível de dependência de um cidadão que, por uma condição existencial, possa ter maiores impedimentos de participação, maior será o nível de vulnerabilidade e risco social. A partir desta lógica e com a ampliação da ofertada de serviços do SUAS voltados para este público, impulsionada pelo Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – PLANO VIVER SEM LIMITE (Decreto nº 7.612, de 17/11/2011), o Governo Federal ressalta o compromisso do Brasil com as prerrogativas da Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (2006), da Organização das Nações Unidas (ONU) (ARAÚJO, CRUZ, 2013). No eixo inclusão social do referido Plano, tendo como meta a abertura de 27 (vinte e sete) Centros-dia de Referência para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, sendo um por Estado, devendo haver parceria técnica e cofinanciamento entre governos federal, estaduais e municipais para implementação dos equipamentos. Destes 27 (vinte e sete) pactuados progressivamente entre os entes federados, de julho de 2012 a agosto de 2014, apenas 11 (onze) foram implementados neste período, sendo 5 (cinco) nas capitais do Nordeste. A partir deste problema surgiu a pesquisa “Avaliação do processo de implementação dos Centros-dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias, no âmbito do Plano Viver Sem Limite, na Região Nordeste”. Este capítulo traz resultados específicos relacionados ao estudo de caso realizado no Centro-Dia de Campinas-SP, terceiro a ser implementado no Brasil e o primeiro com execução indireta realizada por organização privada da sociedade civil, que serviu também como linha de base para a pesquisa nas demais capitais do Nordeste, já que o Centro-Dia de João Pessoa foi o primeiro do Brasil a ser implementado. Logo, o objetivo deste capítulo foi identificar e analisar os

principais entraves, desafios e adaptações (institucionais, políticos, cognitivos, técnicos e de gestão) para a efetiva implementação do funcionamento e gestão do referido equipamento.

Para alcançar este objetivo foi desenvolvido um caminho metodológico que assumiu o Centro-Dia como um instrumento de políticas públicas em processo de implementação, ou seja, um “dispositivo simultaneamente técnico e social que organiza as relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função de representações e de significações de que ele é portador” (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004 apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012, p. 200).

Foi realizada revisão bibliográfica, análise documental e pesquisa de campo em setembro de 2014, com observação simples em visita técnica, duas entrevistas semiestruturadas com a gestora da Assistência Social e Diretora da Proteção Social Especial do município de Campinas-SP. Também foi realizado grupo focal com a participação da gestora do CREAS de referência, gestora do Centro-Dia, três técnicas (Psicóloga, Assistente social e Terapeuta Ocupacional) e uma cuidadora. Todas as entrevistas e grupos focais foram gravados, transcritos e a partir destes materiais foram feitas análises de conteúdo mediante autorização em termo de consentimento livre e informado.

Os documentos analisados foram: a Resolução da Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Inclusão Social (SMCAIS) nº 04/2013, que estabelece chamada pública para a contratação de entidade privada para implementar o Centro-Dia; o Plano de Ação para 2014 do Centro-Dia e o Termo de Ajuste nº 79/14 (BRASIL, 2012).

Além desta introdução, o capítulo está estruturado em mais cinco partes: (1) a política de Assistência Social

e a instrumentalização da ação pública, que aborda os principais conceitos utilizados na avaliação de implementação; (2) desenho metodológico para avaliação do processo de implementação do Centro-Dia; (3) design e implementação do instrumento Centro-Dia; (4) o processo de implementação do Centro-Dia de Campinas – SP: avanços e desafios; e, por fim, (5) as considerações finais e referências utilizadas.

POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A INSTRUMENTALIZAÇÃO DA AÇÃO PÚBLICA

Conforme previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), a institucionalização e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a partir da Norma Operacional Básica (NOB-SUAS, 2005), enquanto instrumentos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), busca consolidar de modo integrado a oferta de benefícios e serviços não-contributivos, por meio de diferentes instrumentos implementados cooperativamente entre os entes federados (Governo Federal, Estados, Municípios e Distrito Federal), com execução direta governamental ou em parceria com outros atores, como entidades privadas da sociedade civil. Deste modo, podemos remeter a ideia da Política de Assistência Social enquanto *ação pública* (LASCOUNES; LE GALÈS, 2012, 2007) compreendendo um conjunto de ações coletivas e multilaterais para a criação de determinada ordem social e política, direção da sociedade e regulação de suas tensões, integração de diferentes grupos sociais e resolução de conflitos em torno de problemas de pública relevância. Assume-se a política pública como forma

da ação pública¹, num sentido mais ampliado de compreensão da *policy*, numa perspectiva pluricêntrica, considerando a grande diversidade de atores e formas de mobilização, sendo preciso dar mais atenção a dimensão política do processo. Ou seja, a ação pública enquanto articulação entre regulação social e política (LASCOUTES; LE GALÉS, 2012).

Entende-se que o SUAS se constitui como um macro-instrumento e complexa instituição da ação pública, consistindo em um sistema descentralizado e participativo que compõe um *policy design*. Para tal, combina distintos instrumentos e instituições para o enfrentamento do problema público dos riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais, tais como: órgãos gestores, conselhos, fundos, planos e comissões em todas as esferas de governo; macro-programas instituídos como Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e Serviço de Proteção e Atendimento Especializados a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico); instrumentos normativos; equipamentos e serviços públicos ofertados.

Este conjunto de recursos utilizados com princípios “substantivos” (instrumentos que afetam a substância dos *outputs* políticos) e “procedimentais” (instrumentos que se voltam de preferência para a manipulação dos processos políticos associados à provisão desses *outputs*), compartilham

¹ A análise da ação pública deve envolver a percepção de cinco elementos da política pública, articulados entre si: atores (individuais e coletivos, dotados de recursos, guiados por interesses materiais e/ou simbólicos), representações (espaços cognitivos e normativos que dão sentido as suas ações), instituições (normas, regras, rotinas e procedimentos que governam as interações, processos (formas de interação e recomposição no tempo que justificam as mobilizações) e resultados (consequências, *outputs*, efeitos da ação pública) (LASCOUTES; LE GALÉS, 2012).

um conjunto mínimo de valores que vêm modelando a diretriz da ação pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Busca-se, assim, por uma racionalidade linear explicativa na composição de todas as suas partes e instrumentos ativados. Defende-se um variado subsistema atorial com corresponsabilização entre os entes federativos para a garantia dos direitos defendidos, bem como, a universalização da assistência social aos cidadãos e situação de risco e vulnerabilidade social (ARAÚJO et al., 2014). Logo, entende-se que estes instrumentos não são a política em si, mas ferramentas do governo para lidar com problemas públicos (SALAMON apud AMORIM; BOULLOSA, 2014); ou meios e expedientes reais a que os governos recorrem para implementar as políticas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013); ou ainda como já citado anteriormente, dentro de uma abordagem mais sociopolítica que é adotada nesta pesquisa, como um tipo especial de instituição política que se configura como dispositivos técnicos e sociais de regulação social entre o poder público e seus *policytakers* (LASCOUMES; LE GALÈS, 2004 apud LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Desta concepção adotamos como ponto de partida nesta análise a lógica da instrumentalização das políticas públicas que,

remete ao conjunto de problemas apresentados pela escolha e o uso de instrumentos (técnicas, formas de operar, dispositivos) que permitem materializar e operacionalizar a ação governamental. Trata-se de compreender, não apenas as razões que levam a escolher um instrumento em detrimento de outro, mas também verificar os efeitos produzidos por essas escolhas (LASCOUMES; LÉ GALÈS, 2004 apud LE GALES; 2012, p. 200).

O Centro-Dia é um instrumento complexo produzindo diferentes subsistemas de atores, mobilizando muitos e diferentes recursos, com diferentes graus de precisão, coerência, pertinência, eficiência e eficácia (AMORIM; ARAÚJO, 2014). Todas estas variáveis estão associadas à compreensão da formação de agenda a partir da *policy window* criada para escolha, planejamento e implementação do Centro-Dia. A ideia de “janela de oportunidades” reforçada por Kingdon (1984), remete à lógica de uma oportunidade dos defensores de determinada causa política apresentarem suas soluções ou atrair atenção para seus problemas favoritos. As janelas são abertas por eventos tanto no fluxo dos problemas como no fluxo da política (*politic*). Janelas abertas apresentam oportunidade para uma ligação completa de problemas, propostas e políticas públicas e, portanto, oportunidades de inserir pacotes dos três elementos juntos na agenda decisional do governo. No caso do Centro-Dia, percebe-se que houve uma janela aberta de modo previsível, uma vez que desde 2009, estava regulamentado na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, no conjunto de ofertas da Proteção Social Especial de Média Complexidade, o *Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias*. Com a condição política colocada pela ONU, cobrando ações palpáveis para a implementação da Convenção Internacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (BRASIL, 2008), parece que os defensores em torno do governo colocam na agenda suas soluções pretendidas quanto ao problema dos riscos e vulnerabilidades causados às pessoas com deficiência, devido ao alto nível de dependência de algumas destas pessoas com deficiência, ausência de cuidados e alta oneração dos cuidadores familiares. Esta agenda política é estruturada em 2011, com uma agenda governamental envolvendo ações intergovernamentais com 15

ministérios e o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CONADE), gerando outro instrumento que é o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência – **Plano Viver Sem Limite** (Decreto nº 7.612, de 17/11/2011). Nele, são estabelecidas 38 metas a serem executadas entre 2011 e 2014, prevendo a integração, transversalização e matriciamento das ações em quatro grandes eixos: educação, saúde, acessibilidade e inclusão social. No eixo inclusão social, de responsabilidade principalmente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), são instituídas como metas: 1) alterações do Benefício de Prestação Continuada (BPC), implementação do programa BPC Trabalho; 2) 27 Centros-Dia, no âmbito da PSE de Média Complexidade; e 200 Residências Inclusivas², na PSE de Alta Complexidade (BRASIL, 2012). De lá para cá, o Centro-Dia foi desenhado pelo MDS, muito material de orientação técnica e legal foi produzido e as primeiras experiências de implementação começaram a surgir.

² A Residência Inclusiva é uma unidade que oferta Serviço de Acolhimento Institucional, no âmbito da Proteção Social Especial de Alta Complexidade do SUAS, conforme estabelece a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Trata-se de residências adaptadas, com estrutura física adequada, localizadas em áreas residenciais na comunidade. Devem dispor de equipe especializada e metodologia adequada para prestar atendimento personalizado e qualificado, proporcionando cuidado e atenção às necessidades individuais e coletivas (BRASIL, 2012).

DESENHO METODOLÓGICO PARA AValiação DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO-DIA

Esta foi uma avaliação *in itinere*, por ser aplicada na fase de implementação da intervenção social planejada e organizada, ocorrendo de modo sistematizado e contínuo estruturando-se como um processo de monitoramento, tendo assim, uma natureza formativa (BOULLOSSA; ARAÚJO, 2009), com a preocupação de dar subsídios para melhorias e possíveis correções de rumo no funcionamento do Centro-Dia.

Do ponto de vista formal (organizacional e de gestão), podemos dizer que o Centro-Dia é um modelo de oferta e gestão de serviços socioassistenciais (um instrumento) para a pessoa com deficiência, encontrado como alternativa para o problema público da dependência, vulnerabilidade e risco social. Assim, este modelo é aqui visto como uma estratégia de confrontação ao problema que enseja: (a) uma efetiva pactuação político-institucional; (b) uma nova configuração organizacional; (c) a assunção de um conjunto de valores próprios; (d) uma nova gramática organizacional; e (e) um novo conjunto de instrumentos de gestão (BOULLOSA, 2013).

Ao compreender o Centro-Dia como modelo de oferta de serviços socioassistenciais e de gestão da política social (que exige inovação em suas diferentes dimensões de planejamento e implantação), é possível compreender suas experiências de implementação local como experimentos de testagem de novos modos de oferta, cobertura e gestão do direito à Assistência Social para as pessoas com deficiência e suas famílias. Em outras palavras, significa compreender como este “modelo de gestão”

vem sendo localmente gerido e implementado, levando em consideração as exigências de inovação que demanda.

Para isto, foram desenhadas quatro dimensões de avaliação que, juntas, buscam revelar o andamento da experiência, seus entraves, desafios e adaptações inovadoras. As dimensões são:

1. Político-institucional – diz respeito aos aspectos referentes aos relacionamentos políticos e institucionais (inclusive burocráticos e legais) existentes nos processos de pactuação e cofinanciamento entre as três esferas de gestão da Assistência Social para a implementação do Centro-Dia.

2. Cognitiva – reflete como vem sendo ocorrendo a apreensão das novas gramáticas e concepções conceituais trazidas na proposta do Centro-Dia e como se reflete nos processos de formação e aprendizagem das equipes gestoras e executoras do serviço.

3. Técnico-operacional – considera as formas de operacionalização técnica da oferta dos serviços que refletem na concretude da proposta inovadora de serviço socioassistencial para a pessoa com deficiência e suas famílias.

4. Gestão – considera como os instrumentos de gestão propostos para o Centro-Dia vem sendo utilizados no sentido da garantia da qualidade da oferta dos serviços, bem como os modelos gerenciais adotados.

Para cada dimensão foram sendo construídos indicadores de comparação, por meio de entrevistas semiestruturadas

e grupos focais com gestores, coordenadores e equipe técnica envolvidas na implementação dos serviços, conforme quadro a seguir:

DIMENSÃO	CRITÉRIOS	INDICADORES
Político-institucional	Qualidade e sustentabilidade da pactuação realizada entre os entes federados	<ul style="list-style-type: none"> - Prazos de repasse de recursos entre os entes federados - Tempo para criação e funcionamento do Centro-Dia - Modelos de tomada de decisão - Parceria técnica entre MDS, órgãos gestores estaduais, municipais e Centro-Dia - Cumprimento de metas pactuadas - Criação de instância de controle social - Articulação territorial da rede socioassistencial - Mobilização de recursos financeiros, humanos e materiais etc.
Cognitiva	Aprendizagem e formação da equipe	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptações de usos de conceitos/palavras antigas e novas - Processos de seleção e capacitação da equipe - Perfil da equipe técnica - Perfil dos cuidadores - Espaços e formas de discussão de casos pela equipe - Nível de inovação dos atendimentos prestados etc.

(Continuação)

Técnico- -operacional	Compreensão do serviço socioassistencial	<ul style="list-style-type: none">- Qualidade do funcionamento efetivo do serviço- Progressão da quantidade de usuários do serviço- Utilização de instrumentos e metodologias de trabalho propostas pelo MDS- Parcerias técnicas para execução de projetos- Expansão do atendimento- Diferenciais dos serviços socioassistenciais- Variedade dos atendimentos prestados- Atendimento das demandas dos usuários- Perfil e atuação da equipe interdisciplinar- Perfil e atuação dos cuidadores- Qualidade dos planos de atendimento individual e- Acompanhamento das aquisições dos usuários- Qualidade dos projetos executados etc.
----------------------------------	--	--

(Continuação)

Gestão	Estilo de gestão	<ul style="list-style-type: none">- Condições de infraestrutura, qualidade ambiental, acessibilidade- Articulação territorial com outros equipamentos públicos e rede privada- Modelos de tomada de decisão- Espaços de reunião da equipe para discutir processos de gestão- Utilização/adaptação de instrumentos de instrumentos de gestão propostos pelo MDS- Qualidade do plano de atendimento da unidade- Nível de burocratização dos processos de gestão- Efetividade no uso dos recursos financeiros etc.
---------------	------------------	--

Quadro 1 – Dimensões de avaliação da implementação do Centro-Dia de Referência para a pessoa com deficiência.

Fonte: (ARAÚJO, 2013; ARAÚJO et al., 2014, p. 12)

DESIGN E IMPLEMENTAÇÃO DO INSTRUMENTO CENTRO-DIA DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E SUAS FAMÍLIAS

O Centro-Dia é um “equipamento social do SUAS que presta atividades de convivência; fortalecimento de vínculos e cuidados pessoais às pessoas com deficiência em situação de dependência e suas famílias” (ARAÚJO; CRUZ, 2012, p. 14). Seu objetivo principal é ofertar o Serviço de Proteção Social Especial à pessoa com deficiência em situação de dependência e à sua família, por meio de acolhida, escuta, informação, orientação e oferta de cuidados cotidianos, além de apoiar suas famílias no exercício da função protetiva, fortalecendo as redes comunitárias. Trata-se de um conjunto de serviços diurnos ofertados dentro de uma programação diária específica para atender as demandas de cada usuário/família, tendo este que retornar à sua residência após a oferta dos serviços planejados. Cada equipamento deve atender no máximo 30 (trinta) usuários por turno/tipo de atendimento, a ser definido pelos Planos Individuais e/ou Familiar de Atendimento proposto por uma equipe mínima multidisciplinar composta por 1 coordenador, 1 assistente social, 1 terapeuta ocupacional, 1 psicólogo e 10 cuidadores de nível médio (BRASIL, 2012; ARAÚJO, CRUZ, 2012).

Destina-se ao público de jovens e adultos com qualquer tipo de deficiência (de 18 a 59 anos de idade com deficiência auditiva, visual, intelectual, física, múltipla, autismo), em situação de dependência e suas famílias, prioritariamente beneficiários do Benefício de Prestação Continuada (BPC), em situação de pobreza e outras vulnerabilidades sociais, que estejam incluídos no Cadastro Único para Programas do Governo Federal

(CadÚnico). Os usuários do serviço, portanto, possuem grau elevado de dependência, mas com algum nível de autonomia que possa propiciar melhor participação em serviços coletivos e atenções individualizadas por parte de cuidadores. Autonomia aqui está sendo entendida neste contexto como a condição de domínio no ambiente físico e social, preservando ao máximo a privacidade e a dignidade da pessoa com deficiência, tendo como uma das expressões maiores de sucesso do Serviço de Proteção Social Especial a promoção da qualidade da convivência e autonomia da dupla *cuidado e cuidador* (ARAÚJO; CRUZ, 2013).

As ações deste equipamento devem contribuir para ampliar as aquisições dos usuários, na perspectiva da garantia das seguranças previstas na PNAS, tais sejam: acolhida; convívio ou vivência familiar, comunitária e social; desenvolvimento da autonomia. Nesta perspectiva o serviço busca desenvolver atividades em três dimensões: desenvolvimento da convivência; fortalecimento de vínculos familiar, social e grupal e aprimoramento dos cuidados pessoais (BRASIL, 2009, 2012).

O Centro-Dia deve ser cofinanciado pelos três entes da federação (Governo Federal, Estado, Município ou Distrito Federal) buscando garantir a integralidade e qualidade da oferta³. O cofinanciamento federal para os Municípios e o

³ De acordo com a Resolução nº 7, de 12 de abril de 2012, da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e da Resolução nº 11, de 24 de abril de 2012, foram aprovados os critérios de partilha do cofinanciamento federal para apoio à oferta dos Serviços de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência e suas famílias em Centros-Dia de Referência. No artigo 2º, fica estabelecido que o governo federal destinará recursos orçamentários para os Municípios e Distrito Federal compondo o Piso Fixo de Média Complexidade (PFMC) para o apoio à oferta do Serviço de Proteção Social Especial em Centro-Dia de Referência para Pessoa com Deficiência, em situação de dependência, e suas Famílias.

Distrito Federal é no valor de R\$40.000,00 (quarenta mil reais) por mês por equipamento, devendo os governos Estaduais cofinanciar mais pelo menos 50% deste valor. Os governos municipais e do Distrito Federal devem arcar com pelo menos 10% do valor federal, bem como com as despesas de capital/investimento (construção, aquisição de equipamentos de natureza permanente, compra de veículo etc.), uma vez que os recursos do cofinanciamento federal, repassados mensalmente, do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para o Fundo Municipal de Assistência Social e do Distrito Federal, devem ser utilizados exclusivamente no pagamento de despesas correntes (de custeio, pagamento de pessoal, compra de materiais didáticos, aluguéis, capacitação etc.) (BRASIL, 2012).

Todos os serviços independentes de serem implementados com execução direta (pelo órgão gestor municipal da Assistência Social) ou indireta (em parceria com organizações privadas mediante chamada pública), devem estar referenciados por um Centro de Referência Especializado em Assistência Social (CREAS) local, no sentido inclusive de garantir a universalidade das ofertas.

Com este design institucional o MDS vem buscando fazer pactuações com os municípios e Estados para implementação do Centro-Dia, de maio de 2012 a junho de 2013, sendo realizadas 4 etapas com adaptações dos critérios⁴ para os Estados e Municípios, para assinar e os Termos de Aceite para conseguir realizar a pactuação com os 27 previsto como meta no Plano Viver Sem Limite. No quadro 2, a seguir, tem-se uma síntese dos Termos de Aceite assinados e em que fase de implementação estava cada Centro-Dia no momento da pesquisa.

⁴ Ver critérios em Cruz Araújo (2012).

ETAPA	CIDADE	NOME DO CENTRO-DIA	DATA DO TERMO DE ACEITE	DATA DE DA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO
1ª Etapa 4 unidades	João Pessoa (PB)	Centro-Dia de João Pessoa/PB	jul. 2012	04/12/2012
	Curitiba (PR)	Centro-Dia de Referência Amigo Curitibano	jul. 2012	2014*
	Campo Grande (MS)	Centro-Dia de Campo Grande	Jul. 2012	22/08/2014
	Belo Horizonte (MG)	-	Jul. 2012	-

(Continuação)

ETAPA	CIDADE	NOME DO CENTRO-DIA	DATA DO TERMO DE ACEITE	DATA DE DA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO
2ª Etapa 15 unidades	Goiânia (GO)	-	nov. 2012	-
	São Luiz (MA)	Centro-Dia São Luiz	nov. 2012	-
	Natal (RN)	Centro-Dia de Referência da Pessoa com Deficiência de Natal	nov. 2012	14/12/2012*
	Salvador (BA)	-	nov. 2012	-
	Recife (PE)	-	nov. 2012	-
	Maceió (AL)	-	nov. 2012	-
	Aracaju (SE)	Centro-Dia Josevaldo Bezerra de Andrade - (Diel)	nov. 2012	13/06/2014
	Manaus (AM)	-	nov. 2012	-
	Rio Branco (AC)	-	nov. 2012	-
	Araguaína (TO)	-	nov. 2012	-
	Campinas (SP)	Centro-Dia de Campinas	nov. 2012	07/11/2013
	São Gonçalo (RJ)	Centro-Dia, para Pessoas com Deficiência - Polo de Vista Alegre	nov. 2012	14/03/2014
	Joinville (SC)	-	nov. 2012	-
	Caxias do Sul (RS)	Centro-Dia de Caxias do Sul	nov. 2012	2014*
	Distrito Federal	-	nov. 2012	-

(Continuação)

ETAPA	CIDADE	NOME DO CENTRO-DIA	DATA DO TERMO DE ACEITE	DATA DE DA IMPLEMENTAÇÃO DO SERVIÇO
3ª Etapa – 04 unidades	Mapacá (AP)	-	mar. 2013	
	Cuiabá (MT)	-	mar. 2013	-
	Teresina (PI)	Centro-Dia de Teresina	mar. 2013	09/05/2014
	Fortaleza (CE)	-	mar. 2013	
4ª Etapa – desde junho / 2013 04 unidades	Boa Vista (RR)	-	mai. 2013	
	Belém (PA)	Serviço da Assistência para Pessoa com Deficiência – Centro-Dia	mai. 2013	18/12/2013
	Porto Velho (RO)	-	mai. 2013	
	Vitória (ES)	-	mai. 2013	

**O Centro-Dia de Natal afirmou ter sido inaugurado nesta data, porém, não oficialmente. O MDS informou que os Centros-Dia de Curitiba (PR) e Caxias do Sul (RS) entraram em funcionamento em 2014, porém, não houve inauguração oficial.*

Quadro 2 – Fases de implementação dos 27 Centros-Dia de Referência para a Pessoa com Deficiência e suas Famílias

Fonte: Araújo et al. (2014, p. 12), com base em dados fornecidos pelo MDS e notícias divulgadas na mídia.

Da primeira etapa de pactuação e implementação, apenas o Centro-Dia de João Pessoa-PB cumpriu com a meta de prazo. Da segunda etapa, o de Natal foi inaugurado em 2012; o de Campinas-SP, em 2013; e mais 3 em 2014. Na terceira e quarta etapa, mais 2 Centros-Dia inaugurados, sendo Belém, em 2013 e Teresina, em 2014. Dos 11 equipamentos inaugurados na época da pesquisa, 5 estão na Região Nordeste, incluindo o de João Pessoa, que são foco desta pesquisa. Por isso, o Centro-Dia de Campinas-SP, aberto no prazo previsto e sendo o primeiro de execução indireta por organização da Sociedade Civil⁵, serve como linha de base para este estudo, conforme já explicado.

Pode-se perceber que a implementação de instrumentos de políticas, neste caso *top-down*, é moldada por muitas variáveis (O'TOOLE JR, 2010), que ultrapassam os recursos financeiros e técnicos, principalmente, quando se depende de relações interorganizacionais em diferentes níveis de governo, considerando inclusive a total autonomia constitucional garantida aos municípios.

O PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO CENTRO-DIA CAMPINAS – SP: AVANÇOS E DESAFIOS

A implementação de instrumentos de políticas públicas requer que as instituições arquem com o ônus de transformar tentativas de políticas gerais em um leque de regras, rotinas

⁵ No que concerne à modalidade de execução dos serviços, a maioria dos Centros-Dia em funcionamento (8 de 11) optaram por execução direta dos serviços. Os demais contrataram alguma organização da sociedade civil por meio de chamada pública (ARAÚJO et al., 2014).

e processos sociais que convertam intenções políticas em ações efetivas (O'TOOLE JR, 2012).

No caso da implementação do Centro-Dia de Campinas, foi crucial, desde o princípio, a necessidade de implementação em cooperação com entidades privadas de Assistência Social, gerando um programa interorganizacional “vertical”, já que envolve autoridades nacionais e subnacionais, dentro dos padrões público-privado das “parcerias sociais”, historicamente realizadas (O'TOOLE JR, 2012). Isso pode ser explicitado na fala de uma das gestoras entrevistadas, quando perguntada se desde o início esta opção estava clara:

[...] uma das opções é que como gestora a gente tem que fazer e privilegiar o que é obrigatório hoje. É claro se a gente pudesse ter mais políticas realizadas diretamente... é o nosso sonho de consumo no futuro! Mas, como hoje não tem essa possibilidade, a gente tem que fazer escolhas [...] a escolha possível [...] então, hoje tenho olhado muito isso e aquilo que eu posso fazer com o parceiro [...] nós nem pensávamos em ter o Centro-Dia [executado] pelo poder público, porque o caminho do gestor tem que ir se organizando [...] (Entrevista – Gestora A).

Percebe-se, assim, a comprovação do forte argumento que o mundo do gestor da implementação é intensamente multiatorial (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012) interorganizacional, já que o acréscimo de instituições importantes e outros atores de “coalizão” pode deter críticas e aumentar as chances de sucesso da implementação (O'TOOLE JR, 2012).

A pactuação entre o MDS, Prefeitura de Campinas e Governo do Estado de São Paulo foi feita na segunda etapa, em novembro de 2012, sendo efetivamente inaugurado em 7 de

novembro de 2013, levando 11 (onze) meses entre o planejamento e implementação, o que comparado a outros casos analisados, considerou-se um bom tempo médio de implementação.

A mesma gestora entrevistada aponta como ocorreu este processo, evidenciando que não se tratava apenas de um processo legal e burocrático, mas foi preciso uma mobilização anterior:

[...] foi um processo tranquilo. Depois a elaboração do edital, foi o momento assim de ainda, imaturidade de que teríamos de colocar, de como seria [...] Olhamos, consertamos [...] Fizemos uma busca também, uma busca ativa de parceiro, para que quando o edital saísse... Claro que nunca privilegiando ninguém, mas, que a informação chegasse avisando todos os serviços, principalmente, que já tivesse o registro no CMAS [...] Foi complemente divulgado e foi até surpresa o parceiro (Entrevista – Gestora A).

Isso também é reafirmado no grupo focal realizado com outras gestoras e com a equipe técnica do Centro-Dia, quando é afirmado que foi feito um convite pela Secretaria Municipal de Cidadania, Assistência Social e Inclusão Social (SMCAIS) para as 17 (dezesete) instituições privadas existentes no município com expertise na área da deficiência, sendo realizada uma reunião com todas para apresentar a proposta do serviço em abril de 2013. Após isso, foi feita uma chamada pública pela SMCAIS, Resolução nº4/2013, publicada no Diário Oficial do Município, de 16 de julho de 2013, convocando organizações para a seleção de uma entidade da rede socioassistencial privada do SUAS, devidamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social e atendendo a regularidade de todos os pré-requisitos legais e comprovação de idoneidade necessária.

O prazo para inscrição das entidades apresentando documentação e proposta de execução foi de 12 a 26 de julho, conforme art.4 da referida resolução. Entre os requisitos para seleção, deveria ser explicitado pela entidade, a contrapartida de 15% da receita destinada à execução dos serviços que poderia ser apresentado em forma de bens e serviços economicamente mensuráveis. Os pré-requisitos técnicos colocados na chamada seguiram rigorosamente os padrões de oferta, estratégias metodológicas e diretrizes estabelecidas pelo MDS. Interessante ressaltar que na descrição dos recursos a serem repassados para a entidade privada (art. 20 da resolução) além dos montantes de repasse federal, estadual e municipal, conforme previsto, é sinalizado no parágrafo único o *per capita* mensal cofinanciado de R\$ 2.333,33, devendo o *per capita* total do serviço ser no mínimo R\$ 2.683,33 (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPINAS, 2014).

Foram apresentadas apenas 2 (duas) propostas por distintas entidades (Sorri Campinas e Instituto dos Cegos), sendo selecionadas por uma comissão formada por 6 (seis) representantes da SMCAIS de diferentes setores, 2 (dois) do Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência e 2 (dois) da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzidas.

A Sorri Campinas, entidade selecionada do edital para ofertar os serviços do Centro-Dia, foi fundada em 2 de dezembro de 1987, integrando um sistema de entidades existentes desde 1976, congregando atualmente a Sorri-Brasil e mais 7 organizações, sendo 4 em municípios de São Paulo (Bauru, Campinas, São José dos Campos e Sorocaba), Parauapebas-PA e Salvador-BA (SORRI, 2014).

Uma das gestoras participantes do grupo focal salienta o porquê da seleção da Sorri Campinas:

Essa comissão tem gestores e tem conselheiros da sociedade civil. A gente fez essa mescla e analisa a proposta, os planos de trabalho e verifica se eles têm condições, se atendem as condições que já foram estabelecidas. E aí habilita ou não habilita para o processo de financiamento. [...] E as vezes eles têm condições, mas não naquele momento. Então você pode fazer uma habilitação e faz um termo de ajuste com os procedimentos necessários para chegar lá ou então já não habilita se não atender os requisitos [...] O plano de trabalho da outra instituição estava bem adequado, estava bom também. O que pesou na decisão da escolha da SORRI foi a expertise, o conhecimento para atender e trabalhar com todos os tipos de deficiência (Grupo Focal – Gestora B).

Outra gestora salientou ainda que lembra que a localização física das instalações da Sorri Campinas, que atende mais regiões da cidade também contribuiu para a escolha, por ser considerado “um local estrategicamente mais favorável para o acesso aos usuários” (Grupo Focal – Gestora C). Além disso, destacou a estrutura física adequada e a equipe parcialmente formada, com experiência em outros serviços especializados já existentes na organização.

Vale salientar que anteriormente, a Sorri-Campinas tinha como foco a preparação e inclusão das pessoas com deficiência para o mercado de trabalho, prestando serviços por meio de oficinas nas quais os usuários recebiam orientações e eram encaminhados e acompanhados no mundo do trabalho, por três meses (SORRI, 2014), conforme afirma uma das gestoras no grupo focal:

A SORRI sempre trabalhou com pessoas com deficiência e com foco no mercado de trabalho. [...] com o Decreto 3298/2000, tivemos uma necessidade de mudança... porque nós trabalhávamos com oficinas [que] se tornaram ilegais [...] Nessa mudança, nós preparamos as famílias para elas assumirem uma cooperativa [...] que a SORRI Campinas apoiou até 2013... Nós desfizemos as oficinas em 2003, em 2013, encerrou a cooperativa que trabalhou de 2003 a 2013. [...] já não tinha o porquê da cooperativa por conta até de que com a lei [3298] os objetivos foram alcançados. A sociedade começou a reagir, a absorver as pessoas com deficiência no mercado. O movimento já era outro. Então, essa cooperativa fechou, o que é que aconteceu? Nós ficamos com o andar de baixo, o térreo [...] Estávamos sem atividade e nós estávamos, exatamente, num momento de busca. [...] pensávamos o seguinte: “E agora, com o que nós vamos trabalhar? O que é que nós vamos fazer aqui neste espaço?” [...] Então, quando a resolução [edital] foi publicada, a [Fulana] da Assistência [SMCAIS], nos chamou perguntando se a gente não gostaria de pelo menos participar da apresentação [...] A Secretaria publica uma resolução e apresenta todos os serviços para as entidades apresentarem o plano de trabalho [...] Nós começamos a estudar [...] para saber se realmente tínhamos condições... Mas, bateu muito medo! Nós tínhamos muita preocupação! (Grupo Focal – Gestora C).

Pela explicação dada, a adesão à proposta do Centro-Dia pela Sorri Campinas, surge em 2013, como uma “janela de oportunidade” não só para a SMCAIS, mas para a entidade, considerando que devido às mudanças legislativas a organização teve que rever seu foco de atuação. Além disso, outros fatores

contribuíram para a adesão ao Centro-Dia, conforme relatados no grupo focal: o envelhecimento dos usuários; a necessária busca pelo atendimento das necessidades das pessoas com deficiência que não têm condições de ingresso no mercado de trabalho; a sustentabilidade da organização; a inexistência de serviços socioassistenciais congêneres na cidade; a existência de recursos e instrumentos técnicos etc.

Essa convergência de necessidades fez com que houvesse maior agilidade para abrir o serviço, por meio de uma relação interorganizacional conforme explicitado: “[...] Campinas tem uma rede muito madura. Acho que nós temos um trabalho com as nossas entidades aqui [...] Tem muita gente boa. Elas dão um caráter muito profissional, sabe?” (Entrevista Gestora A). A gestora ainda complementa a questão citando, por exemplo, a possível agilidade de que uma organização da sociedade civil pode ter para contratação de pessoal, já que ainda não existia possibilidade de concurso público para alguns profissionais exigidos pelo Centro-Dia em sua equipe mínima: “[...] Tem certas coisas que o poder público não consegue fazer com agilidade. Então eu imagino um Centro-Dia faltando cuidador... O que eu faria hoje?” (Entrevista Gestora A)

As falas da Gestora A apontam para o que Gage e Mandell apud O’Toller Jr (2012) trazem quanto à necessidade de o gestor público superar as fronteiras organizacionais, devendo recorrer ao encontro ou estímulo a interesses comuns e desenvolvimento e manutenção de trocas sensatas. Percebe-se, assim, que do ponto de vista da **dimensão político-institucional**, a qualidade e sustentabilidade das relações de pactuação é reforçada devido não só às relações entre entes governamentais, mas devido à parceria induzida com a sociedade civil. Isso vem sendo possível também devido às adaptações necessárias do ponto

de vista **cognitivo**, que implicam em novos processos de aprendizagem e formação de equipes específicas para o Centro-Dia. Pela análise do plano de ação apresentado pela Sorri a SMCAIS, dos 25 (vinte e cinco) profissionais que deveriam fazer parte do Centro-Dia, 20 já deveriam ser aproveitados de outros serviços que desenvolviam. Isso por um lado é positivo, dada a experiência na área destas profissionais e, por outro, pode dificultar algumas compreensões sobre o serviço. Por isso, são realizadas reuniões semanais “com todas as cuidadoras e a equipe técnica” para passar as “informações de como se comportar com os usuários, com as famílias” – expressa a cuidadora durante o grupo focal, complementando que – “isso vai ajudando a fazer com que o trabalho da gente vá ficando melhor!”

Percebe-se ainda que a Sorri enquanto executora do Centro-Dia vem conseguindo uma boa articulação territorial da rede socioassistencial em parceria com o *Centro de Referência Especializado de Assistência Social* (CREAS) e outras organizações, inclusive da política de saúde, conforme depoimentos:

Nós fizemos uma escolha pelo referenciamento do CREAS. Às vezes, aparece demanda espontânea, alguém vê o serviço ou fica sabendo através de um familiar que já tem alguém sendo atendido. A orientação, quando ligam para o Centro-Dia, é que procurem orientação no CREAS ou DAES do território (Grupo Focal – Gestora C).

Depois que o CREAS, depois que vocês fizeram aquela divulgação no centro de saúde, também, tem vindo da saúde muitos casos. Acho que vai pipocar tudo! A gente entra em contato com eles e eles falam: ‘Olha tem mais um caso pra vocês! (Grupo Focal – Técnica A).

Sobre estas questões, porém, a gestora D, participante do grupo focal, alerta:

[...] o Centro-Dia não pode virar uma extensão do CAPS, não é?! Os públicos não são os mesmos. A natureza do serviço não é a mesma. E a nossa briga, acho que é a briga do Brasil, da Assistência Social com a saúde mental. Nós estamos sofrendo essa pressão. [...] Essa situação me preocupa muito! Essa interface que tem que ser muito bem cuidada porque se não nós vamos começar a incluir pacientes do CAPS [sem deficiências] nos nossos Centros-dias (Grupo Focal – Gestora D).

Percebe-se assim, que ainda há questões a serem resolvidas nas dimensões **técnico-operacional** e de **gestão** do Centro-Dia, dado o nível de novidade e de inovação que apresenta. Isso se observa quando se cruzam algumas variáveis como: definição do público a ser atendido X atendimento das demandas dos usuários X diferenciais dos serviços socio-assistenciais. Essas são preocupações recorrentes nas falas e pode ser expressa pela preocupação da Gestora C com relação às articulações com a saúde:

Acho que a dificuldade maior é essa coisa da gente identificar se é usuário do Centro-dia ou é da saúde mental. Isso aí eu acho que a gente já conseguiu superar! Agora, a dificuldade maior, é envolver o serviço de saúde nesse plano de atendimento desse usuário [...] Assim [...] envolver efetivamente! (Grupo Focal – Gestora C).

Mesmo com algumas parcerias ainda enfrentando problemas, quando “o trânsito não é bom, a gente aciona o nosso ‘apoio interno” – afirma a Técnica C, no grupo focal.

Importante ressaltar que logo no início do serviço havia uma demanda de 40 (quarenta) pessoas encaminhadas pela Secretaria da Pessoa com Deficiência, que vinham por meio de denúncias e busca ativa. A equipe do Centro-Dia fez uma triagem e observou que “não eram pessoas com deficiência, mais [pessoas] doença mental, ou eram idosos, ou eram pessoas com menos de 18 (dezoito) anos” (Grupo Focal – Técnica D). Efetivamente, o Centro-Dia iniciou com 7 (sete) usuários daquela demanda e até setembro de 2014 ampliou o atendimento para 29 usuários frequentando diariamente, a maioria em período integral. Admite-se que há mais demanda, mas devido a problemas relacionados à dimensão **gestão** ainda não é possível ampliar o atendimento, como exemplifica a gestora C: “Nosso maior entrave tem sido o transporte. [...] Nós temos duas vans! São terceirizadas! Não dão por conta da distância das localidades.” A técnica D e a cuidadora A complementam:

A gente dividiu por regiões. Em uma Van a gente pega os que moram próximos a uma região e outra, mas o problema é que Campinas é muito grande. O trânsito nesse horário é muito complicado... ficamos praticamente 3h com eles [os usuários] dentro do carro. [...] têm regiões que mesmo a gente querendo não consegue atender [...] Por exemplo, na Van 1, nós temos que ter onze usuários porque tem as [duas] cuidadoras que acompanham [...] elas não podem vir na frente... porque elas precisam estar com eles atrás e nós não temos usuários em condições de vir na frente com o motorista (Grupo Focal – Técnica D).

A Van 2, tem 18 lugares, [mas] traz 16 porque também tira dois lugares para as cuidadoras. Essa van está com menos usuários, mas ela faz uma região muito mais distante. Ela sai quase no mesmo horário (Grupo Focal – Cuidadora A).

Cabe salientar que pela análise do Plano de Trabalho apresentado pela Sorri para a SMCAIS em 2014, o segundo item de despesa mais alto é a contratação de serviços de transporte (R\$ 156.000,00), após as despesas com pessoal. Ainda sobre este problema do transporte na entrevista com a Gestora A é falado sobre um transporte que seria recebido pelo MDS e Ministério da Saúde e que não ocorreu. Assim, a SMCAIS estava providenciando uma reunião com a Secretaria de Transportes para tentar solucionar problemas com um programa de transportes da prefeitura:

[...] eles têm alguns limites que excluam muitos usuários. O caso dos usuários do Centro-Dia é um deles, porque não é possível marcar [...] Tem que marcar um dia antes [...] Assim, precisava pensar em termos do município um avanço do PAI (programa de transportes da prefeitura) para cobrir o Centro-Dia [...] Nós estamos chamando essa reunião por diversos assuntos. Nós estamos chamando Educação, Saúde, Secretário de Transporte para rever a questão da lei e verificar de que forma a gente pode ver com o Prefeito a expansão disso [...] Por isso achei que é imprescindível [...] Então, nós vamos juntar todo mundo com todas as necessidades de transportes para ver se até altera a lei, o quer que a gente possa fazer.. (Entrevista Gestora A).

No processo de implementação do Centro-Dia tem sido feito algumas adaptações aos instrumentos de gestão propostos pelo MDS nas orientações técnicas. Existe o plano individual e prontuários que foram adaptados e o plano de ação e relatórios modelados pela SMCAIS, além de um “sistema de informações sociais” alimentado mensalmente. Mas, mesmo assim, ainda há pouca burocratização dos processos de gestão.

Retomando questões sobre a dimensão **técnico-operacional**, percebe-se que existem muitas lacunas relacionadas ao trabalho com famílias. É afirmado que este tipo de trabalho ainda é muito pontual, mais voltado apenas às orientações necessárias para continuidade do que é desenvolvido com os usuários durante suas permanências no Centro-Dia. Conforme debate estabelecido entre a cuidadora e a técnica D, percebe-se a necessidade de alguns alinhamentos sobre esta questão:

Não dá para gente misturar muito essas coisas, se você se envolver muito com a família [...] Ainda mais nós que somos cuidadoras, vai acabar não dando certo [...] Se deixar a família quer passar todas as responsabilidades para nós cuidadoras [...] Tem coisas que não é nem para nós resolvermos. Quando vem, a gente pede para procurar a equipe técnica (Grupo Focal – Cuidadora A).

Mas, acho que é importante ressaltar, que elas trazem muitas transformações necessárias para equipe. A gente faz, junto com a família, um movimento necessário para darem continuidade ao que é feito em casa. Essa coisa de que ela fala somos nós que orientamos “não se envolva!” (Grupo Focal – Técnica D).

Por outro lado, admitem que esse é um fator que ainda deve ser muito trabalhado no Centro-Dia ao, por exemplo, relatarem o caso da relação de uma mãe de um usuário:

No caso do [usuário H] [...] frequentava a Pestalozzi e ele foi encaminhado para o ensino regular. A mãe não levou [...] Sempre ficou dentro de casa [...] o dia todo deitado no sofá, assistindo televisão. A família às vezes acaba culpando a gente porque ele não quer vir para o Centro. Eu mesma já fui na casa buscá-lo com equipe [...] A gente queria que [o usuário H] viesse porque a mãe tem um tumor de mama e ela está na fase da quimio[terapia], vai para uma cirurgia e não tem quem cuidar desse menino [...] Foi ela quem procurou o CRAS, disse que precisava do serviço para poder se tratar [...] A estrutura familiar é muito complicada. Esses dias ela me ligou porque vai fazer a cirurgia. Eu tentei várias vezes, fui pessoalmente para tentar trazê-lo. Mas, tentava levantar o [usuário H] para levar para a Van e ela ficava, assim, como se não fosse com ela, não se envolvia. Depois ela me ligou para perguntar o que acontecia aqui no Centro-Dia para o Luís não querer vir [...] Então eu respondi: o problema não é aqui, o problema é aí em sua casa, você não põe limite, não nos ajuda [...] Agora faz um período que ele está sem vir. Mas, quando vinha ele participava de tudo (Grupo Focal – Técnica A).

As atividades de convivência e desenvolvimento de habilidades básicas e instrumentais desenvolvidas no Centro-Dia ainda possuem a centralidade no usuário e são mais internas, embora relatem algumas externas como idas a shoppings e *McDonald's*, mediante parcerias pontuais conquistadas por algumas técnicas que acabam sendo “meio relações públicas”.

As atividades com família são muito limitadas a orientações pontuais e participação em datas comemorativas. Um dos motivos que impedem maior participação também é a falta de transporte para os familiares. Na rotina dos usuários existem atividades físicas, refeições, oficinas de teatro, oficinas de práticas artesanais e manualidades, “dia da beleza” – voltado ao desenvolvimento de cuidados pessoais como fazer as unhas, cortar cabelo, entre outros. Cabe salientar que se demonstra um processo contínuo de aprendizagem conjunta na condução das atividades como afirma a cuidadora ao se referir a condução das oficinas:

Nós damos todo o suporte. Osicineiros têm a opção de ficarem a sós. Os usuários se reportam sempre as cuidadoras. Buscam aprovação da cuidadora [...] No começo a gente estava atrapalhando porque não sabia. A gente entrava e pensava que tinha que ficar lá de junto, ajudando e participando. Só que o professor falava e eles davam atenção somente para nós cuidadoras (Grupo Focal – Cuidadora A).

Por fim, é muito importante ressaltar que os maiores avanços alcançados pelo serviço dizem respeito às aquisições dos usuários, que podem ser muito difíceis de serem mensuradas do ponto de vista da gestão, conforme são relatados alguns casos descritos pelas técnicas, ressaltando que eram apenas 10 (dez) meses de funcionamento:

[...] [o usuário X] mora com a irmã e ele ficava o dia todo trancado no quarto porque não tinha serviço ainda. Ele foi um dos primeiros que veio com a gente [...] Ele ficou mais de 15 dias [...] Esses dias, tem um tempinho já, a mãe ligou

para a gente assim: [técnica C] eu queria agradecer porque o [usuário X] não lavava a mão, não se limpava e hoje ele consegue fazer tudo isso em casa. Mas, o mais engraçado é que ele foi numa consulta no Centro de Saúde e ele era do tipo de pessoa que ficava no cantinho. Nesse dia que ele chegou lá (risos) ele foi cumprimentando todo mundo, queria beijar, abraçar (Grupo Focal – Técnica C).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao lidar com a inovação nos processos locais de gestão da implementação do instrumento Centro-Dia, vem se encontrando necessidades específicas, desafios, entraves e dilemas, mas também novas potencialidades de criação e adaptação do modelo. Estas singularidades, ao mesmo tempo em que podem tanto frear ou bloquear a política pública na sua inteireza, podem também potencializar os seus resultados, sempre em termos de serviços prestados (ARAÚJO, 2013; ARAÚJO et al., 2014). Cabe salientar que para além dos aspectos gerenciais ao analisar a migração de um instrumento de política pública é preciso compreender a dimensão política, que carrega em si um conjunto de valores e de representações do mundo, uma particular compreensão dos modos de regulação social. O instrumento leva também premissas e pressupostos de trabalho, que nem sempre são compatíveis com seus novos implementadores. Isso pode gerar uma incompatibilidade entre os projetos políticos que orientam o instrumento antes e depois da migração sendo preciso redesenhá-lo em parte (AMORIM; ARAÚJO, 2014), como vem ocorrendo com o Centro-Dia de Campinas.

Ao que indica a metodologia de implementação do Centro-Dia parece ter assumido como prerrogativa de desenho duas variáveis, recursos e instrumentos, e de um valor buscado, a viabilidade. Viabilidade, mais do que uma simples qualidade do que é viável, se tornou nas duas últimas décadas um dos principais valores ou premissas para o desenho e implementação de políticas, em qualquer grau de complexidade. Assim, descobrir a intensidade de tal qualidade em um projeto que está por vir passou a ser considerado como de fundamental importância para eliminar, controlar ou diminuir a sua probabilidade de insucesso. São muitas as variações na compreensão deste conceito, mas, sem dúvida, a grande maioria defende uma forte e direta correlação entre desenho e sucesso ou insucesso, diminuindo o peso da “fase” de implementação e reforçando o caráter demiúrgico do desenhista. Esta ênfase no desenho leva, porém, a uma compreensão da viabilidade como uma qualidade intrínseca ao desenho que resultará na ação que se deseja implementar, o que vem levando, em um processo inverso, à busca por diferentes metodologias para extrair ou calcular tal valor. Provavelmente, a busca por construir um desenho viável, o que já foi um grande ganho, pode ser um passo ainda mais importante na construção ou aperfeiçoamento criativo de um (re)desenho que incorpore o desafio de construir a viabilidade que foi pretendida à priori (BOULLOSSA, 2013).

De modo geral, no cenário de implementação, a estrutura de interdependência criada entre a SMCAIS, CREAS e Sorri entra em conflito com uma asserção de Pressman e Wildavisky (1984) apud O’Toole Jr (2010) sobre “a complexidade da ação conjunta”, no qual a medida que o número de organizações envolvidas aumenta, é preciso o número de decisões distintas requerendo acordos coletivos e diminuindo a chance para ação.

No caso em análise, parece que ocorre os chamados “efeitos de arraste” (*bandwagon effects*) já que o acordo sobre o entendimento básico inicial no processo da implementação tem aumentado as chances de mais acordos futuros. Isso faz com que as partes elaborem “pacotes de acordos”, melhorando as chances de sucesso, possibilitando permutas e fundindo decisões em um conjunto mais abrangente de negociações, reduzindo-se obstáculos separados (O'TOOLE JR, 2010). Isso pode ser comprovado inclusive pela fala da Gestora A:

Vocês sabem que nós estamos prontinhos para o segundo [Centro-dia], né? [...] A gente já tem a demanda, tem interesse [...] Sinalizamos até para [gestora do Centro-dia] para fazer Residência Inclusiva... a gente ficou meio que segurando ela, por que assim também não pode [...] às vezes sobrecarregar o parceiro, se ele está fazendo isso bem... (Entrevista Gestora A).

Um dos pontos que merecem atenção pelo Centro-Dia, diz respeito à oferta de serviços para as famílias que ainda é incipiente demonstrando um baixo nível de participação dos cuidadores familiares, o que pode impactar na consecução dos próprios objetivos da política que tem como um dos princípios a participação social.

As relações de confiança que vêm se construindo na relação interorganizacional, induzindo o sucesso na implementação exigindo alguma combinação entre “criar e extrair interesses comuns e/ou utilizar trocas para ligar as unidades de forma produtiva visando os objetivos da política” (O'TOOLE JR, 2010, p. 239).

Apesar de a equipe ter bastante conhecimento técnico na área, tem-se gerado um amplo processo de aprendizagem

organizacional, dado o caráter inovador exigido pelo serviço. A inovação, portanto, parece se prestar, mais do que responder a uma importante lacuna de pesquisa, a contribuir com um necessário processo de autorreflexão dos demandantes e desenhistas de instrumentos de políticas públicas. Por outro lado, também um olhar panorâmico sobre os instrumentos inovadores, revela a grande presença de correções de rumos que estes sofrem em seus primeiros meses de implementação, levando-os muitas vezes a sacrificar justamente aquilo que mais justificava a atribuição de valor de inovação.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Simone; BOULOSSA, Rosana de F. Processos de migração de escala de instrumentos de políticas públicas: compreendendo sua natureza e fronteiras. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 8., 2014, Cachoeira-BA.

Anais... Cachoeira-BA: ENAPEGS, 2014. Disponível em: <http://www.anaisenapegs.com.br/2014/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=3&Itemid=>. Acesso em: 10 jan. 2014.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de. Avanços e desafios para implementação do Centro-Dia de referência para a pessoa com deficiência e suas famílias. In: XVIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18., 2013, Montevideo, Uruguay. **Anais...** Montevideo, Uruguai: CLAD, 2013.

_____. **Oferta e cobertura de serviços socioassistenciais para pessoas com deficiência e suas famílias frente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS):**

mapeamento, caracterização e desafios no Recôncavo da Bahia. Projeto de pesquisa. Cachoeira, Bahia: UFRB, 2014.

ARAÚJO, Edgilson Tavares de; CRUZ, Deusina Lopes.

Orientações técnicas sobre o serviço de proteção social especial para as pessoas com deficiência e suas famílias ofertado em centros-dia de referência: metodologias e técnicas acessíveis no serviço. Brasília: Ministério do desenvolvimento social e combate à fome, Pnud, 2013, 179p.

ARAÚJO, Edgilson Tavares et al. O governo do intergoverno: reflexões sobre os desafios para a implementação do Centro-Dia de Referência para Pessoas com Deficiência no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2014, Madrid, Espanha. **Anais...** Madrid, Espanha: GIGAPP-IUIOG, 2014.

BOULLOSA, Rosana de Freitas. O SUAS e a Proteção Social Especial para a Pessoa com Deficiência: um caso de inovação em políticas públicas? In: XVIII CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 18., 2013, Montevideo, Uruguai. **Anais...** Montevideo, Uruguai: CLAD, 2013.

BOULLOSA, Rosana de Freitas; ARAÚJO, Edgilson Tavares. **Avaliação e monitoramento de projetos sociais**. Curitiba: IESDE, 2009.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 7 dez. 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. **Secretaria Nacional dos Direitos da pessoa com deficiência**. Disponível em: <www.pessoacomdeficiencia.gov.br>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

BRASIL. Norma operacional básica – NOB-SUAS. Brasília: MDS, 2005. Disponível em: <<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.**

Texto da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/noticias/resolucao_no_109_-_servico_de_protecao_e_atendimento_especializado_a_familias_e_individuos_-_paefi.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. Decreto nº. 6.949, de 25 de agosto de 2009. **Diário Oficial [da] República**, Brasília, DF, 25 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm>. Acesso em: 10 nov. 2017.

_____. Resolução SMCAIS nº 4/2013. **Diário Oficial [da] República**, Brasília, DF, 16 jul. 2013.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, Secretária Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Especial. **Orientações Técnicas:** Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, ofertado em Centro-dia de Referência. Perguntas e respostas. Brasília: MDS, 2012. (mimeo)

_____. **A convenção internacional dos direitos da pessoa com deficiência comentada.** Brasília: Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, 2008.

CASTEL, Robert. **La inseguridad social**. ¿Qué es estar protegido? Buenos Aires: Manantial, 2013.

HOWLLET, Michael; RAMESH, M. PERL, A. **Política Pública**. Seus ciclos e subsistemas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, Jonh. **Wrapping things**. In: KINGDON, J. (Org.). **Agendas, alternatives and public policy**. NY: Longman, 1984. p. 196-208.

LACOUMES, P.; LE GALÈS, P. Governance. **International journal of policy, Administration and institutions**, Estados Unidos, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.

_____. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012.

LEX MAGISTER. **Resolução n. 7, de 12 de abril de 2012**.

Disponível em: <http://www.lex.com.br/doc_23373024_RESOLUCAO_N_7_DE_12_DE_ABRIL_DE_2012.aspx>. Acesso em: 10 nov. 2017.

MACHADO, Noelia S. et al. Oferta de serviços socioassistenciais para pessoas com deficiência e suas famílias frente ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS): mapeamento e desafios no Recôncavo da Bahia – uma análise preliminar. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 8., 2014, Cachoeira, BA... **Anais...** Cachoeira-BA: ENAPEGS, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. **Resolução n. 11, de 24 de abril de 2012**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-011b-24-04-2012.pdf/download>>. Acesso em: 10 nov. 2017.

O'TOLLER JR, Laurence. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B. G; PIERRE, J. (Org.). **Administração pública**: Coletânea. São Paulo: Editora UNESP, 2010. p. 549-570.


_____. Plano de ação 2014 – serviço de proteção especial para pessoas com deficiência e suas famílias ofertado em centro-dia de referência. Campinas: Prefeitura Municipal de Campinas, Secretaria Municipal de Cidadania, assistência e inclusão social, 2014.

SORRI. **Site institucional da Sorri**. Disponível em: <www.sorri.org.br>. Acesso em: 10 NOV. 2017.

SPOSATI, Aldaiza. Desafios do sistema de proteção social. In: STUCHI, C. G; PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O. (Org.). **Assistência social e filantropia**: cenários contemporâneos. São Paulo: Veras, 2012. p. 21- 38.

_____. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: _____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, Unesco, 2009. p. 13-56.

_____. Seguridade Cidadã: múltiplos desafios para a institucionalidade social da América Latina. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL INOVAÇÕES LOCAIS FRENTE A INSEGURANÇAS GLOBAIS: BRASIL E ESPANHA, 2007, Barcelona, Espanha. **Anais...** Barcelona, Espanha: Fundação CIDOB-IBEI, 2007.



POLÍTICAS SOCIAIS PARA A FAMÍLIA EM MATINHOS – PR: PERCURSOS DA CIDADANIA NA INTERAÇÃO ENTRE OPERADORES E BENEFICIÁRIOS

*Ilda Janete Steimetz Costa
Marisete T. Hoffmann-Horochovski*

No Brasil, as políticas voltadas aos setores mais fragilizados social e economicamente têm ocupado um papel central nas últimas décadas, sendo tomadas como ação indispensável para a elevação de padrões de cidadania na sociedade brasileira.

Tais políticas, também caracterizadas de emergenciais, constituiriam um mecanismo temporário de proteção social, na transição das condições de fragilidade familiar para um patamar básico de autonomia, subsistência e provimento da vida, através da inserção no mundo do trabalho e no acesso a bens e serviços básicos.

Neste sentido, o sucesso de políticas sociais estaria estreitamente vinculado à consolidação e eficiência de uma rede de serviços e equipamentos públicos que permitam a superação de condições extremas de sobrevivência na direção de um acesso básico e estável à escola, saúde, renda e outros elementos indispensáveis a vida nas cidades.

Diante disso, o estudo que estamos desenvolvendo, ao invés de analisar ações isoladas de uma política específica,

toma como objeto de pesquisa as relações entre famílias e as políticas sociais que estas têm acesso.

Considerando as dificuldades apontadas por Arretche (1998), no que se refere a conseguir apontar relações de causalidade entre as políticas e os resultados, a abordagem que propomos pode contribuir para apreender famílias e agentes públicos como atores sociais em relações contextualizadas. Pensando ainda que nestas relações também se constroem e reconstroem os sentidos das políticas sociais na realidade em estudo.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho se fundamenta na tradição de pesquisas voltadas a compreender práticas e discursos de sujeitos que integram o objeto a ser estudado. Tal perspectiva envolve o desafio da entrada no campo, a aproximação aos sujeitos, a escuta e observação do cotidiano (MAGNANI, 1986; VELHO, 1981).

Operacionalmente, a realização desta pesquisa envolve a produção de dados através do mapeamento dos serviços existentes que materializam as políticas sociais no bairro estudado. Especialmente dados referentes a três grandes políticas nacionais: Assistência Social, Educação e Saúde. Foram, assim, mapeados os programas e serviços que operam tais políticas no bairro Tabuleiro (escolas, postos de saúde, centros de assistência social) e identificados os agentes que desenvolvem atuação direta com as famílias atendidas.

Além do reconhecimento das estruturas dos serviços (recursos humanos e materiais), o trabalho de campo conta com a aproximação em profundidade ao cotidiano de algumas famílias, através da observação e acompanhamento de rotinas de acesso e atendimentos aos serviços. Também temos desenvolvido entrevistas com agentes institucionais, valendo-se de roteiro semiestruturado.

Por fim, resta destacar que essas entrevistas e as observações, realizadas ao longo dos últimos quatro meses, foram fundamentais para traçar essas primeiras reflexões sobre as políticas sociais para famílias pobres no município de Matinhos/PR.

CIDADANIA, FAMÍLIA E POLÍTICAS SOCIAIS

Para Carvalho (2001), a experiência do Brasil na construção “do cidadão brasileiro” ainda hoje parece incompleta. Na trajetória política do Brasil os direitos surgem como uma forma diversa da “ordem natural” proposta por Marshall (1967), segundo a qual a cidadania seria constituída em uma ordem cronológica e lógica: primeiro com os direitos civis (direito fundamental à vida, à liberdade de escolha, igualdade perante a lei), em seguida com os direitos políticos (direito de manifestar-se politicamente, de votar e de ser votado), e na sequência os direitos sociais (que garantem a participação na riqueza do país).

No caso brasileiro, a conquista dos direitos apresenta duas diferenças importantes com o percurso de cidadania descrito por Marshall: a primeira é a ênfase dada ao social em relação aos demais direitos; a segunda o fato de que o direito social precedeu a obtenção dos demais alterando a cronologia proposta pelo autor inglês. Muitos direitos sociais foram aqui implantados em período de Autoritarismo e Ditadura Militar, portanto sem que a população pudesse fazer uso de seus direitos políticos e civis. Para Carvalho, os direitos civis (que se fundamentam numa justiça “barata e acessível a todos” garantindo as relações civilizadas na sociedade), que seriam

para Marshall a base dos direitos, estão ainda inacessíveis a grande parte do povo brasileiro.

Segundo o autor, “os direitos sociais permitem as sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos... a ideia central é a da justiça social” (CARVALHO, 2001, p. 10).

O sistema de proteção social no Brasil tem início na década de 1930 quando o Estado passa a assumir a regulação e manutenção da saúde, educação, previdência e políticas de habitação popular e saneamento. É importante dizer que neste período o Estado estava fortemente comprometido com o mercado e com a promoção do crescimento econômico. Neste contexto a noção de cidadania estava intimamente ligada ao trabalho. Ser trabalhador, ter a carteira assinada era o que conferia aos sujeitos a cidadania (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

Foi nas décadas de 1970 e 1980 que o sistema de proteção social consolida-se no Brasil, como uma forma de compensação pela repressão militar e como resultado da demanda e mobilização social. É mais precisamente no período pós-Constituição que as políticas sociais de enfrentamento à pobreza irão consolidar seu foco na “família”, relação essa que se faz explícita no maior e mais duradouro programa deste tipo já implantado: o Programa Bolsa Família (PBF).

Entretanto, se na história de nosso país os direitos sociais foram os primeiros a serem implantados, sua efetivação e exercício pleno parecem estar ainda distantes do cotidiano de camadas expressivas da população. Haja vista que a popularização da educação, um dos fatores apontado por Marshall e Carvalho como favorecedores da expansão e apropriação dos direitos em uma sociedade, é um fenômeno ainda recente

no Brasil, contando ainda com frequentes ações governamentais para reforçar a adesão e permanência das crianças na escola.

E é justamente o processo de interação entre as famílias e as políticas sociais nosso objeto de estudo. Particularmente neste texto, nosso propósito será refletir sobre os percursos da cidadania experimentados na interação das famílias pesquisadas no município de Matinhos/PR com as políticas sociais que possuem acesso. Em outras palavras, ao invés de nos perguntarmos o quanto são incompletas tais experiências de cidadania, nos perguntamos sobre os sentidos construídos nestas experiências. Antes dessa reflexão, contudo, é necessário dialogarmos, mesmo que brevemente, com autores que tratam da relação família e Estado.

A CENTRALIDADE DA FAMÍLIA NAS POLÍTICAS

Considerando-se as particularidades da experiência brasileira de construção de cidadania, especialmente a primazia dada aos direitos sociais nesta trajetória (CARVALHO, 2001), é fundamental destacar o lugar central da “família” nas políticas sociais de enfrentamento à pobreza (SILVA; YASBEK; GIOVANNI, 2008).

As análises a respeito dos efeitos desta centralidade de políticas de estado na família recorrem a comparações com processos históricos diferentes a fim de compreender particularidades de nossa realidade. Buscando compreender a relação entre Estado e famílias pobres, Fonseca (2005) analisa a persistência de modelos e práticas alternativas de família na realidade brasileira, distintas do padrão hegemônico ocidental. Para a autora,

esta distinção estaria relacionada a diferenças entre os processos de normatização social em países europeus e o Brasil. Enquanto na França, por exemplo, as políticas de disciplinamento social vieram associadas a ganhos nas condições de vida das populações (DONZELOT, 1986), no Brasil, tais processos foram historicamente mal articulados e as políticas higienistas e as moralidades oficiais das instituições tiveram alcances muito parciais entre certos seguimentos populacionais (FONSECA, 2005).

Na esteira de análises históricas e antropológicas sobre as relações familiares, a própria definição de família a partir de um modelo pré-estabelecido é problematizada por cientistas sociais voltadas a pesquisas entre os grupos populares (FONSECA, 2000, 2005; SARTI, 1996). O esforço destes estudos não é apenas no sentido de compreender as relações familiares no contexto de desigualdade, mas também a desconstrução e a problematização de interpretações depreciativas que são associadas a relações familiares encontradas nestes contextos. Neste sentido, os estudos destacam uma diversidade de arranjos familiares e defendem a necessidade de as análises diferenciarem a família da unidade doméstica, associação naturalizada em levantamentos censitários (FONSECA, 2000). Também apontam a necessidade de compreendê-la para além dos laços consanguíneos e das formas previstas nas leis. Levando em conta estes elementos, Fonseca (2005, p. 54) expressa que:

preferimos falar de dinâmicas e relações familiares, do que um modelo ou unidade familiar. Assim, definimos o laço familiar como uma relação marcada pela identificação estreita e duradoura entre determinadas pessoas que reconhecem entre elas direitos e obrigações mútuos. Essa identificação pode ter origem em fatos alheios à vontade da pessoa

(laços biológicos, territoriais), em alianças conscientes e desejadas (casamento, compadrio, adoção) ou em atividades realizadas em comum (compartilhar o cuidado de uma criança ou de um ancião, por exemplo).

No contexto brasileiro atual, entretanto, autores apontam que a família retoma lugar central nas políticas de proteção social como uma unidade protetiva, redistributiva economicamente e capaz de construir novos sujeitos, dotados de valores adequados a nova sociedade.

Schuch (2013), ao discutir “como a família funciona em políticas de intervenção social”, defende que

os processos de redemocratização do Brasil devem ser pensados a partir de dois processos correlatos: de um lado a ênfase na retórica dos direitos como instrumentos para a “modernização”, desenvolvimento social e consolidação da democracia; de outro lado a tentativa de criação de “sensibilidades modernas” e novos tipos de pessoa, nos quais os valores de individualidade, autonomia e autorresponsabilidade são enfatizados (SCHUCH, 2013, p. 310).

A autora percebe que as transformações ocorridas em torno da promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) na década de 1990, não se referem apenas a alterações nos princípios que regem as leis, mas “compreendem a gestão de sensibilidades sociais e subjetivas” (SCHUCH, 2013, p. 310). Tratando-se então de desenvolver formas de governo das sensibilidades dos desejos, das atribuições dos sujeitos ampliando o processo civilizador percebendo a família como espaço

privilegiado de formação para o indivíduo adulto visando a construção de “sujeitos de direitos”.

O lugar da família passa a ser tanto o foco de intervenção quanto o instrumento para forjar novas práticas, valores, cabendo às instituições o papel de definir quais as relações adequadas a vida em sociedade. Como diz Guita Debert (2006, p. 43):

a tentativa está em precisar quais são os direitos e deveres dos pais, dos filhos e de cônjuges, companheiros e vizinhos judicializando áreas que não podem ser abandonadas à criatividade social.

Mesmo tais análises chamando atenção para o fato de que o foco na família revela-se como uma estratégia civilizatória, normativa, os autores têm demonstrado que as famílias não têm uma posição passiva, submissa ou acrítica. Apontam inclusive que elas podem dar diferentes sentidos, resignificando o que lhe está sendo demandado, negociando modos de vida em que perduram antigas e novas práticas, valores e moralidades (SCHUCH, 2013; FONSECA, 2005; RABELO, SILVA, 2013; PIRES, JARDIM, 2014).

As famílias podem compreender questões como as condicionalidades a elas impostas como uma troca, algo que lhes permita receber o benefício monetário sem que este pareça uma benesse, ou uma esmola como o percebido por Rabelo (2011). E também negociar os valores apresentados negociando seus sentidos com os de seu grupo de pertencimento, como observado por Pires e Jardim (2014) ao analisar o tema escola e trabalho infantil em uma cidade do estado da Paraíba.

POLÍTICAS SOCIAIS PARA A FAMÍLIA EM MATINHOS

O CENÁRIO DA PESQUISA

Matinhos é uma cidade do litoral paranaense, com população censitária de 29.428 habitantes (IBGE, 2010), e tem registrado uma das maiores taxas de crescimento populacional das últimas décadas entre as sete cidades que formam a região litorânea. Na população pobre, este crescimento tem se caracterizado pela migração de trabalhadores em busca de trabalho e melhores condições de vida. O ramo da construção civil tem oferecido uma fonte de trabalho e renda a parcela dos migrantes, porém, do ponto de vista econômico, passado o período de alta temporada, os postos de trabalho sofrem expressiva diminuição obrigando aos trabalhadores sujeitarem-se a trabalhos informais como limpeza de terrenos, coleta de material reciclável, vendedores ambulantes (POLIDORO; DESCHAMPS, 2013).

Dados da pesquisa de campo têm confirmado a descrição feita por Polidoro e Deschamps sobre a dinâmica de migração, moradia e condições econômicas em Matinhos. Os dados apontam para uma população pobre, formada em grande parte por pessoas oriundas de outras localidades que chegam a Matinhos em busca de trabalho e condições melhores de vida. Encontram, no entanto, uma cidade com oferta de trabalho reduzida, mas que nos períodos de verão tem uma substancial ampliação para atender aos turistas que chegam para desfrutar as festas (Natal, Ano Novo e Carnaval) e a praia. Embora os postos de trabalho tenham ampliação significativa

no período de alta temporada, as relações de trabalho e salários se mantêm precários.

Em que pese as dificuldades de sobrevivência numa cidade com as características de Matinhos, o poder público tem pouco a oferecer para a população que mora na cidade durante todo o ano. Os serviços públicos apresentam dificuldades para atender às demandas da população, em especial as áreas de saúde e assistência social. Nas questões de saúde, a instabilidade do quadro funcional, principalmente médicos, mas também a defasagem nos quadros de enfermeiros e agentes de saúde tem sido um complicador.

Quanto a políticas de atendimento às famílias pobres, o município possui serviços e programas que ainda não atuam de forma articulada, expressando um distanciamento com as concepções das políticas nacionais vigentes.

Chama a atenção a política de assistência social da cidade, que consiste na distribuição de significativo número de cestas básicas no assim chamado Programa Cesta Vida. O número de cestas básicas distribuídas no município supera em muito o número de famílias atendidas no Programa Bolsa Família, que envolve 1.394 famílias.

Além disso, parece significativa a escolha por manter uma política com distribuição de cestas de alimento em um momento em que as discussões sobre programas de transferência de renda ganham espaço. Tal política parece estar na contramão do que as políticas sociais de caráter nacional têm defendido e buscado através de programas de transferência de renda¹.

¹ Tem sido apontado na literatura que as contribuições dos programas de transferência de renda ultrapassam os ganhos objetivos, mas também produzem impactos simbólicos na vida dos beneficiários na medida em que lhes permite fazer as escolhas das prioridades dos gastos, possibilitando

Esse cenário que procuramos descrever permite destacar alguns dos elementos com impacto importante sobre nosso objeto de estudo. Um destes é o perfil migrante das famílias pesquisadas, que se apresenta em nossos dados etnográficos por relatos como: “não deu certo em outros lugares”, “vim tentar a vida”, “vim para trabalhar”.

Tal situação se traduz no fato de que todos os sujeitos contatados na pesquisa não nasceram na cidade e não possuem um vínculo identitário com ela. As falas expressam a ideia de que estão aqui “para tentar de novo”, para um novo começo. É possível ilustrar a especificidade deste tipo de narrativa, contrapondo-as com outros sujeitos do local.

Enquanto moradores nativos da cidade identificam-se pela rede familiar, por exemplo, inúmeros moradores jovens, profissionais ou estudantes, deslocaram-se para cidade buscando inserir a prática de sociabilidade, descrito pela bibliografia voltada aos grupos populares urbanos do surfe em seu cotidiano. Ambos os casos mantêm algum tipo de identidade com a cidade, enquanto os sujeitos desta pesquisa, diferentemente, narram-se pelo seu trânsito entre outros lugares e pela busca de superação de dificuldades.

Um segundo ponto a ser destacado, referente ao grupo social pesquisado, diz respeito às relações familiares. Diferentemente de realidades de periferias urbanas onde famílias vivem ao longo de gerações, estendendo-se horizontalmente em redes de parentesco (tios, primos) no território do bairro, nossos informantes frequentemente possuem parentes em outras cidades. Não raro, o próprio grupo familiar mais próximo

reconhecimento social, diminuindo os impactos de uma vivência de exclusão e os estigmas a eles associados (RABELO, 2011; REGO, PINZANI, 2014).

não vive em Matinhos: ou porque migrou apenas parcialmente para a cidade, ou porque algum de seus integrantes mudou-se de Matinhos para outro lugar também em busca de uma vida melhor. Neste sentido, embora o bairro pesquisado tenha alta densidade demográfica, pouco se assemelha aos bairros, vilas ou favelas com intensa sociabilidade, descritos pela bibliografia voltada aos grupos populares urbanos (ZALUAR, 1994; MAGNANI, 1998; FONSECA, 2000).

Por fim, uma terceira e última característica a ser destacada sobre o contexto empírico da pesquisa, é o estágio em que as políticas sociais se encontram na cidade. Destaque-se que, embora a existência de Conselhos Municipais, bem como as estruturas administrativas e de serviços estejam de acordo com os desenhos recentes das respectivas políticas (SUS, SUAS, Educação), o padrão de gestão em vigor na Administração Municipal se sustenta em concepções pouco favorável à participação social e à promoção da cidadania. Esta realidade é expressa entre os beneficiários dos serviços públicos através da naturalização da instabilidade da oferta e do não reconhecimento do direito aos serviços.

Diante destes destaques, gostaríamos de dar sequência ao trabalho fazendo uso de dados da pesquisa etnográfica realizada no bairro Tabuleiro em torno dos dois polos da relação família e políticas: as práticas institucionais e as narrativas das famílias.

PRÁTICAS INSTITUCIONAIS: ENTRE A PROMOÇÃO DE DIREITOS E A NORMATIZAÇÃO DAS CONDUTAS

Como já dissemos anteriormente, um dos debates sobre políticas sociais para famílias diz respeito a reconhecer o sentido normatizador que estas assumiram e assumem em determinados contextos, atribuindo-se tarefas civilizatórias na relação com as famílias pobres. Em nossa pesquisa, contudo, queremos chamar a atenção para dados que apontam inflexões diferentes na abordagem das famílias por parte das instituições.

Para ilustrar isso, recorreremos aos relatos de duas de nossas interlocutoras no trabalho de campo, vinculadas a diferentes instituições do bairro: uma assistente social e a outra uma pedagoga da escola. Ambas precisaram abordar a mesma família, em suas respectivas instituições.

Em conversa com a Assistente Social da Prefeitura que atende no bairro, tratávamos dos tipos de demandas que lhe eram repassadas por outras instituições vinculadas à rede de serviços públicos. Ela relata então a dificuldade do trabalho em rede na cidade, dizendo não entender como chegam relatórios de escolas com trinta dias de ausência das crianças, sem que tenham sido feitas visitas às suas casas: “as crianças podem estar com fome ou doentes em casa”. Dito isso, lembra de “um caso muito triste”: no acompanhamento de uma família encaminhada pela escola, depara-se com o relato contrariado de uma mãe. Ela relata que a Pedagoga teria dito à criança que esta “deveria tomar banho porque estava fedida”. Enquanto nos narra o caso, a Assistente Social questiona a fala da pedagoga “como pode dizer isto a uma criança? Não sabe se a família tem sabonetes, se tem condições, banheiro”. Na sequência, comenta que a criança em questão teria lhe dito não saber por que

a professora reclamava, “pois costuma tomar banho todas as noites e já dorme de uniforme para ficar pronta”.

Em outro momento, em conversa com a Pedagoga (que também é graduada em Serviço Social), esta nos conta que uma professora lhe encaminhou a situação de uma criança que estava sendo hostilizada pelos colegas porque não “cheirava bem”. Chamou a mãe para uma conversa e contou o que estava acontecendo. A mãe (acompanhada pela criança) não concordou com a situação relatada. A Pedagoga diz à mãe: “estamos nesta sala fechada e eu não estou aguentando o cheiro”. A Pedagoga nos relata que disse para a mãe que, “ao permitir que o filho vá desta forma para a escola ela está retirando da criança o direito de se socializar e de estar com os amigos que acabam se afastando”.

Para as finalidades deste trabalho, cabe destacar uma primeira diferença de perspectiva que se evidencia nos relatos das profissionais. A primeira nos narra a situação e sua impressão a partir do lugar de quem atua em programas de atendimento a famílias, enfatizando o contexto e as condições precárias de habitação e de sobrevivência. Por sua vez, a segunda parece sentir-se à vontade para nos relatar como agiu e o que disse à família, a partir do ponto de vista da garantia dos direitos da criança (aqui, o direito de se socializar).

Ao recorrer a estes dados, a primeira questão seria nos questionarmos se as diferenças de conduta estariam reduzidas apenas a diferenças entre as trajetórias pessoais e profissionais das pessoas em questão. Sem ignorar esta possibilidade, nossa análise leva em conta que estas pessoas estão situadas em determinadas posições sociais e institucionais, as quais produzem lógicas, valores e práticas que ordenam as abordagens profissionais, ao menos em parte.

Neste sentido, a análise desta situação permite compreender tal diferença entre práticas institucionais em duas perspectivas distintas.

Na primeira, a utilização do “direito da criança” como justificativa para cobrar da mãe uma prática de cuidado, julgada como apropriada, parece relacionar-se com aquilo que Fonseca e Cardarello (2009) nominaram de “direitos dos mais e menos humanos”. Para elas, a defesa descontextualizada dos direitos das crianças, ignorando sua condição de classe e as dificuldades da família, tem levado “a engendrar paradoxos”: sugerindo como culpados por situações intoleráveis vividas pelas crianças a figura dos “pais desnaturados” (CARDARELLO; FONSECA, 2009, p. 248). As autoras problematizam que a inclusão de crianças pobres no alvo de proteção humanitária, no contexto brasileiro, tem sido acompanhada tanto de uma invisibilidade das condições em que as famílias vivem, como por sua respectiva culpabilização.

Um segundo plano de análise, permite remeter aos estudos sobre socialização e da sociologia da educação. Neste âmbito, a temática da relação entre famílias populares e escola tem sido recorrente, dispondo de trabalhos de referência tanto na literatura francesa (THIN, 2006), como brasileira (BARBOSA, 2007). Os autores, apoiados em diferentes pesquisas, propuseram que conflitos entre escola e família estariam relacionadas a lógicas socializadoras diferentes.

Para Thin (2006), as lógicas escolares tendem a se impor sobre as lógicas das famílias populares, se estabelecendo de forma desigual uma vez que as famílias têm pouco ou nenhum domínio das formas e requisitos para a aprendizagem escolar enquanto as práticas e lógicas dos professores estão largamente legitimadas. Embora o encontro destas lógicas esteja fortemente marcado por uma desigualdade de forças,

Thin afirma que as lógicas populares podem tanto resistir, construindo uma negociação com as lógicas escolares, como serem modificadas pela confrontação.

Neste sentido, a bibliografia indica que a escola com frequência cristaliza o lugar da família e suas atribuições, tomando como premissa sua própria lógica (THIN, 2006) ou a cultura escolar (BARBOSA, 2007). Cabe ilustrar essa relação com nossos registros de campo a respeito de uma reunião entre pais e a direção de uma escola do município.

a reunião começa. Os pais estão agrupados no refeitório da escola. A diretora inicia sua fala usando microfone, separada dos pais pela área que as crianças usam para as brincadeiras do recreio. Em tom muito sério, a diretora pede aos pais maior colaboração não enviando refrigerantes ou salgadinhos para o lanche das crianças, fato que tem gerado tensões entre as crianças “porque todos também vão querer”. Emenda falando sobre a volta dos piolhos na escola e que “não é obrigação da escola resolver os problemas de piolhos das crianças, isto é tarefa dos pais”. Na sequência, informa que nas atividades de Páscoa não serão distribuídos chocolates aos alunos, porque alguns pais reclamaram da quantidade de bombons que os filhos receberam no ano anterior. Ela explica que “ano passado foi solicitado uma doação de caixas de chocolates e divididos entre as crianças, mas houve reclamações, então este ano os chocolates são obrigação dos pais”. Para finalizar, a diretora relata que os pais não estão buscando as crianças no horário certo, e que “no último dia de chuva quase deu acidente em frente à escola quando um pai subiu na calçada com o carro para pegar seu filho, colocando em risco a vida de quem estava em frente à escola”.

Alguns pais teriam reclamado para a diretora, mas, diz ela, “cuidar desta questão não é tarefa da escola, é de cada um”. Encerrando a reunião disse categoricamente: “espero maior participação dos pais este ano. Esperamos contar com vocês quando chamamos para as reuniões. Agora podem ir até as salas para conversarem com as professoras”. Durante a fala da diretora, os pais permaneceram quietos, ninguém perguntou ou sugeriu algo. Assim que foram liberados se dirigiram às salas de seus filhos (Diário de campo).

Importa destacar que embora a escola seja a instituição social com maior presença no cotidiano das famílias, bem como frequentemente a mais próxima fisicamente a estas, também se apresenta como a instituição cuja relação com as famílias estabelece-se historicamente reiterando distâncias e posições fortemente marcadas pela normatividade. Por sua vez, é interessante notar que é a escolarização das crianças de famílias atendidas em programas sociais que é usada como condição para o acesso a benefícios, como é o caso do PBF.

Vale ainda apontar que a possibilidade de uma maior permeabilidade da escola às “culturas familiares” é defendida por especialistas no tema como um desafio atual da escolarização das camadas populares brasileiras (BARBOSA, 2007).

O ACESSO AOS SERVIÇOS NAS TRAJETÓRIAS E NARRATIVAS DAS FAMÍLIAS

Agora gostaríamos de voltar nosso olhar aos sujeitos de nossa pesquisa, integrantes de famílias que são atendidas

em programas sociais. Sem ignorar que as instituições possuem lógicas que podem prevalecer sobre as lógicas familiares, muitos estudos têm discutido as políticas para além dos processos de disciplinamento social e de governo da pobreza (FONSECA; SCHUCH, 2009). Tais abordagens se voltam para as relações, apropriações e significados de certas políticas sobre as famílias consideradas vulneráveis, social ou economicamente (RABELO; SILVA, 2013).

Neste sentido, estamos interessadas em buscar pistas sobre como as famílias significam seu acesso a programas sociais vigentes, levando em conta as particularidades do contexto onde a pesquisa é desenvolvida. Para isso, voltamos a dois depoimentos coletados durante o trabalho de campo, atentando a como narram suas experiências (Os nomes utilizados são fictícios):

Angelita relata que cuidou de dois dos netos quando pequenos e que, naquela época, teve dificuldade econômica para manter as crianças. Então foi procurar a Assistente Social e conseguiu entrar para o Programa Bolsa Família (PBF): “consegui o Bolsa Família porque as crianças estavam na escola, tudo certinho, a Assistente Social me conhecia, sabia que eu cuidava deles.” Disse que gosta do programa e que por conta dele tinha que levar as crianças, às vezes, ao Posto de Saúde (Diário de campo).

Maria Alice mora em uma casa de alvenaria sem reboco e piso, com três dos quatro filhos e o marido que trabalha como ajudante em empresa prestadora de serviços para a Prefeitura da cidade, concertando o calçamento das ruas.

Conta que recebe o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para a filha Luísa (que possui deficiência), o que contribui para o sustento da família. O Benefício foi encaminhado também com ajuda do Conselho Tutelar (CT) e a Assistente Social do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Ao ser questionada sobre a participação dos filhos no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) ela responde que “o Conselho Tutelar (CT) foi que encaminhou Gabriel e Liliane quando eles estavam cuidando de carros. Foi assim que consegui escola pras crianças no Complexo (escola municipal do bairro) e na APAE pra Luana.” É interessante destacar que ao ser questionada se conhecia o CREAS (Centro de Referência Especializado de Assistência Social) do bairro, respondeu enfaticamente: “No CREAS, só vão pessoas pobres, carrinheiros, pessoas que pegam roupas e passagem pra ir embora (para voltarem para a cidade de origem). Não conhecemos ninguém por lá” (Diário de campo).

As duas famílias citadas possuem uma condição socioeconômica semelhante e têm se relacionado com alguns programas sociais, como o PETI e PBF, ao longo de sua trajetória. Para ambas, essa participação nos programas sociais tem um sentido de conquista, de merecimento. Embora dona Angelita reconheça as dificuldades pelas quais passava quando de seu ingresso no PBF, considera que a conquista da Bolsa foi reconhecimento por cuidar bem dos netos, “tudo certinho”.

É interessante refletir que a concepção de uma cidadania calcada num sujeito imbuído do direito de ter acesso a serviços e políticas sociais, parece ser subvertida pela noção de merecimento. Uma pista para compreender essa percepção das famílias pode ser encontrada no trabalho de Neves (2006),

no qual a autora mostra como práticas de filantropia “ensinaram” a clientela de suas ações de caridade a corresponder às expectativas que as instituições faziam delas.

Da mesma forma, uma subversão da perspectiva das políticas de promoção de direitos vigentes pode ser verificada também na narrativa de Maria Alice. Apesar da condição socioeconômica que levou os filhos ao trabalho precoce, não faz nenhuma referência a ele. O próprio Conselho Tutelar não é referido com a importância de uma intervenção na família, aparecendo apenas como o facilitador do acesso aos programas.

Assim, o trabalho infantil, percebido pelas instituições como um sintoma ou uma situação que precisa ser modificada, pode ser visto pela família de forma diferente. Pires e Jardim (2014), ao analisarem os efeitos do PBF em uma cidade da Paraíba, se deparam com desencontros semelhantes a respeito do trabalho infantil. Percebem que as famílias, embora tenham retirado seus filhos do trabalho infantil exercido fora de casa e garantido a frequência das crianças na escola, as crianças ainda exercem tarefas domésticas. O trabalho é compreendido como eixo importante de socialização e aprendizado atribuindo aos sujeitos valores de honestidade.

Por fim, cabe ainda destacar que o acesso aos serviços e programas é inserido pelos sujeitos numa narrativa de trajetórias individuais, de buscas de alternativas de mudança na vida das famílias. Os serviços e programas não são referidos como direitos sociais, mas antes como parte das estratégias individuais de instalação e sobrevivência na cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este capítulo resulta de uma pesquisa de mestrado em andamento que busca analisar as interações entre as famílias e as políticas sociais a que têm acesso no seu bairro (Tabuleiro) e cidade (Matinhos/PR), visando refletir sobre os sentidos que as famílias atribuem às políticas. Aqui, fundamentalmente, a ideia era pensar, mesmo que preliminarmente, sobre os percursos da cidadania experimentados no processo de interação entre as famílias e as políticas sociais, entre os beneficiários e operadores dessas políticas.

No caso específico de Matinhos, um desafio é pensar como as trajetórias destes sujeitos marcadas por seguidos “recomeços”, interferem (ou não) na apropriação e significação dos espaços e serviços públicos a eles ofertados. A transitoriedade pela cidade ou a migração recente para esta região, parecem implicar em menor envolvimento associativo e comunitário dos sujeitos. Embora possam se vincular a espaços de sociabilidade como as igrejas ou centros religiosos, isso não repercute em experiências coletivas de participação social e política. Na medida em que o próprio acesso a políticas e direitos insere-se biograficamente como parte das buscas individuais, poderia também traduzir-se numa experiência de cidadania? Neste sentido, permanece tal reflexão em aberto para o desenvolvimento desta pesquisa, buscando reconhecer quais percursos são possíveis para a cidadania de sujeitos cuja fixação na cidade é uma contínua aposta individual.

Acreditamos que abordagens dispostas a investigar como são mediadas, negociadas e significadas as experiências de interação de beneficiários com as políticas, podem contribuir para pensar a cidadania e participação democrática

para além dos modelos, espaços e formas institucionais de participação social.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, M. **Avaliação de políticas sociais:**

Uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998.

BARBOSA, M. Culturas escolares, culturas de infância e culturas familiares: As socializações e a escolarização no entretecer destas culturas. **Educ. soc.**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1059-1083, out. 2007.

CARVALHO, J. **Cidadania no Brasil:** o longo caminho.

Rio de Janeiro: Record, 2001.

CARDARELLO, A.; FONSECA, C. Direitos dos mais e menos humanos. **Horizontes antropológicos**, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 83-121, maio 1999.

DEBERT, G. Conflitos éticos nas delegacias de defesa à mulher.

In: DEBERT, Guita Grin; GREGORI, Maria Filomena; PISCITELLI, Adriana Gracia (Org.). **Gênero e distribuição da Justiça:**

as delegacias de defesa da mulher e a construção das diferenças. Campinas: Pagu/Unicamp, 2006. p. 13-56.

DONZELOT, J. **A polícia das famílias.** Rio de Janeiro: Graal, 1986.

FONSECA, C. **Família, fofoca e honra:** etnografia das relações de gênero e violência em grupos populares. Porto Alegre: UFRGS, 2000.

_____. Concepções de família e práticas de intervenção: uma contribuição antropológica. **Saúde e sociedade.**

São Paulo, v. 14, n. 2, p. 50-59, maio/ago. 2005.

FONSECA, Claudia; SCHUCH, Patrice. **Políticas de proteção à infância: um olhar antropológico**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

GADELHA, Carlos et al., Saúde e territorialização na perspectiva do desenvolvimento. **Ciência & saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 16, p. 3003-3016, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico de 2010**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html>>. Acesso em: 13 nov. 2017.

MAGNANI, J. Discurso e representação ou de como os baloma de Kiriwana podem reencarnar-se nas atuais pesquisas. In: _____. **A aventura antropológica**. Teoria e pesquisa. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1986.

_____. **Festa no pedaço**. São Paulo: Hucitec, 1998.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e “status”**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

NEVES, Delma P. As idosas provedoras do lar e o enraizamento familiar. In: FONSECA, Claudia; BRITES, Jurema. **Etnografias da participação**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2006. p. 359-379.

PIRES, F.; JARDIM, G. Geração Bolsa Família: escolarização, trabalho infantil e consumo na casa sertaneja (Catingueira/PB). **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v. 29, n. 85, p. 99-112, jun. 2014.

POLIDORO, M.; DESCHAMPS, V. Segundas residências e urbanização no litoral do Paraná. **Rev. paranaense de desenvolvimento**, Curitiba, v. 34, n. 125, p. 213-235, jul./dez. 2013.

RABELO, M.; SILVA, M. Redistribuição e reconhecimento de cidadania através do programa bolsa família. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 57-90, jul. 2013.

RABELO, M. **Redistribuição e reconhecimento de cidadania através do programa bolsa família a voz das beneficiárias**. 2011. 288 f. Tese (Doutorado em Sociologia)- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

REGO, W.; PINZINI, A. **Vozes do bolsa família: Autonomia, dinheiro e cidadania**. 2.ed. São Paulo: Unesp, 2014.

SARTI, C. **A família como espelho**. Campinas: Editora autores associados, 1996.

SILVA, M.; YAZBEK, M.; GIOVANNI, G. **A política social brasileira no século XXI – A Prevalência dos programas de transferência de renda**. São Paulo: Cortez, 2008.

SCHUCH, P. Como a família funciona em políticas de intervenção social? **Civitas**, Porto Alegre, v. 13, n. 2, p. 309-325, 2013.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: _____. **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SZYMANSKI, H. Práticas educativas familiares e o sentido da constituição identitária. **Rev. Paidéia**, São Paulo, v. 16, n. 33, p. 81-90, 2006.

THIN, D. Para uma análise das relações entre famílias populares e escola: confrontação entre lógicas socializadoras. **Rev. Bras. Educ.**, v.11, no.32, p. 211-225, maio/ago. 2006.

VELHO, G. Observando o familiar. In: _____. **Individualismo e cultura: notas para uma antropologia da sociedade contemporânea**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981. cap. 9.

ZALUAR, A. A máquina e a revolta. **As organizações populares e o significado da pobreza**. 2.ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.



O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BARRA DO BUGRES – MT E A PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS

*Rafaella Pereira França de Paula
Leana Oliveira Freitas*

Este trabalho tem por objetivo apresentar resultados de parte do Projeto de Pesquisa **O Sistema Único de Assistência Social em Barra do Bugres/MT e a participação dos usuários** desenvolvido no ano de 2014 para obtenção do título de Mestre em Política Social, do Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade Federal de Mato Grosso. Tal estudo guiou-se pela preocupação central de desvelar os processos de participação dos usuários na implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Barra do Bugres, no Estado de Mato Grosso.

O município de Barra do Bugres está localizado a 160 Km da capital Cuiabá, com uma área territorial que abrange 6.066.201 Km², possui aproximadamente 31.793 habitantes, dos quais 2.590 encontram-se em situação de extrema pobreza e desse total de extremamente pobres, 1.558 (60,2%) vivem no meio rural e 1.032 (39,8%) no meio urbano, segundo dados do Censo 2010, realizado pelo IBGE. Destes, 1.183 são mulheres (45,7%) e 1.407 são homens (54,3%). Em relação à etnia (cor e raça) 643 (24,8%) se classificaram como brancos e 1.725 (66,6%) negros e pardos e outras 223 (8,6%) pessoas se declararam amarelos ou indígenas.

As reflexões desse estudo buscaram analisar, amparadas em dados qualitativos e quantitativos e com base no referencial teórico, as condições objetivas e subjetivas de implementação do SUAS e a participação dos usuários nesse processo apoiado em documentos institucionais e depoimentos dos usuários sobre serviços oferecidos pela proteção social básica em Barra do Bugres.

Por meio de documentos institucionais – Plano Plurianual da Assistência Social, Plano Municipal de Assistência Social, Manual de Procedimento, Plano de Ação da Proteção Social Básica, Relatório Mensal de Produtividade do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) – equipamento responsável pela proteção básica de assistência social, acervo dos formulários de atendimento dos usuários, relatórios semestrais das ações do CRAS – a pesquisa documental foi construída, considerada como expediente vital para identificar, apreender e refletir o objeto do estudo.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com trinta (30) usuários que estavam participando dos serviços e programas desenvolvidos nos CRAS no ano de 2014. Este foi o critério utilizado para a escolha dos nossos principais sujeitos de pesquisa. Teve-se, ainda, o cuidado de identificar aqueles com mais tempo de vínculo com a unidade de proteção social básica por conta, especialmente, do eixo um (1) do roteiro de pesquisa que trata das mudanças identificadas com a implantação do SUAS, ainda em 2005 na cidade de Barra do Bugres. Ressalta-se que este último critério não foi condição, apenas uma preferência. O fator principal era a vinculação aos serviços ofertados no CRAS.

O roteiro da entrevista considerou quatro (4) eixos, obedecendo aos objetivos propostos nesse estudo. Dados os limites

desta exposição, serão apresentados aqui os resultados referentes aos dois últimos eixos, apenas:

1. Participação dos usuários na implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS em Barra do Bugres: noções sobre a política, desvendando direitos ou favores.
2. Vinculação dos serviços e benefícios ofertados pelo SUAS com as necessidades dos usuários da PNAS.
3. A Participação Social como forma de enfrentamento à restrição de direitos: *a tradição de participação ou ausência*.
4. A participação dos usuários do SUAS nos espaços dentro e fora da Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

O fortalecimento da participação popular a ser alcançado no arco da constituição de um campo de direitos socioassistenciais a ser garantido pela Política de Assistência Social encontra-se tensionado pelos antagonismos que marcam a sociedade brasileira na atualidade. A participação popular como um dos eixos de sustentação do SUAS decorrerá do grau de autonomia alcançada pela sociedade civil expressa nos espaços participativos não restritos, por exemplo, ao controle social.

Neste estudo, o sentido atribuído à participação diz respeito a sua capacidade de incidir concretamente em determinada realidade promovendo mudanças necessárias compatíveis com uma sociedade democrática. É tomada como componente fundamental da vida social na medida em que contribui para a organização e o fortalecimento das ações num dado território, articulando temas e demandas, cuja correlação

de forças e projetos em disputa fortalecem os sujeitos sociais e aprimoram os processos democráticos.

Repensar a Política de Assistência Social na atualidade implica recuperar o processo sócio-histórico da sua construção e inserção no cenário brasileiro, que só veio com a Carta Magna em 1988 ao instituir os artigos 203 e 204 que depois foram formulados em lei.

Deste modo, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Assistência Social passou a ser reconhecida como direito do cidadão e dever do Estado. Pela primeira vez na história política do país, a Assistência Social passou a integrar o conjunto da Seguridade Social – ao lado da saúde e da previdência – e a ser proclamada como um direito de cidadania social.

Desde então, os avanços nesse campo têm sido progressivos e significativos, pois se tem a promulgação em 1993 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e sua regulamentação, a constituição do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a organização da assistência como um sistema descentralizado e participativo constituído, nas três esferas de governo, por órgãos gestores e por instâncias deliberativas de natureza colegiada.

Após dez anos da aprovação da LOAS e com intenso debate nacional, tem-se a aprovação da PNAS de 2004 que vem tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo garantindo autonomias legais em regime de mútua colaboração institucional.

O SUAS efetiva a Assistência Social como política pública de Estado e configura-se como uma forma de gestão da PNAS. Esse novo modelo de gestão supõe um pacto federativo,

com a definição de competências entre as esferas de poder (União, Estados e Municípios), sendo construído por meio de uma nova lógica de organização das ações, no qual os programas, projetos e benefícios são estruturados por níveis de complexidade, na área da Proteção Social Básica e Especial (média e alta complexidade), constituindo uma rede de serviços hierarquizada, tendo como referência o território.

Outra dimensão, que cabe destacar, é que a PNAS e o SUAS ampliam o perfil dos usuários da política superando a fragmentação contida na abordagem por segmentos (como idoso, adolescente, população em situação de rua, entre outros) e de trabalhar com “[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos” (BRASIL, 2004, p. 33).

Partindo do pressuposto de que a PNAS é a materialização da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social entende-se a redefinição do perfil do usuário como um avanço que permite a Assistência Social transitar do assistencialismo clientelista para o campo da política social. Vale destacar que a própria PNAS

[...] busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (BRASIL, 2004, p. 13).

Nesse sentido, identificar a compreensão e o entendimento que os usuários possuem dos serviços, programas e benefícios ofertados pela rede de proteção social básica e modo pelo qual por ela são envolvidos é imprescindível, uma vez que conhecer as reais necessidades do usuário é fundamental para

analisar se a forma como a PNAS está se desenvolvendo no município atende às suas necessidades e se efetiva como direito de cidadania conforme preconizado.

A Assistência Social, sem dúvida, é um direito indiscutível. Contudo, a nossa pesquisa evidenciou que ela continua prestando serviços aos usuários no sentido humanitário de “reparo dos danos”, por ser realizada de forma focalizada aos segmentos empobrecidos da sociedade. Esta condução traz sérias consequências ao cotidiano da população, pois, por um lado temos a aceitação do fenômeno da pobreza sem maiores questionamentos; e por outro, o esvaziamento do conceito de cidadania social, isto é, a garantia dos direitos sociais para muito além de meras políticas compensatórias.

Reescrever a história da assistência social no Brasil, na tentativa de retirá-la do ranço conservador e da função que cumpre, desde sua instituição como política pública exige a construção de um caminho novo para o direito socioassistencial no país. Nesse sentido, a alternativa que apresentamos com esse estudo para que o SUAS efetivamente opere a necessária e urgente reestruturação da política de assistência social, refere-se ao reposicionamento e centralidade conferida ao eixo da participação popular. Dotar as medidas de proteção social de conteúdos e estratégias que deflagrem a efetiva autonomia dos sujeitos é princípio fundamental para avançar na contramarcha dos processos de subalternização política, de exploração econômica e de dominação sociocultural.

O PROCESSO E OS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BARRA DO BUGRES – MT

Para o presente estudo, a categoria participação foi compreendida na perspectiva da totalidade, do movimento e da contradição. A participação popular ao longo da história brasileira teve reduzido espaço de influência socioeconômica e política, principalmente no período militar “que representou uma resposta ao levante popular das massas trabalhadoras insatisfeitas com os rumos dos governos populistas”. O contexto de exploração, pauperização e repressão fizeram com que os movimentos sociais pensassem novas formas de demonstrar a contradição fundamental da classe trabalhadora (BARBOSA; BITTAR, 2005, p. 222).

Cumpre destacar a definição sobre os usuários da política de assistência social contida na própria legislação dessa política, uma vez que a participação da qual nos referimos nesse estudo refere-se essencialmente ao usuário. Assim, a PNAS estabelece como público da Política de Assistência Social:

[...] cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos;

inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

A assistência social dentre muitas outras garantias de proteção social aos cidadãos que dela necessitam, visa desenvolver suas capacidades e talentos para *a convivência social, protagonismo e autonomia*. Nessa perspectiva o presente estudo buscou compreender o processo de participação social dos usuários do SUAS e os seus espaços de participação, partindo do pressuposto de que “a assistência social é uma prática política que aponta densas possibilidades para a conquista de protagonismo e autonomia dos sujeitos sociais” (BATTINI, 2007, p. 9). Assim, a partir das análises das entrevistas com os usuários do SUAS, identificamos as diversas concepções de participação social para esses sujeitos, conforme os relatos a seguir:

Participação sou eu mesmo fazer esforço, de marcar um dia que tem reunião e eu ir, não faltar. Eu acho que é isso (DEPOENTE 4, 2014).

Participar igual eu to participando hoje [curso de culinária], de tudo o que eles pedir para a gente participar, a gente tem que participar. Se a gente precisa a gente tem que participar para aprender, desenvolver mais. Porque se a gente não participar nunca vai aprender nada, nunca vai saber (DEPOENTE 8, 2014).

Participação social é uma coisa que todo mundo participa. Hoje o mundo cobra Bolsa Família, se você procurar, quando o CRAS anuncia uma pesagem, aí “Ave Maria”, quando acaba

e fala “Vai bloquear” aí tudo mundo corre. [...] Participar eu acredito que seja assim, eu gosto de participar, eu vou no CRAS, eu falo assim, muitas vezes eu vou no CRAS não só atrás das coisas, não. Jovem vocês são o futuro do Brasil, vocês devem procurar onde é a Secretaria de Saúde, Secretaria de Assistência Social, quando uma pessoa mais idosa procurar você, parar na rua, qualquer coisa você saber ajudar. Eu ando muito, muitas coisas que eu participo nunca vai servir para mim, mas eu posso ajudar os outros. Eu gosto de ir em reunião, “esse não perde uma reunião” (DEPOENTE 12, 2014).

No que diz respeito à participação dos usuários no SUAS e corroborando com os dados apresentados nesse estudo, a NOB/SUAS (2012, p. 51) dedica uma seção para tratar desse assunto, e assim em seus artigos apresenta algumas propostas de espaços para ampliar o processo participativo:

Art. 125. O estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais.

E ainda:

Art. 126. Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I – coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II – comissão de bairro; III – fórum; IV – entre outros.

Do ponto de vista teórico, e assentada nas pontuações de Nogueira (2004, p. 129), a participação possui conteúdo ideológico e comporta diferentes conceitos e definições, tendo em vista os inúmeros tipos de participação e suas diferentes perspectivas como bem salienta o autor: “institucionalizada ou ‘movimentista’, direta ou indireta, focada na decisão ou na expressão, efetiva ou simbólica, todas refletindo ações dedicadas a ‘fazer parte’ de determinados processos (decisórios ou não)”.

Tem gente que só vai no CRAS pedir uma cesta básica, não vai em uma reunião, é chamada para pensar Bolsa Família não vai. Qualquer coisinha na vai, tem gente que não sabe o telefone do posto, tem gente que não sabe o telefone da Secretaria de Saúde, não sabe o telefone do CRAS, não sabe de nada. Aí vem os problemas, quando ele precisa não sabe onde socorrer, não consegue e ainda sai falando mal (DEPOENTE 12, 2014).

Participação social é a gente participar com as pessoas. Aqui dentro você participa socialmente, você conhece outras pessoas, você faz novas amizades, isso ajuda bastante (DEPOENTE 14, 2014).

Eu acho que as pessoas têm que participar mais, tantas pessoas que não participam e precisam estar participando que nem eu, se esforçar mais, não faltar, estar sempre no dia certo, na hora certa, para poder fazer, para poder aprender melhor (DEPOENTE 25, 2014).

A participação social é considerada um dos aspectos inovadores da arquitetura do SUAS. No campo da assistência

social é possível notar que o debate sobre a participação demonstra uma alteração no padrão de relacionamento do Estado com a sociedade civil no que diz respeito ao processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais.

Os dados revelados neste estudo indicam que a participação dos usuários na política de assistência e nos seus espaços ocorre pela via dos programas e serviços ofertados nos CRAS. A maioria dos entrevistados identifica no CRAS, nos cursos de geração de renda, nos programas e serviços ofertados, possibilidades participativas como bem ilustra o depoimento: “Acho que através da gente estar vindo no CRAS, participando dos cursos, quando eles pedem opinião da gente a gente da, e nas discussões”. (DEPOENTE 14, 2014).

Para o debate sobre os espaços de participação no SUAS é importante considerar os direitos socioassistenciais, em especial, o direito ao controle social e à defesa dos direitos socioassistenciais, ou seja, o direito do cidadão e cidadã de serem informados de forma pública, individual e/ou coletiva sobre as ofertas da rede socioassistencial, seu modo de gestão e financiamento e sobre os direitos socioassistenciais e as possibilidades e instâncias para defendê-los. Está-se falando, aqui, não apenas da possibilidade do exercício cidadão, através da democracia participativa e do exercício político, mas de reconhecer que os direitos sociais são juridicamente reclamáveis.

Supõe do mesmo modo, o direito do cidadão e cidadã à igualdade e integralidade de acesso nas atenções da rede socioassistencial, pública ou privada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um. Pressupõe ainda que, à acessibilidade, soma-se qualidade

e continuidade das ações desenvolvidas pela rede socioassistencial em que o usuário possa ser ouvido, acolhido, tornando-se sujeito na construção de respostas dignas, claras e elucidativas. Os serviços devem ser oferecidos de modo continuado, localizados em um espaço próximo à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em locais com infraestrutura adequada e acessibilidade que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiências e idosos.

Pensar essa questão implica retomar as considerações sobre o processo de participação dos usuários no curso da implementação do SUAS em Barra do Bugres, considerando a fragilidade dos processos participativos. Assim, vale destacar que essa característica também é percebida nos municípios de grande porte, não se tratando apenas de uma realidade do cenário local.

Nogueira (2004, p. 118) afirma que “os processos participativos convertem-se, assim, em recurso estratégico do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social”. É nessa direção que este estudo trouxe como preocupação e problema de pesquisa: as dificuldades em envolver os usuários do SUAS para além da via do controle social. Quais seriam, pois, essas outras formas de possibilidades participativas?

Observamos com os resultados da pesquisa que o outro espaço ou instrumento capaz de subsidiar esse envolvimento tão necessário para o desenvolvimento da participação social consiste, justamente, nos programas e serviços desenvolvidos nos CRAS. A este aspecto, recorreremos aqui às contribuições de Paula (2010, p. 149-151) quando afirma:

Para que o sistema, no âmbito da assistência, tenha êxito, é necessário que os sujeitos demandantes também estejam organizados de alguma forma. Isto é, extrapolando a diretriz da participação popular, por meio de suas organizações representativas, na formulação e no controle das ações em todos os níveis (inciso II do artigo 5º. da Loas), o exercício de direitos socioassistenciais depende também da capacidade organizativa da população de demandar uma política pública que tenha contornos populares, fazendo-se acompanhar desde a formulação e o planejamento da política, passando pela execução e monitoramento dos serviços, chegando até sua avaliação. Em outras palavras, afirmamos que o aprimoramento do SUAS deve vir acompanhado de uma agregação de “valores” que faça da prestação de serviços socioassistenciais o *leitmotiv* da cidadania, isto é, as famílias vinculadas ao Programa de Atenção Integrada à Família (Paif), idosos e pessoas com deficiência beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), as mães vinculadas ao Programa Bolsa Família (PBF), entre outros usuários ou grupos de usuários da assistência social, devem ser estimulados à participação.

Ainda sobre a temática participação, vale destacar as considerações de Teixeira (2002, p. 52) ao afirmar que a sociedade civil tem capacidade para

[...] tematizar problemas e exercer o seu papel crítico e propositivo em relação às diversas esferas e a ela mesma apesar das restrições e barreiras que lhe impõem os sistemas (político e econômico) e as limitações da cultura política vigentes na sociedade como um todo.

Acreditando nesse potencial estratégico que a participação social possui destacamos que, embora a realidade apresente suas fragilidades, não se pode negar que ela é de fundamental relevância, uma vez que conforme destaca Nogueira (2004, p. 130) “quem participa procura projetar-se como sujeito que porta valores, interesses, aspirações e direitos: constrói assim uma identidade, formula uma “teoria” para si e traça um plano de ação”.

AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM BARRA DO BUGRES

Quando tratamos das formas de participação estamos pensando nas práticas participativas identificadas pelos sujeitos da pesquisa. Há vários canais de participação, segundo diferentes perspectivas teóricas, muitas delas, inclusive, tratadas neste estudo e, umas mais e outras menos, conhecidos dos cidadãos em geral. O conhecimento desses canais está relacionado às vivências dos sujeitos, o que implica considerar as práticas de participação reveladas nas falas dos depoentes. Para tanto, construímos uma tabela a fim de melhor representar essas práticas.

Práticas participativas (tipos)	Tomada de decisões na cidade
	Tomada de decisões na Política de Assistência Social
	Denúncias na TV local
	Conselho de Assistência Social
	Manifestações por melhorias

Quadro 1 – Sistematização das práticas participativas.

Fonte: Autoria própria.

Procuramos identificar todas as formas de participação elencadas nas falas dos depoentes. E, ainda que apenas um (1) deles tenha se referido a uma prática específica, julgamos pertinente destacar todas as concepções. Dos trinta (30) entrevistados, doze (12) afirmaram não participar de nenhuma forma das decisões de sua cidade.

Ah eu não participo dessas decisões não (DEPOENTE 8, 2014).

Eu não vou lá participar não, mas eu peço a Deus que dê certo uma melhora para eles, para a nossa cidade (DEPOENTE 11, 2014).

Mas, quando questionados em relação à política de assistência social, oito (8) destes que afirmam não participar, entenderam os serviços, programas e benefícios do CRAS como uma forma de participação, conforme depoimento:

Eu vou no CRAS, peço informação e fico participando das coisas que acontecem (DEPOENTE 22, 2014).

A participação minha é mais na oficina e na palestra (DEPOENTE 19, 2014).

Esses dados revelam, na verdade, uma idealização do conceito de participação que não apenas os usuários possuem, mas as pessoas de um modo geral, e, principalmente o pensamento que norteia as teorias sobre participação. Há uma tendência em considerar participação como possibilidade de intervir nos grandes negócios públicos e desprezar os pequenos espaços.

Aqui, recorreremos às contribuições de Heller (1972) ao afirmar que a subjetividade no sentido da individualidade, da pessoa, do sujeito foi banida do pensamento materialista histórico. Heller a recoloca no centro do processo histórico, entendido como expressão do homem em busca de sua humanização. Uma de suas principais contribuições ao marxismo contemporâneo é, portanto, a colocação da temática do indivíduo no centro das reflexões. E o indivíduo a que se refere não é um indivíduo abstrato ou excepcional, mas sim o indivíduo da vida cotidiana, isto é, o indivíduo voltado para as atividades necessárias à sua sobrevivência.

Não há quem viva fora da vida cotidiana, pois ela é a vida de todo homem. É na vida cotidiana que são postos em funcionamento todos os seus sentidos, capacidades intelectuais e manipulativas, sentimentos e paixões, ideias e ideologias. E aqui nos apoiamos no escrito de Patto (1993) quando discorre sobre a noção de cotidiano em Heller para se pensar “possibilidades de mudar a vida”.

Segundo Patto (1993), toda vida cotidiana para Heller quando abstraída de seus determinantes sociais, é heterogênea e hierárquica – quanto ao conteúdo e à importância atribuída às atividades –, espontânea, pois é nela que as ações ocorrem de forma automática e irrefletidamente, econômica uma vez que, nela, pensamento e ação manifestam-se e funcionam somente

na medida em que são indispensáveis à continuação da cotidianidade. As ideais indispensáveis à cotidianidade jamais se elevam ao nível da teoria, assim como a ação cotidiana não é práxis. Estão amparadas em juízos provisórios cuja tendência probabilística conduz à ultrageneralização e à imitação.

Todas essas tendências são consideradas por Heller formas necessárias do pensamento e da ação na vida cotidiana; sem elas, seria impossível até mesmo a sobrevivência. E a alienação da vida cotidiana ocorre justamente quando essas formas generalizadas e imitativas se cristalizam em absolutos, não deixando ao indivíduo margem de movimento e de possibilidade de explicitação. Pela coexistência e sucessão de atividades heterogêneas, a vida cotidiana é, de todas as esferas da realidade, a que mais se presta à alienação.

A vida cotidiana, embora terreno propício à alienação, não é necessariamente alienada. Pode ser, sob determinadas circunstâncias histórico-sociais, como é o caso da estruturação das sociedades industriais capitalistas. Nessas sociedades, o indivíduo da vida cotidiana é o indivíduo que realiza o trabalho que lhe cabe na divisão social do trabalho, produz e reproduz esta parte e perde de vista a dimensão humano-genérica. Assim sendo, perde-se de vista as condições de sua objetividade; ao alienar-se, torna-se particularidade, parcialidade, indivíduo preso a um fragmento do real, à tendência espontânea de orientar-se para seu eu particular. A alienação ocorre quando se dá um abismo entre a produção humano-genérica e a participação consciente dos indivíduos nesta produção – o indivíduo alienado (indivíduo enquanto particularidade). Mas, é justamente na contradição da vida cotidiana que estão os pressupostos para os processos históricos emancipatórios, nos pequenos espaços e o pequeno grupo é um momento

importante de passagem da particularidade para a individualidade e, portanto, para o próprio processo de mudanças sociais radicais. Eis o desafio da Política de Assistência Social. As falas de alguns usuários sobre participar diretamente dos rumos da política podem ilustrar essas ponderações:

[...] eu me interesso muito por diferentes coisas, aprender e tal. Eu não sei bem como funciona, então eu ficaria muito grata se me chamassem para participar para eu entender como funciona que é para a gente fazer o que precisa (DEPOENTE 15, 2014).

[...] a gente tem um pensamento, uma coisa que a gente quer aprender, seria bom a gente dar palpite também. Acho que sim (participariam) (DEPOENTE 26, 2014).

Sim, chamando a gente para participar de um monte de coisa a gente fica mais interessado em um monte de coisa. Um pouco participaria sim, o resto não. Não tem interesse (DEPOENTE 30, 2014).

Pode-se, de algum modo, colar a alienação da vida cotidiana de Heller àquilo que Pateman afirma sobre a funcionalidade da não participação para a estabilidade democrática:

Pode-se perceber que os altos níveis de participação e interesse são exigidos apenas de uma minoria de cidadãos e que, além disso, a apatia e o desinteresse da maioria cumprem um importante papel na manutenção da estabilidade do sistema tomado como um todo. Portanto, chega-se ao argumento de que essa participação que ocorre de fato

é exatamente a participação necessária para um sistema de democracia estável (PATEMAN, 1992, p. 17).

Isso nos faz refletir sobre a condução dos serviços desenvolvidos nessas unidades, uma vez que o usuário não entende o curso, as oficinas artesanais como referência de acompanhamento dos serviços realizados pelo CRAS. Esse aspecto nos preocupa, pois estamos discutindo uma normativa que vem garantir o protagonismo e autonomia desses sujeitos. Questão essa, também tangenciada no debate atual sobre a temática da participação. Mas de que forma alcançar essa garantia com tamanhos desafios colocados à execução da política de assistência social?

A reflexão sobre a condução dos técnicos frente aos serviços, programas e benefícios da assistência social nos alerta para a necessidade de pensarmos estratégias a fim de se evitar práticas reiterativas de subalternidade. A fim de contribuir nesta reflexão apresentamos aqui o pensamento de Bronzo (2009, p. 179) quando observa que:

De forma geral, os pobres são vistos pelos setores não pobres (e principalmente pelos agentes públicos encarregados da execução de programas sociais) como aqueles “que não sabem”, “que não têm”, o que acaba por fortalecer atitudes de passividade, baixa autoestima, resignação, dependência. Quando o resultado pretendido com a intervenção pressupõe mudanças e alterações substanciais no público alvo, a interação estratégica entre técnicos e usuários das políticas torna-se mais relevante (Nogueira, 1997). Mudanças no plano das subjetividades, de forma geral, requerem intervenções intensas, complexas e duradouras para gerar a confiança

e as condições necessárias para se processarem as alterações. A construção de relações de confiança entre técnicos e usuários, relações sustentadas pela capacidade de resposta efetiva do Estado às necessidades identificadas, constitui o suporte fundamental para os processos de expansão de capacidades e de fortalecimento da autonomia da família e de seus membros.

Dito isto, cumpre retomar nossas reflexões sobre formas de participação dos usuários. Com base nos depoimentos categorizamos as respostas e obtivemos os seguintes itens:

Tabela 1 – As formas de participação dos usuários.

Formas de participação	Quantidade de usuários
Voto/Eleições	6
Igreja/Fé	2
Reuniões/CRAS	1
Reuniões/Câmara	1
Manifestações e reivindicações	3
Opinião	1
Rádio/TV	1
Correr atrás do seu direito	1
Serviços do CRAS	1
Quando é chamado	1
Não participa	12
Total	30

Fonte: Autoria própria.

Este quadro evidencia as diversas concepções que apareceram nas falas, com o objetivo de melhor caracterizar nossos resultados. Para ilustrar elegemos alguns depoimentos. Sobre a participação via reunião, Rádio e TV temos os seguintes entendimentos:

Só pela rádio e pela televisão. Eu não sou muito de estar dentro da política, não sou muito fã de política não. Quando tem reunião a gente vai. As vezes tem reunião, daí como a maioria não vai, aí a gente assiste pela televisão. Toda quinta-feira tem reunião e passa na TV. Nós ligamos aqui nas TVI e o Orlandinho [apresentador] vai lá e filma, e a gente fala (DEPOENTE 1, 2014).

Quando eu venho na reunião, quase nem faço nenhuma pergunta, eu tenho vergonha, mas eu escuto bastante coisa (DEPOENTE 5, 2014).

Os usuários entrevistados afirmam que o voto/eleições representa uma forma de sua participação na sociedade, em especial, no cenário local, muito importante. Conforme apareceu nas respostas quatro (4) pontuam como voto e dois (2) como eleições.

Eu acho que na votação, porque a gente tem que escolher aquela pessoa, não é qualquer um, você tem que saber escolher para você, porque se você votar em uma pessoa para depois não melhorar a cidade não tem como. Então antes de votar tem que saber bem para votar, porque votou, acabou. Não tem choro (DEPOENTE 17, 2014).

Através das eleições, acho que é a única forma que a gente tem aqui em Barra para participar (DEPOENTE 14, 2014).

Sobre o entendimento do direito ao voto – democracia representativa – como expressão de participação recorre-se aqui, novamente, ao pensamento de Campos (2012) quando afirma que a vivência democrática representativa estimula e cultiva o afastamento do cidadão comum das arenas que tratam do negócio público. É no exercício do voto que, paradoxalmente, o leitor é destituído de qualquer poder de influência sobre aquele a quem delegou poder: “Os eleitores escolhem algumas pessoas envolvidas na tomada de decisão governamental, mas não podem escolher diretamente as decisões” (HIRST, 1992, p. 34, apud CAMPOS, 2012, p. 252).

Outro aspecto evidenciado nas falas refere-se às manifestações da população em favor de garantias de melhorias e qualidade dos serviços sociais desenvolvidos na cidade. O depoimento a seguir, trata exatamente desta questão:

Por exemplo, esse posto que nós estamos falando, a maior covardia. Eu estava convocando a cidade para fazer um abaixo-assinado para evitar tirar o posto, só que está todo mundo de prova, assistente social, agente de saúde, pergunte a elas, saiu o anúncio que o prefeito deu o recado para o secretário e o secretário passou para a chefe do posto que o posto ia rodar dia dois, mas algum linguarudo foi lá e falou do abaixo-assinado mudaram para o dia 20 e não deu tempo de nós fazermos. Eu considero isso como uma decisão, nós não queríamos que o posto fosse fechado porque ia arruinar, virou um inferno. [...] Eu sou assim, o que eu vejo que eu posso fazer para segurar o que está e só subir, eu

faço. Mas agora está uma situação que até a briga está difícil. A Câmara, prefeito, justiça, roubo, tanta coisa. Iam devolver nossos carros tudinho. Nós nos unimos, invadimos aquela praça, dois dias fazendo manifestação, tinha vereador a favor e outro não. Foi decido, o juiz embargou, a decisão dela foi que os carros ficassem, ela deu parecer favorável e ficou (DEPOENTE 12, 2014).

Um depoimento refere-se à participação por meio das reuniões da câmara:

Sempre lá quando tem reunião na Câmara, a gente participa, a gente fala o que a gente sente, o que está precisando. É lá que a gente discute quando tem as reuniões, a gente está lá participando (DEPOENTE 25, 2014).

Em outra fala, a igreja foi identificada como forma de participação dos usuários:

No meu bairro [...] as igrejas, tem muitas igrejas lá, é livre para a comunidade participar. É isso que eu entendo (DEPOENTE 21, 2014).

Demo (1996) ao descrever sobre a participação, a caracteriza como uma conquista não podendo ser entendida como algo estático, pois é um processo infindável e em constante mudança. Não pode ser entendida como dádiva, concessão ou fenômeno pré-existente, tampouco secundário, pois é fundamentalmente produto de conquista sendo um dos eixos fundamentais da política Social, o que pressupõe envolvimento e presença.

Assim,

a participação e protagonismo dos usuários constituem um dos marcos estruturantes do SUAS tendo como premissa a capacitação e fortalecimento desse segmento na perspectiva do controle sobre a Política a partir da publicização de demandas e direitos (COUTO et al., 2010, p. 133).

Outro aspecto que julgamos pertinente em nosso roteiro de entrevista trata da participação dos usuários na construção do SUAS em Barra do Bugres e os estímulos dados pelos executores dessa política.

Sobre isso cumpre dizer que conforme os resultados revelaram vinte e seis (26) entrevistados afirmaram que não foram chamados para pensar a construção da política de assistência social, bem como os serviços, programas e estratégias utilizadas no município, e quando questionados se esse chamamento seria importante, dos vinte e seis (26), dezoito (18) responderam que sim, um (1) entrevistado que não, e seis (6) desses não responderam.

Quatro (4) afirmam positivamente que sim, mas quando explicitam em sua fala o motivo fica claro que foram chamados para reunião do Programa Bolsa Família (PBF), cursos e reuniões do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), conforme os três (3) depoimentos que seguem:

Já. Esses tempos atrás teve uma reunião sobre o Bolsa Família e eu já fui gari, já varri rua, e esses dias a gente foi chamado, falaram que está vindo um projeto do governo, para a gente colocar nosso cadastro, quando o resultado chegasse as pessoas que tem cadastro vão ser chamadas, quem vai ir e quem não vai. Aí eu fui para a reunião para saber direitinho

como que era e como não era. Fui lá, fiz o cadastro direitinho, e é esperar (DEPOENTE 2, 2014).

Já, essa do macramê mesmo a Maria que ligou falando que ia ter os cursos, mesmo (DEPOENTE 13, 2014).

Sim, me ligaram uma vez para participar do curso de bordado, mas como eu já estou participando aqui [curso de crochê], eu já não posso. Só que ela não sabia que eu já tinha feito a inscrição, aí ela me ligou, eu falei que não, que tinha feito a inscrição. Aí ela falou que não podia participar (DEPOENTE 17, 2014).

As respostas daqueles que disseram que não foram chamados pela Secretaria de Assistência Social ou unidades de CRAS para construir as ações a serem executadas foram objetivas, apenas “Não”. Porém, quando questionamos se seria importante essa participação, tivemos os seguintes depoimentos:

Seria, porque a participação, quanto mais as pessoas se unirem e participarem daquilo ali, a decisão seria melhor (DEPOENTE 17, 2014).

Seria, porque as pessoas participariam, cada pessoa daria sua opinião daquilo e no final eles teriam um conceito, realmente do que a população, a sociedade precisa (DEPOENTE 14, 2014).

Seria importante, porque muitas vezes a gente pode, tem algumas coisas que precisa e a assistente social não são todas as coisas que vão saber, as necessidades dos bairros, principalmente das ruas (DEPOENTE 9, 2014).

O depoimento a seguir, embora único, vale a pena ser retratado uma vez que em muito se distancia da perspectiva de participação preconizada na PNAS:

Eu acho que não também não, eu acho que eu não vou ajudar em nada. Porque eu não sei nada, não vou ajudar nada, vou atrapalhar em vez de ajudar (DEPOENTE 16, 2014).

Demo (1996) acredita que o espaço de participação precisa ser conquistado centímetro por centímetro; logo não se pode andar a metro. Todos os processos profundos de participação tendem a ser lentos, justamente por ser um processo e um fenômeno marcado pela profundidade. Criar uma comunidade participativa mexe com dimensões qualitativas, com a dignidade das pessoas, com a identidade cultural, ideologias, crenças e com a expectativa da realização histórica.

Deste modo, é preciso paciência para identificar as mudanças nos processos de participação, superando o imediatismo e os desafios, especialmente quando referidos aos usuários da política de assistência, marcada historicamente pela tutela.

Concluindo, reproduzimos aqui o pensamento de Paiva et al. (2012, p. 287) do qual compartilhamos:

Balizar as ações socioassistenciais na direção da participação popular permite desocultar a vinculação estratégica da política social com a luta de classes, abrindo novas possibilidades. É necessário caracterizar a política social alicerçada no padrão libertário de civilidade e humanismo universais e buscar na política de assistência social o potencial emancipatório e humanitário que a luta dos trabalhadores enseja.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises que aqui realizamos caminham na direção de se pensar a participação como instrumento de controle do Estado pela sociedade e mais especificamente, pelos usuários da Política de Assistência Social. A participação propicia aos usuários definirem critérios e parâmetros com o objetivo de orientar a ação pública, exercendo assim o controle social e político. No presente estudo, compreendemos a categoria participação a partir da perspectiva da totalidade, do movimento e da contradição.

A participação popular no Brasil, historicamente, teve reduzido espaço de influência socioeconômica e política, principalmente no período militar. A conjuntura marcada pela exploração, pauperização e repressão fizeram os movimentos sociais pensarem em novas formas de demonstrar a contradição fundamental da classe trabalhadora.

Pensar uma verdadeira democracia é entender que esta só se torna possível por meio da participação dos cidadãos na tomada de decisões e que, quanto maior a participação dos usuários, melhor a democracia que teremos. Outro ponto que carece de abordagem é a questão da instrumentalização e mobilização dos sujeitos usuários da Assistência Social. Reconhece-se aqui que o saber popular desses sujeitos pode contribuir de forma significativa na realização da política, pois são eles que, com maior intensidade, vivenciam no cotidiano os efeitos da forma com que vem sendo planejada e operacionalizada esta política pública. Todavia, é necessário, além disso, que o poder público aja de forma ética, por meio da prestação de contas de suas ações e da promoção do acesso à informação de forma clara e transparente, uma vez que são ferramentas

necessárias para uma participação de qualidade e capaz de gerar impactos nas agendas e atos governamentais.

Esta construção, por sua vez, resulta de clivagens de interesses, tensões e coalizões que, mediadas pelos interesses burocráticos localizados no espaço institucional, define e hierarquiza os lugares de acesso à arena decisória das diversas classes e frações. Dessa forma, para a efetividade da participação duas condições se impõem. A primeira, diz respeito à existência de administrações democráticas dispostas a compartilhar o poder com a sociedade civil e instadas à construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam a participação da sociedade nos assuntos de interesse público. A segunda, a existência de uma sociedade civil mobilizada, consciente e politicamente ativa (CAMPOS, 2006).

Por outro lado, a própria organização da sociedade civil, no âmbito da Política de Assistência Social, especialmente em relação aos usuários, tem se mostrado também como uma questão problemática na medida em que se configura como uma população inorgânica e tradicionalmente concebida em sua relação com o Estado, como não cidadãos. Ao ser esquivada de sua condição de cidadania desfigura-se como classe e, desordenada e difusa, encontra dificuldade de ser representada ou a representação se dá de forma subalterna (COUTO, 2010).

E, especialmente, o maior desafio é transformar os serviços socioassistenciais em espaços de politização vinculados aos movimentos populares. É urgente a criação e expansão de estratégias de participação popular na execução da política como os Conselhos Gestores dos CRAS, o envolvimento da população no planejamento de suas ações e a avaliação dos usuários sobre a qualidade e alcance dos serviços prestados. Esse é o

tema que vem desafiando os defensores da política de assistência social como afiançadora de direitos sociais universais.

REFERÊNCIAS

BARBOSA, Carmen Ferreira; BITTAR, Mariluce. Processo de participação e de controle social dos usuários do SUS. **Ser social:** Revista do programa de pós-graduação em política social/ universidade de Brasília, Brasília, v.1, n. 17, p. 219-250, 2005.

BATTINI, Odária (Org.). **SUAS:** Sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veraz; Curitiba: CIPEC, 2007.

BATTINI, Odária; COSTA, Lucia Cortez da. Estado e políticas públicas: contextos sócio-históricos e assistência social. In: BATTINI, Odária (Org.). **SUAS:** Sistema único de assistência social em debate. São Paulo: Veraz; Curitiba: CIPEC, p. 19-58, 2007.

BRASIL. **Política Nacional de assistência social (PNAS).** Brasília: MDS, 2004.

_____. **Norma Operacional Básica (NOB/ SUAS).** Brasília: MDS, 2012.

BRONZO, Carla. Vulnerabilidade, empoderamento e metodologias centradas na família: conexões e uma experiência para reflexão. In: _____. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

CAMPOS, Edival Bernardino. Assistência social: do controle ao descontrole social. In: **Revista Serviço Social e sociedade,** São Paulo, n. 88. p. 101-122, 2006.

_____. Usuários da assistência social: entre a tutela e o protagonismo. In: STUCHI, Carolina Gabas et al. (Org.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, p.245-269, 2012.

COUTO, Berenice Rojas et al. **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DINIZ, Tânia Maria Ramos de Godoi. Sobre a participação: desafios para o seu exercício na atualidade. In: STUCHI, Carolina Gabas et al. (Org.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, p. 289-306, 2012.

HELLER, Agnes. **O cotidiano e a história**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1972.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. O desafio de construir e consolidar direitos no mundo globalizado. **Serviço social e sociedade**. São Paulo, v. 24, n. 82, p. 5-21, jul. 2005.

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

PAIVA, Beatriz et al. Participação popular e assistência social na América Latina: teses, contextos e dilemas. In: STUCHI, Carolina Gabas et al. (Org.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, p. 271-288, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1992.

PATTO, Maria Helena Souza. O conceito de cotidianidade em Agnes Heller e a pesquisa em educação.
Perspectiva. São Paulo, n. 16, p. 119-141, 1993.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Benefícios eventuais e controle social: uma associação indissolúvel. **Cadernos de estudos: desenvolvimento social em debate**, Brasília, n. 12, p. 64-81.


_____. Estado, gestão pública e elementos condicionantes das metamorfoses na política de assistência social brasileira. In: STUCHI, Carolina Gabas et al. (Org.). **Assistência social e filantropia: cenários contemporâneos**. São Paulo: Veras, p. 123-156, 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2002.



PARTE III

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO



DESAFIOS DO PODER LOCAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA: UM ESTUDO NO MACIÇO DE BATURITÉ – CE

*Karine Sousa Julião
Greg Jordan Alves Silva
Ylane de Araujo Almeida
Maria Vilma Coelho Moreira Faria*

Na relação do Estado com a sociedade, as políticas sociais ganharam espaço notório no que se refere à solução de problemas locais. O espaço local, aqui concebido na figura dos municípios e demais localidades, é por natureza um ambiente propício ao exercício da cidadania e que gera um sentimento particular de pertencimento.

Nesse sentido, o Programa Bolsa Família (PBF) é uma das políticas sociais que mais exige a articulação dos governos municipais, tanto com as demais instâncias governamentais como com a sociedade. O PBF é um programa de transferência direta de renda, criado pelo Governo Federal através da Lei Nº. 10.836 de 9 de janeiro de 2004. Tem como foco as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o território nacional. Segundo a estrutura de funcionamento apresentada pelo Governo Federal, o programa ampara-se em três eixos básicos: a transferência de renda, para promoção do alívio

imediatamente da pobreza; as condicionalidades, para fortalecer o acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares, que objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade e com o tempo emancipar-se do programa.

A seleção das famílias a serem beneficiadas é realizada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a partir das informações registradas pelos municípios no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Sobre o controle social do programa, é responsabilidade dos municípios instituir as Instâncias de Controle Social (ICS). As ICS devem funcionar como um espaço de interlocução do Estado e sociedade para promoção da transparência. Todos os componentes do programa Bolsa Família e do CadÚnico podem ser acompanhados pelas ICS: a gestão de benefícios, as condicionalidades, a fiscalização e as oportunidades de desenvolvimento das famílias e os programas complementares ao PBF. A fiscalização do PBF também pode ser realizada pela sociedade por meio de telefone ou formulário eletrônico.

O objetivo da presente pesquisa é analisar as potencialidades e desafios do poder local na implementação do Programa Bolsa Família (PBF), tomando como base a estrutura do programa e a atuação dos atores locais: burocratas do nível de rua e sociedade civil.

O presente trabalho segue a seguinte estrutura: inicialmente será apresentado o embasamento teórico sobre os temas poder local, federalismo e os agentes locais implementadores de política pública. A Metodologia, onde serão apresentados os aspectos metodológicos utilizados. Os Resultados e Discussões, onde se analisou o papel do poder público local na perspectiva

burocratas do nível da rua e das beneficiárias. E por fim, serão apresentadas as considerações finais acerca do tema estudado.

PODER LOCAL E FEDERALISMO

Dada a grandeza do território brasileiro, com suas diferenças sociais, econômicas e culturais, a discussão sobre poder local assume papel relevante na definição das políticas sociais. Para Spink (2001) a concepção de poder local, também interpretado como a disputa pelos arranjos de governança dos territórios é um longo processo sócio-histórico. Na concepção de Fischer (1992), o termo *local* contém duas noções complementares em um sentido e antagônicas em outro. Ao mesmo tempo em que local refere-se a uma discriminação espacial como base no conceito de território, por outro lado, engloba o sentido de espaço abstrato das relações sociais entre grupos que se articulam e se opõem em relação a interesses comuns. Dessa forma, quando se trata do local, perpassa-se o fundamento territorial de rua, bairro, cidade, sem negá-lo, ampliando o universo de análise.

É inevitável, quando se fala a terminologia local, pensar em uma relação de subordinação deste com algo hierarquicamente superior, na administração pública, do Estado local em relação ao central. Sobre isso, Spink (2001) apresenta a problemática do todo e as partes, ressaltando a preocupação do uso do local como elemento constitutivo de uma hierarquização de espaços e o perigo da perda de autonomia que isso poderia acarretar. Fischer (1992, p. 108), baseando-se em Massolo (1988) ressalta que não pode “restringir-se ao Estado central como único foco

de emanção de poder e determinação da forma como ele se exerce, sendo necessário seguir as ramificações, percursos e interstícios nos quais o poder se exerce na sociedade”.

Não há como discutir poder local no cenário brasileiro, sem antes abordar a peculiaridade da gênese do sistema federativo adotado pelo Brasil. Como aconteceu com vários países, o federalismo brasileiro é uma adaptação do sistema federativo norte-americano. Todavia, diferentemente do que sucedeu nos Estados Unidos da América, o sistema federativo desenvolvido no Brasil foi construído por um movimento de dentro para fora, isto é, a partir de um modelo centralizador, mas em função de uma maior descentralização.

Arretche (2010) afirma que o processo de construção de uma República Federativa no Brasil concentrou a autoridade decisória, o poder regulatório e de orçamento público no governo central. Essa centralização contribuiu para primazia de políticas nacionais homogêneas, em detrimento de demandas por autonomia regional.

A Constituição de 1988 inovou quando legitimou os municípios como entes da Federação, com status semelhante ao dos estados e da União. A nova definição constitucional possibilitou ainda a descentralização na gestão de políticas públicas e na capacidade fiscal dos entes federados, de forma nunca vista no país (CUNHA, 2004).

Sobre o modelo federativo brasileiro, Abrucio (2005, p. 41) considera que é um dos elementos fundamentais para a sustentação do processo político no Brasil, com isso, “tem afetado a dinâmica partidário-eleitoral, o desenho das políticas sociais e o processo de reforma do Estado”. Com base em Goulart (2008), a ênfase na descentralização do texto constitucional de 1988 é bastante significativa, traduzindo-se principalmente,

na área social, pelas delegações de competências e atribuições aos estados e municípios, com ampliações de ações, responsabilidades e prerrogativas.

A descentralização das políticas sociais da esfera federal para as instâncias locais de governo é concebida como um modo de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto, ao aproximar problemas e gestão, aumentando o vínculo entre clientes e entidade responsável pelas decisões sobre os serviços (FARAH, 2000, p. 64).

Farah (2001) avalia ainda que aliada à descentralização administrativa, a participação também passou a ser vista como essencial para uma reorientação substantiva das políticas sociais, a fim de garantir a equidade e incluir dentre os usuários do serviço público, segmentos até então excluídos. Haja vista, que a descentralização não é efetiva sem a existência de recursos locais. E como tão bem esclarece Dowbor (2008), esses recursos são muito mais do que meramente os recursos orçamentários do governo municipal, surge mais como uma iniciativa de luta pela descentralização e pela modernização.

AGENTES LOCAIS DE IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Antes de discutir sobre o papel dos agentes locais, é importante trazer à tona algumas discussões sobre a etapa de implementação no ciclo de políticas públicas, isso se justifica pelo fato de que essa etapa é onde há um maior engajamento entre os agentes locais e as políticas públicas.

Segundo Souza (2007), a etapa de implementação é a menos estudada do ciclo de políticas públicas, já que a formulação e a avaliação têm recebido maior atenção acadêmica. Dessa forma, Secchi (2010) no sentido de preencher essa lacuna existente na literatura, considera relevante o estudo da etapa de implementação por permitir a visualização, através de instrumentos analíticos mais estruturados, de obstáculos e falhas que costumam acometer essa fase do processo. A fim de conceituar a etapa de implementação, Silva e Melo (2000) afirmam que ela corresponde à execução de atividades que permite que ações sejam implementadas baseando-se nas metas definidas na etapa de formulação.

A literatura (sobretudo estrangeira) afirma haver duas abordagens teóricas de análise de implementação: a perspectiva *top-down* (de cima para baixo) e a perspectiva *bottom-up* (de baixo para cima). Essa segunda abordagem considera que o processo de efetivação da política pública acontece no nível local, onde estão aqueles que efetivamente implementam os *street-level bureaucrats* – ou burocratas do nível da rua – (LIPSKY, 1980), esses agentes serão considerados nesse trabalho como os agentes locais de implementação.

Já levadas em consideração as questões mencionadas acima, parte-se para uma discussão mais específica em relação aos agentes locais. No que concerne à relação entre tais agentes e a efetividade das políticas públicas, Araújo Filho (2013) considera que a atuação dos burocratas do nível da rua, deve ser referenciada, em sua maioria, por ocuparem uma posição de decisão em última instância na implementação de políticas públicas, dessa forma, possuem relativo poder discricionário dentro das agências públicas. A cerca dessas características Lotta (2010, p. 53) explica que:

os agentes de implementação lidam, em sua prática, com processos de interação que envolvem diferentes valores, referenciais e identidades. Nesses processos de interação, portanto, entram no contexto as mais variadas identidades, demandas, necessidades e referenciais, além de constrangimentos e normas institucionais, que devem ser negociados para a construção das práticas de implementação. Esses processos requerem negociações entre os diversos fatores que aparecem na interação, para que se possa, efetivamente, implementar as políticas públicas.

A partir da ideia de vários autores, é possível considerar alto o grau de poder desses agentes, possuído no nível local, ou seja, a ação desses agentes é um elemento relevante para o desempenho das políticas (OLIVEIRA, 2012). Assim, no exercício do poder local, os burocratas do nível da rua são a figura representativa da ação do Estado e do governo, na tentativa de aplicar o seu plano de gestão e de satisfazer as demandas da sociedade.

No âmbito organizacional, Oliveira (2012), também aponta que a literatura passou a dar importância à extensão em que os resultados da implementação são dependentes das burocracias, já que, além de desempenharem papel capital na execução das políticas que alocam os recursos públicos, influenciam na própria tomada de decisão sobre quem ganha o quê do governo.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, ocorreram, de forma marcante, mudanças nas formas de interação

do Estado com a sociedade brasileira (IPEA, 2012). A Constituição cidadã, como fora apelidada, destaca entre as demais mudanças, o processo de constituição, disseminação e operação de instituições participativas, tidas como formas diferenciadas de engajamento de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009).

Para Milani (2008), abrir o processo de formulação de políticas públicas para a participação dos cidadãos e da sociedade civil tem se transformado em modelo da gestão pública local contemporânea, além de ter se erigido em um princípio político-administrativo. De acordo com o mesmo autor, a participação social é também conhecida a partir de diversos termos como participação dos cidadãos, popular, democrática, comunitária, entre outros, mas que de toda forma refere-se à prática de inclusão dos cidadãos e das organizações da sociedade civil no processo decisório das políticas públicas. Todavia, a participação não pode ser tomada como fórmula genérica para resolução de todos os problemas, Tenório e Rozenberg (1997) alertam que é indispensável promover a distinção entre a legítima participação da mera manipulação, evitando a homogeneização e vulgarização das experiências participativas.

Para o desenvolvimento local e para a efetividade do poder local, fortalecer as instituições participativas, bem como a cultura participativa é introduzir no âmbito local ferramentas exitosas de gestão de políticas públicas. As inovações atuais em democracia consistem nesse estímulo, que deve partir, não apenas pelo Estado, mas também das já existentes e consolidadas organizações populares, como sindicatos, associações e cooperativas.

Fomentar a participação dos diferentes atores sociais em sentido abrangente e criar uma rede que informe, elabore, implemente e avalie as decisões políticas tornou-se o paradigma de inúmeros projetos de desenvolvimento local (auto) qualificados de inovadores e de políticas públicas locais (auto) consideradas progressistas. [...] Na deliberação democrática, o mundo das instituições políticas se abre aos atores da sociedade civil com o objetivo ideal de compartilhar a responsabilidade da decisão política e de construir consensos sobre os conteúdos da política pública local (MILANI, 2008, p. 554).

Há também desafios inerentes à consolidação de participação social no Brasil, segundo Ciconello (2008, p. 8), esses desafios estão relacionados à falta de abertura do Estado, ao baixo grau de exigibilidade dos direitos e o baixo fortalecimento das organizações da sociedade civil. Para o mesmo autor, “existem inúmeros gestores públicos que não estão dispostos a partilhar o poder fora do espaço da democracia representativa” e que para o fortalecimento das organizações é preciso que os representantes entendam minimamente de aspectos da burocracia estatal, além de instrumentos de planejamento, orçamento e gerenciamento.

METODOLOGIA

Para atender o objetivo de analisar as potencialidades do poder local na implementação do Programa Bolsa Família (PBF) adotou-se a abordagem qualitativa. A pesquisa de campo foi de natureza analítico-descritiva, através de consulta documental

a legislações e sítios eletrônicos que versam sobre o programa, além de entrevistas semiestruturadas com os atores que estabelecem contato mais direto com a execução do PBF: os burocratas do nível de rua e as beneficiárias do programa. Optou-se pela entrevista semiestruturada, por esta técnica de coleta fornecer entendimento em profundidade das percepções dos atores envolvidos, de forma que uso de outra técnica não permitiria.

A escolha dos sujeitos justifica-se, como já levantou Oliveira (2012), pelo fato do poder discricionário dos burocratas do nível da rua ser decisivo na distribuição de bens e serviços públicos, consistindo assim em uma variável relevante para o sucesso das políticas. As beneficiárias foram escolhidas pela importância da necessidade da participação social nas decisões públicas para construção da cidadania e fortalecimento da democracia e dos direitos sociais, como lembra Milani (2008).

As entrevistas com os gestores foram realizadas em organizações públicas envolvidas com o PBF nos municípios de Acarape, Aracoiaba, Baturité e Redenção, localizados na Região do Maciço de Baturité – CE. Foram entrevistados 12 gestores, sendo três burocratas do nível de rua em cada um dos municípios, a saber: o gestor municipal, o gestor da condicionalidade de educação e o gestor da condicionalidade de saúde. No que diz respeito às beneficiárias, foram realizadas 40 entrevistas, tendo como critério para a delimitação da amostra a exaustão do conteúdo das repostas.

As informações foram tratadas através da análise de conteúdo, técnica que encontra larga legitimidade em pesquisas desta natureza (DURIAU; REGER; PFARRER, 2007). Como método de análise dos dados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, que consiste em um conjunto de técnicas para análise de comunicação que se dá por procedimentos sistemáticos e objetivos

de descrição do conteúdo de mensagens, com a finalidade de obter indicadores que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção de mensagens, procurando ir além das mensagens concretas (BARDIN, 1977).

Para um panorama sobre a importância do Programa Bolsa Família para a Região estudada, apresenta-se a Tabela 1, construída por Vieira et al. (2013), que mostra que 97% das crianças com idade de 6 a 15 anos matriculadas no Ensino Fundamental, isto é, quase a totalidade, são beneficiárias do PBF. Os dados mostram municípios em que o total de crianças beneficiadas pelo programa ultrapassa a matrícula total da esfera no nível de ensino estudado.

Tabela 1 – Crianças do Ensino Fundamental cadastradas no PBF em relação à matrícula nesse nível de ensino no Maciço de Baturité – 2011.

Município	Matrícula no EF 2011	Beneficiários do PBF de 6 a 15 anos	% de crianças do EF com PBF
Itapiúna	2.869	3.379	117,80%
Baturité	4.678	5.254	112,30%
Mulungu	1.551	1.716	110,60%
Capistano	2.734	2.985	109,20%
Acarape	2.086	2.235	107,10%
Guaiuba	3.637	3.871	106,40%
Pacoti	1.762	1863	105,70%
Aracoiaba	4.226	4.225	100,00%
Caridade	3.092	3.075	99,50%
Palmácia	1.588	1.546	97,40%

Redenção	4.349	4.183	96,20%
Ocara	4.186	3.959	94,60%
Guaramiranga	1.010	932	92,30%
Barreira	3.520	3.080	87,50%
Aratuba	4.485	2.236	49,90%
Total	45.773	44.539	97%

Fonte: Vieira et al. (2013).

RESULTADOS E DISCUSSÕES

A GESTÃO DO BOLSA FAMÍLIA NO MACIÇO DE BATURITÉ – CE

No que se refere à estrutura administrativa do programa, o governo federal, os estados e os municípios compartilham entre si a implementação e a gestão do Bolsa Família. No nível federal, a Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), ligada ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) estabelece normas para a execução, define valores de benefício, estabelece o diálogo com os municípios, além de outras atividades de acompanhamento e avaliação do programa em nível geral (SOARES; SÁTYRO, 2009).

Os estados possuem o papel de apoiar os municípios na implementação do Programa, para isso, devem desenvolver ações de capacitação e treinamento dos gestores. Além disso, os governos estaduais devem implementar programas complementares para as famílias beneficiárias, destacando atividades de geração de trabalho e renda (MDS, 2013).

As responsabilidades incumbidas aos municípios serão tratadas no tópico a seguir.

PAPEL DO PODER PÚBLICO LOCAL NA PERSPECTIVA DO BUROCRATA DO NÍVEL DA RUA

Quanto ao papel do poder local, a legislação deixa claro que cabe aos municípios a responsabilidade de ofertar e acompanhar os serviços de saúde, educação e proteção social, atrelados às condicionalidades. A assinatura de termos de cooperação entre o MDS, estados e municípios para a implantação do Programa e a possibilidade de complementação, por parte dos entes subnacionais, dos recursos financeiros transferidos às famílias beneficiárias são aspectos destacados pelos formuladores do PBF como estratégias importantes de incentivo à adesão ao Programa e à cooperação intergovernamental (SENNA et al., 2007).

Além dos aspectos supracitados, a legislação admite certa autonomia para o poder local na escolha do gestor municipal, que pode ser indicado pelo prefeito municipal de forma autônoma.

Algumas funções do gestor municipal também mostram autonomia para os municípios. Segundo a Instrução Operacional nº 9 SENARC/MDS (2005, p. 4), O gestor do Bolsa Família no município é o responsável por:

- assumir a interlocução política entre a prefeitura, o MDS e o estado para a implementação do Bolsa Família e do Cadastro Único. Por isso, o Gestor deve ter poder de decisão, de mobilização de outras instituições e de articulação entre as áreas envolvidas na operação do Programa;

- coordenar a relação entre as secretarias de assistência social, educação e saúde para o acompanhamento dos beneficiários do Bolsa Família e a verificação das condicionalidades;
- coordenar a execução dos recursos transferidos pelo governo federal para Programa Bolsa Família nos municípios. Esses recursos estão sendo transferidos do Fundo Nacional de Assistência Social aos fundos de assistência municipal. Assim, o Gestor Municipal do Bolsa Família será o responsável pela aplicação dos recursos financeiros do Programa – poderá decidir se o recurso será investido na contratação de pessoal, na capacitação da equipe, na compra de materiais que ajudem no trabalho de manutenção dos dados dos beneficiários locais, dentre outros;
- Assumir a interlocução, em nome do município, com os membros do Comitê/ Conselho de Controle Social do município, garantindo a eles o acompanhamento e a fiscalização das ações do Programa na comunidade;
- Coordenar a interlocução com outras secretarias e órgãos vinculados ao próprio governo municipal, do estado e do Governo Federal e, ainda, com entidades não governamentais, com o objetivo de facilitar a implementação de programas complementares para as famílias beneficiárias do Bolsa Família.

Além dos gestores municipais, a legislação exige que os municípios disponibilizem técnicos para as condicionalidades de assistência social, educação, saúde. Nos municípios analisados,

os gestores municipais acumulavam a gestão geral com a da condicionalidade de assistência social.

A maioria dos gestores possui escolaridade média, assinalando que a habilidade e os conhecimentos específicos que auxiliam na implementação do programa, foram concebidos durante o exercício da profissão. Essa situação alerta sobre uma problemática encontrada na maior parte do serviço público brasileiro na instância municipal, que é a baixa capacidade dos gestores de exercerem atividades específicas, por falta de conhecimento técnico.

A participação dos burocratas do nível da rua fica estritamente direcionada a tomada de decisões operacionais, que demandam necessariamente as experiências acumuladas ao longo do desenvolvimento do trabalho, não alcançando assim patamares mais estratégicos de decisões, que exigem conhecimentos teóricos e mais abstratos.

Quanto à existência de adaptações no programa, a fim que as ações federais sejam adequadas às peculiaridades locais, identificou-se a inexistência de cooperações significantes por parte dos municípios, limitando-se apenas à alguns pontos na gestão das condicionalidades

Os gestores entrevistados destacaram que o fato de o Programa Bolsa Família consistir em um programa do governo federal, direcionado aos municípios que residam pessoas em vulnerabilidade social e econômica, coloca-os na situação de apenas preenchimento das condições necessárias para adesão ao PBF, já que os municípios que representam encaixam-se nesse cenário. Após o cumprimento das características exigidas e o processo de adesão, as prefeituras municipais disponibilizaram tão somente uma equipe para o gerenciamento das

três condicionalidades e uma estrutura física suficiente para a execução das atividades.

Não houve nenhum diálogo entre as instâncias federal e municipal para que as realidades dos municípios pudessem influenciar nas normas de aderências pré-estabelecidas, segundo relatos. Mesmo considerando a magnitude do território nacional e a dispersão do programa por todas as regiões do país, o que dificulta muito implementações “personalizadas”, não se deve desconsiderar que as particularidades de cada município, técnicas, financeiras, concepções culturais, entre outras, sejam fatores determinantes para o potencial funcionamento do programa.

Quando questionados sobre a possibilidade de tomar decisões autônomas, todos os gestores entenderam no primeiro momento que se referia a decisões ilegais e negavam rapidamente a ocorrências destas. Posteriormente aos esclarecimentos, a maioria afirmou que não era possível tomar decisões independentes, uma vez que as regras do PBF, gerais e também no que se refere à operacionalização dos sistemas das condicionalidades de educação e saúde, eram bastante rígidas e claras, não permitindo abertura para discricionariedade. Alguns avaliaram isso como positivo, em contrapartida, outros reclamaram da rigidez. Como já se sabe, o programa é gerenciado com a participação das instâncias federal, estadual e municipal. Contudo nota-se que a primeira e a última são mais responsabilizadas.

Os relatos mostraram em consenso que existe uma comunicação mais eficiente entre o município e o Ministério do Desenvolvimento Social, principalmente via telefone e internet. Já com relação ao Governo do Estado do Ceará, as opiniões dos gestores municipais foram divergentes. Os burocratas de nível de rua reconhecem a importância do trabalho

que desenvolvem no nível local. No entanto, enquanto os gestores municipais do PBF têm uma noção mais completa do programa, levando a uma proximidade do conceito e da lógica do programa concebida em sua formulação, os operadores que trabalham com as condicionalidades sabem pouco sobre o PBF, e confundem nas respostas com os sistemas que operacionalizam, respondendo mais sobre a execução dos sistemas do que sobre o programa.

A partir do relato sobre o trabalho realizado, os entrevistados apresentam uma conduta bastante ligada ao tecnicismo, à pura burocracia. Realizam o trabalho diário baseado em regras estabelecidas pelas normas da organização, do PBF e das ferramentas do programa (Sistema Presença, SISVAN). O espaço para criatividade e/ou aprendizagem organizacional é bastante restrito e as iniciativas, bastante incipientes.

O PAPEL DO PODER LOCAL FIGURADO NAS BENEFICIÁRIAS

Os burocratas ressaltam a dificuldade na contribuição das beneficiárias, mesmo em denúncias. O fato de o cadastro ser totalmente autodeclaratório permite que as candidatas ao benefício possam declarar a renda que quiserem, o que dá margem para a má fé, ou seja, beneficiárias que possuem renda acima do mínimo estabelecido, em alguns casos, recebem o benefício. Segundo relatos, algumas famílias que nesse cenário, encobrem outras famílias que fazem o mesmo, o que dificulta na identificação dos reais carecidos.

Os resultados deixaram claro, que existe forte semelhança nos comportamentos políticos das beneficiárias

do Programa Bolsa Família. Constatou-se como principais componentes culturais, que limitam ou fomentam sua participação: a desconfiança, motivações limitadas à participação e o individualismo nas ações. Esses componentes foram analisados em relação às duas principais instâncias políticas que realizam a gestão do programa, a federal e a municipal. No que se refere ao primeiro componente, desconfiança, notou-se que há um alto grau de desconfiança em relação às prefeituras, uma vez que existe o medo de perder o benefício e a crença na corrupção e no clientelismo.

De forma inversa, as beneficiárias mostram forte confiança na gestão em âmbito federal, pelo motivo da idealização e da manutenção do programa. No que diz respeito às motivações e à participação social, identificou-se que está limitada a reclamações sobre bloqueio ou diminuição do benefício. Dentro deste aspecto de motivação, entende-se que as condicionalidades funcionam como elementos de coesão dos interesses do poder local, pois os burocratas precisam que elas sejam cumpridas para o bom funcionamento do programa e as beneficiárias cumprem as condicionalidades por serem condições necessárias para o recebimento do benefício.

Em relação ao controle social, nem as beneficiárias, nem os burocratas de nível de rua falaram em nenhum momento sobre a existência de instâncias de controle social em seus municípios, todavia, apesar de estas serem previstas na estrutura do programa. De forma unânime, não houve relato de casos em que as beneficiárias possam ter utilizado os canais de comunicação com as instituições gestoras do programa, seja no nível municipal ou federal, para sugestões de aprimoramento do programa ou operacionalização da gestão.

Além de se resumirem em reclamações, todas as ações das beneficiárias tiveram caráter individual.

Houve consenso do foco do programa nos indivíduos mais carentes, no entanto, cada beneficiária possuía o entendimento de que sua posição era de maior vulnerabilidade do que de outras pessoas. O temor por denúncias também mostrou-se como fator impeditivo para a associação entre beneficiárias. Nota-se uma confusão nos relatos das beneficiárias entre o significado do benefício, ora como favor, ora como direito.

Quando questionadas sobre a atuação da esfera federal, as beneficiárias mostram-se sempre passivas, ressaltando o quanto são gratas pelo PBF e não podem realizar exigências. Já no tocante à esfera municipal, deixam claro que entendem o benefício como um direito, e como tal deve ser reivindicado e questionado.

Identificou-se uma noção incipiente sobre o que é ser cidadão, confundindo-se com outros conceitos. Contudo, apesar de não conseguirem dar um conceito formado sobre cidadania, as beneficiárias relacionam os elementos atrelados ao exercício da cidadania com a possibilidade de cumprir com suas dívidas como o cumprimento do dever cidadão, ter crédito, e dessa forma o valor recebido do programa assume o papel de garantir essa capacidade.

É possível perceber que a possibilidade de poder adquirir um bem ou consumir algo, e ter recursos financeiros disponíveis continuamente para tal aquisição, faz surgir nas beneficiárias a noção de ascensão econômica e de uma melhoria da sua posição em meio ao seu espaço social. Quanto maior o poder aquisitivo alcançado, maior o sentimento de cidadania. Junto com o sentimento de cidadania advém a segurança que podem reivindicar seus direitos, estimulando a participação no nível local.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pode-se afirmar que o estabelecimento de diretrizes é fundamental para o direcionamento de uma política pública, principalmente para evitar que barganhas políticas direcionem a atuação dos programas governamentais para interesses particulares. Porém, não é possível alcançar o grau de certeza absoluta que as normas elaboradas irão abranger todas as conjunturas, interesses dos diferentes atores, seus comportamentos, padrões de relacionamentos no espaço local.

Constituí-las de forma restrita aos formuladores da política pública e apenas repassá-las aos efetivos executores só agrava essa questão. Ponderar a participação dos burocratas do nível da rua pode contribuir para um caráter mais inovador do PBF e na redefinição de percepções sobre o programa, afinal são eles que convivem diretamente com as situações de incertezas na implementação do programa, bem como são mais sensíveis às necessidades dos beneficiários. Como confirma Oliveira (2012), são eles que de fato traduzem os programas em bens e serviços concretos, isto é, os cidadãos são beneficiados ou punidos pelo poder público por meio dos funcionários que tem contato direto com a população.

Em análise da Região do Maciço de Baturité, Vieira et al. (2013) identificaram a permanência de uma situação de dependência acentuada de transferências de recursos financeiros federais e estaduais, constatando que a ausência de empregos formais, a renda per capita nos domicílios muito baixa e uma acentuada necessidade de programas de transferência de renda mostra a importância e o poder das políticas públicas. Estes aspectos são inibidores da participação social e da democracia local, visto que, participar ativamente para as beneficiárias,

na maioria dos casos, é sinônimo de correr o risco de perder o indispensável benefício monetário. Difícil é tentar fazê-las compreender que participação supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias (DEMO, 1996).

Entretanto, é fato a necessidade do desenvolvimento de uma cultura participativa, que não se limite a questionamentos sobre as ações governamentais com base apenas em reclamações e interesses individuais, mas primordialmente em problemas coletivos, críticas construtivas e sugestões de aprimoramento para máquina pública, que embora lentamente, vem reinventando seu sistema organizacional para alcançar as contribuições de uma cidadania ativa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Rev. Sociol. Polit.**, Paraná, n. 24, p. 41-67, 2005.
- ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado. In: ANAIS DA X JORNADAS DE SOCIOLOGIA, 10., 2013, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2013.
- ARRETICHE, M. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.
- ARRETICHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo perspec.**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.
- AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. Baltimore: John Hopkins university press, 2009.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.
- BRASIL. Lei nº 10.836, de 9 de Janeiro de 2004. Cria o Programa Bolsa Família e dá outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 9 jan. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.836.htm>. Acesso em: 16 nov. 2017.

CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: OXFAM (Org.) **From pover power: how active citizens and effective states can change the world.** Oxford: Oxfam International, 2008. Disponível em: <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/03/A-Participacao-Social-como-processo-de-consolidacao-da-democracia-no-Brasil.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do serviço público**, Brasília, v. 55, n. 3, p. 5-36, 2004.

DEMO, P. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

DOWBOR, L. **O que é poder local?** 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.

DURIAU, V. J.; REGER, R. K.; PFARRER, M. D. A contente analysis of the content analysis literature in organization studies: research the mes, data sources and methodological refinements. **Organizational research methods**, Canadá, v. 10, n. 1, p. 5-34, 2007.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. **Organizações e sociedade**, Salvador, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan./ abr. 2000.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FISCHER, T. Poder local: um tema em análise.

Revista de Administração pública, Rio de Janeiro,
v. 26, n. 4, p. 105-113, out./dez. 1992.

GOULART, F. A de A. Descentralização da saúde pós
Constituição de 1988: entre (boas) intenções e gestos
desencontrados. In: _____. (Org.). **Os cidadãos na carta
cidadã**. Brasília: Senado Federal, ILB, 2008. p. 33-68.

IPEA, **Brasil em desenvolvimento**: Estado, planejamento e políticas
públicas. Brasília: Instituto de pesquisa econômica aplicada, 2012.

LIMA, R. de A. Os artigos federalistas: a contribuição de
James Madison, Alexander Hamilton e John Jay para o
surgimento do Federalismo no Brasil. **Revista de informação
legislativa**, Brasília, v. 48, n. 192, p. 125-136, out./dez. 2011.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual
in public services. Nova York: Russel sage foundation, 1980.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas**: o impacto dos
fatores relacionais e organizacionais sobre os burocratas de nível
de rua no programa saúde da família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado
em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

**MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À
FOME**. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 16 nov. 2017.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, 2012.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage learning, 2010.

SENNA, M.C.M. et al. Programa bolsa família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira? **Revista katálysis**, Santa Catarina, v. 10, n. 1, p. 86-94, 2007.

SILVA, P.; MELO, M. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Texto para discussão n. 48. Campinas: NEPP (Núcleo de Estudos em Políticas Públicas), 2000.

SOARES. S.; SÁTYRO, N. **O programa bolsa família**: desenho institucional, impactos e possibilidades futuras. Texto para discussão. Brasília: IPEA, 2009.

SOUZA, C. Estado da Arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETICHE, M.; MARQUES, E. (Org.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SPINK, P. O. Lugar do lugar na análise organizacional. **Revista de Administração contemporânea**, Curitiba, v. 5, n. 5, p. 11-34, 2001.

ARAÚJO FILHO, T. P. Burocratas do nível de rua:
uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas
na linha de frente do Estado. **ÁSKESIS**, v. 3, p. 45-57, 2014.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania:
metodologias participativas em ação. **Cadernos gestão
pública e cidadania**, São Paulo, v. 7, p. 1-35, 1997.

VIEIRA, S. L. et al. Política educacional e poder local em pequenos
municípios. **Cadernos ANPAE**, Goiânia, v. 17, p. 1-16, 2013.



EL VALOR DEL ENCUENTRO. ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN SOCIO HABITACIONAL “PLAN JUNTOS”

Yambidlla Bica Destéffanis

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

El fenómeno de la exclusión socio territorial constituye un problema endémico en la región y Uruguay no escapa a esta realidad. Desde mediados hasta finales del siglo XX, el país tuvo períodos de crecimiento seguidos de profundas crisis que dejaron como resultado un saldo de crecimiento poco dinámico. Como corolario de este proceso, en el período 1999-2003 Uruguay vivió la peor crisis económica de su historia. Ello generó un incremento significativo de la pobreza y la indigencia y terminó de configurar el quiebre de la sociedad. A inicios de la recesión en 1999, un 15.3% de la población urbana era pobre aumentando ésta a un 30.9% en 2003 (MARINAKIS; REINECKE; VELASCO, 2005).

En estas décadas el país creció poco y progresivamente aumentó la segmentación socio territorial.

En relación a la segmentación socio territorial, los programas habitacionales de las últimas décadas no han logrado satisfacer las demandas y las expectativas de la mayoría de la población urbana. Los sectores de la población de bajos ingresos abandonaron la ciudad formal y migraron hacia las periferias urbanas u ocuparon ilegalmente viviendas precarias en zonas centrales de la ciudad (NAHOUM, 2011). Uruguay replicó la tendencia en las políticas de vivienda social de la región, no revirtiendo e incluso consolidando la segregación residencial de los grupos más pobres en el espacio (DUCCI, 1998; SABATINI; BRAIN, 2008; KAZTMAN, 2001 entre otros)¹.

En el año 2004 el Frente Amplio, partido político de centro-izquierda, gana las elecciones y, por primera vez, los partidos tradicionales (Colorado y Nacional) se convierten en oposición. Tabaré Vázquez asumió la presidencia el 1 de marzo de 2005. Uruguay recupera el dinamismo de su economía (ayudado por la coyuntura internacional, específicamente por el precio de las materias primas) e inicia la transformación institucional de las políticas sociales; el ejemplo más claro de ello es la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la reinstalación de la negociación colectiva a través de los Consejos de Salarios. Además, corresponde destacar la Ley de Descentralización y Participación Ciudadana,

¹ Por ejemplo, el programa que entregaba viviendas llamadas Núcleos Básicos Evolutivos: unidades de 30 mts² que en su mayoría estaban localizadas en suelos de bajo costo en la periferia urbana, carentes de servicios básicos, con baja accesibilidad y alejados de los sub centros económicos, sociales y culturales de la ciudad (Carballal, 1998). En definitiva, esta política no mejoró la calidad de vida de los beneficiarios.

que promovió la creación de un tercer nivel de gobierno (municipios); y la Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible, que incorpora mecanismos participativos en la planificación territorial mediante el desarrollo de estrategias y planes territoriales en todas sus escalas orientados a la descentralización y participación de las comunidades locales. En el año 2009 el Frente Amplio vuelve a ganar las elecciones. En esta ocasión José Mujica se convierte en el Presidente de la República y plantea la situación de precariedad socio habitacional de los sectores más pobres como la prioridad más importante. Así surge la idea del Plan Juntos.

El “Plan Juntos” busca atacar la emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres, excluidos de programas habitacionales del Estado, mediante acciones orientadas a mejorar la calidad de vida, promover la integración socio espacial y fortalecer la participación (Ley N° 18.829, Art. 2). El Plan Juntos se empieza a desarrollar desde el primer año del gobierno de Mujica y es considerado una prioridad con base en la Presidencia de la República. El diseño del Plan Juntos contempla la realización de una intervención multi-dimensional en el territorio, abordando distintas problemáticas de las zonas intervenidas. Uno de los rasgos más interesantes del Plan radica en el énfasis en la participación de la población objetivo, de las autoridades de diversos niveles de gobierno, del sector privado y de las organizaciones sociales locales. La inclusión de la perspectiva de los beneficiarios a partir del estímulo de la participación ciudadana, la especificidad del abordaje en función de los rasgos de cada caso, el carácter integral de la orientación de la política pública implementada, la coordinación entre diferentes actores estatales y ciudadanos

y el diseño concebido hacia la implementación descentralizada, son los rasgos novedosos del Plan Juntos.

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

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

PLANIFICACIÓN URBANA, DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

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

LA PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA

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

Friedmann (1993) presenta un conjunto de planteos de carácter normativo sobre la orientación que debiese tener esta nueva forma de asumir la planificación urbana. Para el autor, la planificación debe ser hecha “en tiempo real” acorde a los eventos que suceden y, por tanto, no puede estar alejada de las acciones que se prevén. Así, la planificación debe dejar de ser la elaboración de documentos (análisis, planes) y debe acercar su conocimiento a la práctica. Con respecto al “espacio de la planificación”, se debe privilegiar lo regional y local, es decir, una visión descentralizada de la planificación. Esto no supone que lo anterior queda obsoleto, sino que el plano local debe ser incorporado y enfatizado. En esta línea, Sanoff (2005) señala

que la participación ciudadana se combina con las prácticas “*top-down*”, es decir, la asistencia de técnicos no colide con la participación sino que asegura que la comunidad pueda cumplir los objetivos. El trabajo de Geurtz y Van de Wijdeven (2010) destaca que la participación directa y la democracia representativa pueden ser balanceadas con la ayuda de lo que denomina como “*professional connectors*”.

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

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

con los objetivos y que, por tanto, debe elegirse el método adecuado (ATAÖV, 2007, p. 63).

En un trabajo en el que se analiza la planificación participativa en Indonesia, donde la desigualdad es un rasgo distintivo y con heterogeneidades exacerbadas, Widianingsih y Morrell (2007) dicen que la estrategia participativa y descentralizada supone: transferencia de toma de decisiones al nivel local; construir mecanismos de comunicación más cercanos entre la sociedad y el Estado; y, finalmente, aumentar el *input* del nivel local en los planes (WIDIANINGSIH; MORRELL, 2007). Otra condición que explica el éxito de la planificación urbana participativa y descentralizada es la existencia de un marco legal consistente y claro que permita que los actores involucrados comprendan el proceso sin ambigüedades. Esto se debe, claro está, a que la descentralización y la participación conllevan naturalmente la multiplicación de los agentes involucrados en la política pública quienes, a su vez, pertenecen a distintos niveles de gobierno.

Widianingsih y Morrell (2007) insisten en la necesidad de contar con fuertes estructuras de apoyo, es decir, un diseño institucional consolidado y reconocido. Esos autores también destacan que la desigualdad, la pobreza, la estructura jerárquica de la sociedad y la tradición centralista son rasgos estructurales que dificultan la puesta en práctica de una planificación descentralizada y participativa. Las normas culturales, las actitudes de la sociedad y la forma de desenvolvimiento de la burocracia son también factores que obstaculizan la planificación participativa. Finalmente, la lentitud ineludible que supone este tipo de diseños conspira, parecen indicar los autores, contra las urgencias de los destinatarios de la política. Precisamente, la tensión entre eficiencia y legitimidad es uno

de los elementos que la Ciencia Política ha destacado al revisar las experiencias de descentralización y participación a nivel local. Ward, Wilson y Spink (2010, p. 60) plantean que: “...things may get worse before they get better and given that even the latter is not an assured outcome in the short term, the critics of decentralization are often reinforced in their opposition”.

LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN EN LA CIENCIA POLÍTICA

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

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

Precisamente, esta mirada a los determinantes del éxito del mecanismo de descentralización y participación a nivel local cobró mayor fuerza en la literatura a medida que las reformas se iban consolidando. Existen países con descentralización

y democracia local con resultados muy disímiles entre regiones. Precisamente, una región muy desigual, al igual que un país muy desigual, tendrá serios problemas para mejorar la calidad de la democracia. En este sentido, Bardhan y Mookherjee (2006) insisten en que el impacto de la descentralización depende (entre otros aspectos) de las condiciones locales – que podríamos resumir como nivel de modernización.

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

Como cierre de esta sección, Fung y Wright (2001, p. 17) presentan un modelo de participación que denominan “Democracia Deliberativa Empoderada”. Los autores plantean que hay tres rasgos del diseño institucional que tienden a mejorar y sostener estas prácticas:

...(1) the devolution of public decision authority to empowered local units; (2) the creation of formal linkages

of responsibility, resource distribution, and communication that connect these units to each other and to superordinate, more centralized authorities; and (3) the use and generation of new state institutions to support and guide these decentered problem solving efforts rather than leaving them as informal or voluntary affairs.

En suma, existen estudios (tanto desde la Planificación Urbana como desde la Ciencia Política) que plantean cuáles son las condiciones para que esa planificación descentralizada y participativa sea exitosa. Como premisa general, se insiste en la importancia de que la democracia representativa funcione de manera adecuada. Antes de abrir espacios para la deliberación, debe estar asegurado el mecanismo más básico de la democracia: la competencia igualitaria de ideas e intereses contrapuestos. En el plano estructural, bajos niveles de desarrollo económico, alta desigualdad, alta pobreza y bajos niveles de asociatividad previa parecen conspirar contra la participación efectiva a nivel local. Sin embargo, se aboga por ella normativamente. Por tanto, si bien parece ser una condición relevante, no excluye la posibilidad de éxito en la implementación de una política de planificación urbana descentralizada y participativa.

En un plano más concreto, existe acuerdo sobre la necesidad de que deben estar claramente establecidas las reglas de juego de la descentralización y la participación. En la literatura se insiste sobre la importancia que cobra la “gimnasia”, el ejercicio de la participación. No obstante ello, previamente deben estar delimitados claramente los alcances de la participación y las responsabilidades de los actores estatales de cada nivel. Sin embargo, la trayectoria institucional de un Estado y el peso identitario y efectivo de “lo local” inciden

en los primeros pasos. Por otro lado, desde el plano normativo y corroborado empíricamente, resulta imprescindible la coordinación entre técnicos, políticos y ciudadanía. Tal como plantean diversos autores reseñados anteriormente, el modelo participativo no reniega del rol de los técnicos. Los hallazgos de la Ciencia Política también destacan la necesidad de la coordinación entre los niveles políticos del Estado.

DESCRIPCIÓN DEL PLAN JUNTOS

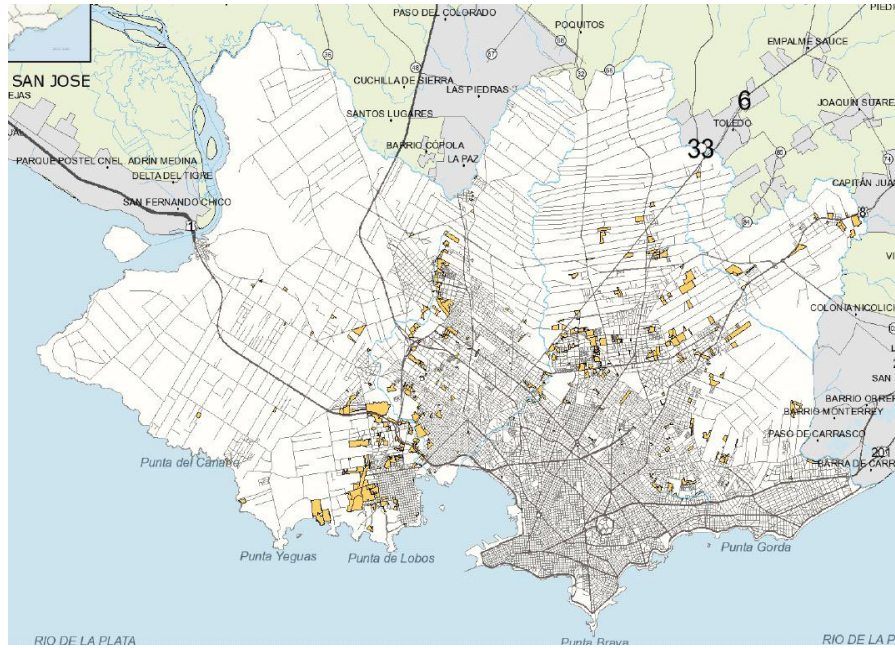
El objetivo central del “Plan Juntos” consiste en atender la situación de emergencia socio-habitacional de los sectores más pobres, excluidos de programas habitacionales del Estado, mediante acciones orientadas a mejorar la calidad de vida, promover la integración socio espacial y fortalecer la participación (Ley N° 18.829, Art. 2). El diseño del Plan Juntos contempla la realización de una intervención multi-dimensional en el territorio, abordando problemáticas tales como vivienda, salud, desempleo y provisión de servicios públicos.

Según los diseñadores, el “Plan Juntos” responde a la necesidad de atender una demanda social y habitacional de los sectores más pobres que han padecido el deterioro socioeconómico y la falta de oportunidades de acceso a la vivienda. Uno de los diagnósticos más repetidos discursivamente durante las entrevistas es que el problema estructural debía ser abordado de una manera diferente: “...teníamos que hacer un Plan que atacara a las familias más pobres y vimos que tenía que ser un Plan personalizado con características especiales para esa población” (Entrevista Equipo Plan Juntos). Es decir,

si bien ya existían estructuras estatales destinadas a atender esta realidad (por ejemplo, Programa de Integración de Asentamientos Irregulares, PIAI), se entiende que resultan insuficientes para abordar a los sectores más pobres: “...teniendo en cuenta toda la estructura del Estado, dijimos para tener la celeridad necesaria tenemos que no entrar a correr por los mismos carriles que corren toda la estructura y la burocracia del Estado porque nos entrampamos” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

La propuesta diseñada procura contribuir al desarrollo de un proceso de integración social de los sectores excluidos y un reencuentro de éstos con El Estado. El equipo político del gobierno diseñó un plan integral que busca coordinar y articular acciones con actores públicos (Ministerios, Gobiernos Departamentales y otros organismos) que diseñan e implementan políticas sociales.

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



Mapa 1 – Asentamientos irregulares en el departamento de Montevideo.

Fuente: <http://sig.montevideo.gub.uy/>. Acceso em: 30 nov. 2017.

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

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

El Plan realiza intervenciones en los barrios residenciales formales priorizando las reformas más acuciantes como por ejemplo el baño, la cocina o cañerías internas. Estas intervenciones comprenden construcción de vivienda nueva y mejora de viviendas (por ejemplo, barrio “Verdisol”). Por otra parte,

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

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

Precisamente, uno de los rasgos más interesantes del Plan radica en el énfasis en la participación de la población objetivo, de las autoridades departamentales, de las municipales y otros agentes estatales, del sector privado y de las organizaciones sociales locales en las diversas etapas del Plan. Además, la especificidad del abordaje en función de los rasgos de cada caso, el carácter multi-dimensional de la orientación de la política acompañada de la coordinación entre diferentes actores estatales y ciudadanos y, el diseño concebido hacia

la implementación descentralizada en la toma de decisiones, son también rasgos novedosos del Plan. Según sus diseñadores, la filosofía del Plan Juntos pretende modificar la relación entre el Estado y los sectores excluidos. Es decir, procura no reproducir el escenario donde los beneficiarios asumen un rol pasivo. “De nada me sirve darle la mejor casa si yo no lo acompaño en la peripecia de aprender a vivir en ella, no lo va entender, no lo va a poder asumir” (Entrevista Equipo Plan Juntos).

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

ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO

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

Los diseñadores del Plan Juntos definen a la planificación del Plan como dinámica y ajustada a la especificidad de cada caso.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a pesar de la flexibilidad y el dinamismo que podría ganar con su diseño, el Plan Juntos no estaría aprovechando la acumulación y la memoria institucional de otros organismos.

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

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

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

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

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

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

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

Un rasgo destacado en todas las entrevistas refirió a la complejidad que representa implementar una política pública de las características del Plan Juntos, que depende de múltiples coordinaciones en el territorio: entre distintos organismos públicos, entre actores políticos de todos los niveles de gobierno y, además, entre diversos actores sociales. En el mismo sentido, otros agregan que el modo de intervención del Plan Juntos caso a caso, complejiza aún más las coordinaciones; el trabajo de acuerdo a la especificidad del caso dificulta la acumulación de experiencias similares sobre cómo abordar los problemas. La mayoría de los entrevistados percibe que, tal como sucede

con otras experiencias en el Estado, el diálogo y la coordinación es difícil de lograr. Para algunos, el problema es que aún no se ha logrado una gimnasia que permita avanzar en respuestas concretas para abordar satisfactoriamente determinados problemas. En suma, si bien la academia reclama por este tipo de coordinaciones, lo cierto es que resulta sumamente complejo llevar a la práctica este tipo de postulados. Además, se plantea aquí la dificultad de poner en práctica una política de carácter multi-dimensional, en un contexto de extrema pobreza y exclusión territorial a partir de la coordinación de múltiples instituciones.

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

Otro de los componentes que se destacan en el Plan Juntos refiere a la participación del público objetivo. El diseño de la política contempla una metodología participativa donde

sus beneficiarios son denominados “población participante”. La metodología establece que dicha población es la responsable de decidir su participación en el Plan, bajo la modalidad de la autoconstrucción de sus viviendas y los espacios comunitarios desarrollados por el Plan.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Para fortalecer los vínculos de organización del barrio, el Plan Juntos deberá apoyarse en los espacios de articulación territoriales de otras instituciones que estén en el entorno. Sobre este punto, muchos consideran que aunque existen espacios de coordinación a nivel territorial, como fuera dicho más arriba, esto no estaba (al momento del trabajo de campo) plenamente resuelto. Nuevamente, se refuerza el punto señalado anteriormente: las dificultades de coordinación inter-institucional y entre niveles de gestión y gobierno no son de exclusiva responsabilidad del Plan Juntos sino que ello responde a los rasgos del Estado uruguayo.

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

CONCLUSIONES FINALES

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

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

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

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

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

Descentralización con atención a lo local y coordinación inter-institucional son factores que deben combinarse, de acuerdo a la literatura, con una real participación de la población objetivo. En relación a este punto el Plan Juntos parece enfrentar diversos problemas. Uno de ellos refiere a la población con la que se trabaja. Una población excluida socioeconómica y territorialmente, que se encuentra alejada de las estructuras del Estado. Parece difícil que esta población pueda rápidamente construir las confianzas necesarias para participar plenamente de un mecanismo participativo. Por tanto, hay allí al menos

un desafío de carácter estructural. Los tiempos de las políticas no necesariamente coinciden con los tiempos de maduración de la confianza entre los técnicos y la población participante.

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

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

Otras experiencias parecen equilibrar más estos dos componentes (ejemplo: Favela Barrio). Por ejemplo, ¿seguirá el Uruguay construyendo en las zonas periféricas, desabastecidas de servicios y desaprovechando los cascos consolidados

de la ciudad? La respuesta a esta pregunta requiere una mirada global del territorio.

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

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

Finalmente, más allá de esa pregunta pendiente para la literatura, es necesario subrayar que esa combinación sí encuentra experiencias exitosas. Entonces, una de las claves para superar el desafío planteado en la interrogante del párrafo anterior puede radicar en la importancia del diseño de la política. Tal como planteaba Friedmann, la atención a lo local y la importancia del diálogo entre técnicos y la comunidad,

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

REFERENCIAS

ARIM, R. Crisis Económica, segregación residencial y exclusión social. El caso de Montevideo. In: ZICCARDI, A. (ed.).

Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social. Los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI. Bogotá, Colombia: Editorial siglo del hombre-clacso, 2008. p. 71-98.

ARNSTEIN, S. **A ladder of citizen participation**
american institute of planners journal,

Estados Unidos, v. 35, p. 216-224, jul. 1967.

ATAÖV, A. Democracy to become reality: Participatory planning through action research. **Habitat International,** Canadá, v. 31, n. 3-4, p. 333-344, set./dez. 2007.

BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. The rise of local governments: An overview. In: BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D. (eds.). **Decentralization and local governance in developing countries.** A Comparative Perspective, Cambridge, MA: The MIT Press, 2006. p. 1-52.

CAMPBELL, T. The quiet revolution: decentralization and the rise of political participation in latin american cities. **Journal of the american planning association,** Estados Unidos, v. 71, n. 4, 2003.

DUCCI, M. E. Chile: el lado oscuro de una política de vivienda exitosa. In: ERRASTI, E; VILLAVIVENCIO, J. (eds).

La política habitacional en México y América Latina: balance y perspectivas de las transformaciones, Azcapotzalco: Universidad autónoma metropolitana, 1998. p. 155-179.

FOX, J. Latin america's emerging local politics. **Journal of democracy**, Estados Unidos, v. 5, n. 2, p. 105-116, 1994.

FRIEDMANN, J. Toward a non-euclidian mode of planning. **Journal of the american planning association**, v. 59, n. 4, p. 482-485, 1993.

FUNG, A.; WRIGHT, E. Deepening democracy: innovations in empowered participatory governance, **Politics & society**, Inglaterra, v. 29, n. 5, mar. 2001.

GEURTZ, C.; VAN DE WIJDEVEN, T. Making citizen participation work: the challenging search for new forms of local democracy in the netherlands. **Local government studies**, Inglaterra, v. 36, n. 4, p. 531-549, 2010.

GOLDFRANK, B. Los procesos de presupuesto participativo en América Latina: éxito, fracaso y cambio. **Revista Chilena de Ciencia Política**, Chile, v. 26, n. 2, p. 3-28, 2006.

KAZTMAN, R. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. **Revista CEPAL**, Chile, v. 75, p. 171-187, dez. 2001.

MARINAKIS, A., REINECKE, G.; VELASCO, J. Desafíos para las instituciones y políticas en un mercado laboral cambiante. In: Oficina Internacional del Trabajo. In: _____. **Uruguay empleo y protección social**. De la crisis al crecimiento. Santiago, Chile: Oficina Internacional del Trabajo, 2005. p. 13-37.

NAHOUM, B. Los asentamientos irregulares, entre prevenir y curar. In: GONZÁLEZ, G.; NAHOUM, B. (eds). **Escritos sobre los sin tierra urbanos causas, propuestas y luchas populares**. Montevideo, Uruguay: Editorial Trilce, 2011. p. 11-23.

SABATINI, F.; SOLER, F. Paradoja de la planificación urbana en Chile. **Eure**, Santiago, v. 21, n. 62, p. 61-73, 1995.

SABATINI, F.; BRAIN, I. La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. **Eure**, Santiago, v. 34, n. 103, p. 5-26, 2008.

SANOFF, H. Community participation in riverfront development. **CoDesign**, Estados Unidos, v. 1, n. 1, p. 61- 78, 2005.

SHAPELY, P. Planning, housing and participation in Britain, 1968–1976. **Planning perspectives**, Inglaterra, v. 26, n. 1, p. 75-90, 2011.

WARD, P.; WILSON, R.; SPINK, P. Decentralization, democracy and sub-national governance: comparative reflections for policy-making in Brazil, Mexico and the US. **Regional science policy & practice**, Estados Unidos, v. 2, n. 1, 2010.

WIDIANINGSIH, I.; MORRELL, E. Participatory planning in Indonesia. **Policy studies**, Estados Unidos, v. 28, n. 1, p. 1-15, 2007.

ANEXO 1 – DISEÑO INSTITUCIONAL DEL PLAN JUNTOS

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

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

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

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

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

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

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

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

Entre sus principales competencias se encuentran: asesorar y diseñar propuestas de trabajo a la Comisión Directiva. Tales propuestas deberán contemplar temas tales como la planificación, implementación y seguimiento de las acciones sociales, habitacionales y notariales desarrolladas por el Plan Juntos. En el mismo sentido, deben ejecutar las acciones que designe la Comisión Directiva para la implementación del Plan Juntos.

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

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

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

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

¹ Originalmente, alguno de los montos estaba en pesos uruguayos y fue convertido a dólares para esta investigación. A Diciembre de 2011: 1 U\$S = \$ 20 uruguayos.

² De Marzo a Setiembre de 2011.

³ Cabe consignar que se han recibido múltiples donaciones en especies y servicios por parte de empresas públicas y privadas. No obstante, por no contar con montos específicos asociados a esta modalidad de donación, no es posible incluirlos en este cuadro.

Cuadro 1 – Resumen Financiamiento Plan Juntos.

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


ANEXO 2 – TIPOLOGÍA DE LAS VIVIENDAS

La tipología de las viviendas de Juntos varía de acuerdo a las especificidades de cada caso. Cuando se construyen viviendas nuevas las características de construcción son: estructura de hormigón, paredes de bloques y losa de hormigón. Por razones de costos presentan límites en las terminaciones de los baños y cocina.

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

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

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



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

Márcia Pastor

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

Se a conjuntura que acompanhou a transição para o século XXI foi permeada por tentativas de efetivação dos direitos sociais juridicamente estabelecidos, simultaneamente, assistiu à adoção de propostas de desregulamentação destes direitos recém-inaugurados, por parte de um Estado restritivo às decorrências da questão social. Nesse sentido, segundo Yazbek:

É sempre oportuno lembrar que nos anos 1990 a somatória de extorsões que configurou um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, convive com a erosão do sistema público de garantias e proteções sociais e com a emergência de “modernas” práticas filantrópicas que despolitizam os conflitos sociais

e confrontam-se com a universalidade das políticas sociais públicas (YAZBEK, 2004, p. 12).

Nesse contexto, faz-se necessário apontar que a Constituição Federal, aprovada em 1988, trouxe importantes inovações relacionadas à estrutura do Estado, com base na lógica da descentralização e da democratização, com melhor distribuição das competências entre União, Estados e Municípios. Estes últimos foram reconhecidos como entes federados, dotados de autonomia fiscal e administrativa, o que beneficiou a gestão de políticas públicas. Sob os eixos da descentralização político-administrativa e da participação popular, foram desenvolvidas mudanças significativas, o que acabou por legitimar a democracia por meio da criação de mecanismos de participação direta e do estabelecimento de canais institucionais de participação e controle social da gestão das políticas sociais.

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

Este estudo aborda dois temas que potencializam os novos caminhos da gestão de política social: território e participação. Inicialmente, cabe lembrar que a descentralização político-administrativa teve, dentre seus propósitos, a perspectiva de abertura de espaços participativos, com o intuito

de se contrapor às formas autoritárias e burocráticas de gestão. A inclusão desses temas na Constituição Federal de 1988, e nas leis complementares, baseava-se na compreensão de que a esfera municipal tinha melhores condições de conhecer os problemas da população, possibilitando, assim, a elaboração de proposições mais adequadas para o atendimento das demandas específicas de cada localidade.

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

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

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

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

DA DESCENTRALIZAÇÃO AO TERRITÓRIO: UM OLHAR APRIMORADO PARA A REALIDADE LOCAL

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

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

Ao se fazer um breve resgate, verifica-se que diferentes definições sobre território foram sendo desenvolvidas ao longo da história. No final do século XIX, Friedrich Ratzel (apud MONKEN et al., 2008, p. 26), um dos expoentes da geografia política clássica, concebia território “como uma área delimitada pelas fronteiras nacionais de um Estado.” Para tal autor, o Estado é a única instituição que tem poder para intervir sobre o território, pois é a “expressão legal e moral do Estado” que se reflete “na conjunção do solo com o povo” (RATZEL apud FERNANDES, 2009, p. 61).

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

O francês Claude Raffestin foi um dos críticos da tendência clássica, por entender que a análise territorial não devia se restringir apenas ao Estado. Raffestin (1993) propõe que o território deve ser analisado a partir da lógica do poder: não apenas o poder superior do Estado, mas também o exercido pela

população. Nesse sentido, destaca-se a multidimensionalidade do poder e enfatiza-se a coexistência de outras organizações que também detêm parcelas de poder que interagem, tanto no interior como fora de um território nacional, tais como o mercado econômico, as igrejas etc. (FERNANDES, 2009).

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

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

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

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

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

O território em si, para mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando

o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam (SANTOS, 2000, p. 22).

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

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

De acordo com Santos (2000), o território traduz a dinâmica de diversos atores que disputam interesses e projetos relativos ao seu uso. Essa compreensão é fundamental quando considera a importância do território para a gestão das diversas políticas sociais.

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

A compreensão do território, empregada neste e em outros estudos, ultrapassa a delimitação meramente geográfica para incorporar o conhecimento sobre a complexidade das condições presentes em determinada região na qual vivem inúmeros cidadãos, com suas necessidades (objetivas e subjetivas), suas experiências e suas aspirações. O território é concebido como um espaço humano habitado (SANTOS, 2007),

no qual a população vivencia, cotidianamente, as contradições existentes no conjunto da sociedade.

Os territórios revelam sua historicidade própria e a constituição de agentes sociais e de estruturas de poder organizadas de acordo com suas dinâmicas. Ao mesmo tempo, os territórios refletem a lógica da organização econômica, social e política mais ampla, que acabam por definir os níveis de vulnerabilidade.

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

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

Com base nessa compreensão, cabe uma breve reflexão sobre alguns elementos que marcam a constituição dos territórios no Brasil. Ao considerar a dimensão histórica e suas consequências na contemporaneidade, Nakano e Koga (2013) ressaltam que, no Brasil, o processo de crescimento econômico tem provocado profundas desigualdades socioterritoriais. O estímulo ao emprego, via industrialização, e a integração das áreas por meio da construção de rodovias, especialmente, a partir da segunda metade do século XX, desencadeou o deslocamento de milhões de pessoas das zonas rurais para as áreas urbanas: em 1980, 80% da população já residia nos espaços urbanos. Entretanto, longe de garantir melhores condições de urbanização e redução de vulnerabilidades, o avanço do capitalismo periférico, baseado na exploração dos trabalhadores, acarretou um aprofundamento das desigualdades sociais.

As cidades se expandiram com a criação de diferentes bairros devido ao fluxo migratório. De modo geral, muitos desses bairros localizavam-se em locais periféricos, longe das oportunidades econômicas e sociais, mas constituíam alternativas de moradia para pessoas de baixa renda, embora em precária situação urbana, devido tanto à ausência de serviços públicos como à insegurança na posse do imóvel, gerada pela irregularidade fundiária e riscos de despejo.

Ao se pautar o território para a gestão das políticas sociais, é imprescindível que se (re)conheça os processos de constituição dos territórios, pois o uso desses espaços urbanos envolve relações complexas e de poder. São campos de disputas de interesses econômicos, políticos e sociais, que produzem e reproduzem desigualdades (NAKANO; KOGA, 2013).

Nesse sentido, conforme Milton Santos:

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

Portanto, é fundamental considerar que:

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

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

Assim, o reconhecimento das desigualdades socioterritoriais é condição essencial para a definição e implantação de políticas públicas. Limitar tais políticas às demandas genéricas e/ou ao público-alvo reduz as possibilidades de se dar respostas concretas às desigualdades existentes nos diferentes territórios, e, desse modo, impede a efetividade dessas políticas, assim como, da democracia, e a perspectiva de promover a cidadania.

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

Assim, por exemplo, as formas de moradia e sua localização no tecido urbano, para além dos indicadores de maior ou menor precariedade habitacional, traduzem tempos coletivos e trajetórias urbanas, representam a consolidação ou rupturas de redes sociais e teias de solidariedade, e interagem com dinâmicas familiares e formas de composição da vida doméstica, tudo isso convergindo na construção de uma

topografia da cidade que não corresponde ao seu mapa físico (TELLES, 2007, p. 29).

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

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

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

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

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

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

Nesse contexto, constata-se:

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

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

A prática desses novos atores ou novos “agenciadores” deve ser considerada e devidamente analisada frente aos atuais desafios postos para o exercício da participação social. De acordo com Koga:

[...] a mobilização popular tem sido substituída pelos agenciamentos de cunho assistencialista, protagonizados por vereadores e outras lideranças locais, como estratégia de disputa de poder entre os moradores. Essa situação fica mais evidente em ocasiões de calamidade, quando as ações de tais lideranças mostram-se mais ágeis do que as iniciativas governamentais (KOGA, 2013, p. 155).

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

A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO

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

O Brasil viveu um período de intensa mobilização social no final dos anos de 1970 e início dos de 1980, momento em que se questionava o regime ditatorial e se exigia uma maior participação da sociedade nas decisões do Estado. Essa luta

pela democratização requalificou o processo de participação e acabou por criar mecanismos de controle social e abrir um debate sobre o reconhecimento e o acolhimento da diversidade de interesses e projetos colocados na arena social e política. Isso significou uma ampliação da concepção de participação circunscrita ao sufrágio universal, o que tem possibilitado experiências singulares em diversas políticas públicas.

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

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

Controle social, segundo Correia (2002, p. 121), pode ser definido como “a atuação da sociedade civil organizada na gestão de políticas públicas, no sentido de controlá-las para que cada vez mais atendam às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas”.

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

Os Conselhos, de acordo com Bravo (2006, p. 84),

foram concebidos como um dos mecanismos de democratização do poder na perspectiva de estabelecer novas bases de relação Estado-sociedade por meio da introdução de novos sujeitos políticos.

Na mesma direção, Raichelis (1998) destaca que os conselhos são concebidos como instância deliberativa e compostos, paritariamente, por representantes do governo e da sociedade civil. São espaços, por natureza, democráticos, cuja ação deve se pautar pela publicização, de forma a dar visibilidade aos interesses coletivos (por vezes, contraditórios) e a viabilizar a construção de consensos. Desse modo, constituem espaços de estímulo ao debate público e de consolidação dos mecanismos de publicização, pois “significam uma experiência em gestação no que se refere ao desenho de uma nova institucionalidade nas práticas sociais de distintos atores da sociedade civil e do Estado” (RAICHELIS, 1998, p. 34).

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

Nesses espaços de participação, são discutidas as ações, os programas e os projetos, são elaborados planos e avaliados os serviços e é acompanhada a execução orçamentária da respectiva política. Os conselhos são decisórios e suas deliberações devem ser implementadas pelo poder público.

A esse respeito, Nogueira afirma que:

Acima de tudo, a gestão participativa pode propiciar opções públicas mais coerentes. Ela socializa, amplia e fortalece o processo decisório. Faz com que as escolhas reflitam mais a opinião, as expectativas e as carências das pessoas (NOGUEIRA, 2004, p. 157).

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

No entanto, muitos municípios ainda carregam heranças históricas que acentuam a identidade social, política e cultural de seus habitantes, e, por vezes, tal herança reproduz uma cultura política autoritária e clientelista que provoca limitações ao exercício da participação.

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

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

Afinal, embora a construção da democracia participativa seja um processo político de amadurecimento da relação entre

Estado e Sociedade Civil, não se pode desconsiderar a cultura política que marcou a história brasileira, eivada de subalternidades (YAZBEK, 1996).

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

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

Nessa perspectiva, entende-se que a territorialização e a participação oferecem grandes possibilidades para a democratização da gestão. Para Nakano e Koga:

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

Acredita-se, assim, que a gestão democrática só será efetiva se a territorialização e a participação forem consideradas, pois só desse modo serão propiciados espaços

para se negociar o consenso entre os diversos atores sociais, geralmente, movidos por interesses específicos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

Nessa linha, cabe destacar alguns pontos que oferecem concretude a essa proposta, entre eles, a capacidade do território para identificar, com acuidade, as especificidades de grupos populacionais e territórios e de estimular a ampliação da participação.

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

Enfim, um dos diversos desafios a ser enfrentado é estimular a combinação entre a participação institucional

e a mobilização popular, seja em territórios, municípios ou em lutas mais amplas da sociedade, nessa etapa da globalização.

REFERÊNCIAS

AMMANN, S. B. Considerações sobre o conceito de participação. **Revista Serviço Social e sociedade**, São Paulo, v. 2, n. 5, p. 147-156, 1981.

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

BRAVO, M. I. S. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde. In: **Revista Serviço Social e sociedade**, São Paulo, v. 26, n. 88, p. 84-100, 2006.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de assistência social? **Serviço Social e sociedade**, São Paulo, v. 23, n. 72, p.119-144, 2002.

FERNANDES, D. Território e territorialidade: algumas contribuições de Raffestin. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 2, n. 4, p. 59-68, jul./dez. 2009.

FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, Carla Cristina Lima de. **Trabalho, território e cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 19-32.

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

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

KURKA, Anita Burth. **A participação social no território usado: o processo de emancipação do município de Hortolândia**. 2008. 190 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008.

LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004. p.167-187.

MONKEN, Maurício et al. O território na saúde: construindo referências para análises em saúde e ambiente. In: MIRANDA, Ary Carvalho et al. (Org.). **Território, ambiente e saúde**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2008. p. 23-42.

NAKANO, A. K.; KOGA, Dirce. Os territórios da urbanidade e a promoção da saúde coletiva. In: SOARES, Cassia Baldine; CAMPOS, Celia Maria Sivalli (Org.). **Fundamentos de saúde coletiva e o cuidado de enfermagem**. Barueri, SP: Manole, 2013. p. 143-172.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**. São Paulo: Cortez, 2004.

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

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo, Ática, 1993.

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

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. 7. ed. São Paulo: Ed. Universidade de São Paulo, 2007.

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


SAQUET, Marcos Aurélio. O território: diferentes interpretações na literatura italiana. In: _____. **Território e desenvolvimento: diferentes abordagens**. Francisco Beltrão: Unioeste, 2004. p. 121-147.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro e LEAL, Maria Cristina (Org.). **Política Social, família e juventude: uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004, p.167-187.

TELLES, Vera da Silva. Pontos e linhas de uma descrição da cidade: trajetórias urbanas e seus territórios. In: FRANCISCO, Elaine Marlova Venzon; ALMEIDA, Carla Cristina Lima de. **Trabalho, território e cultura: novos prismas para o debate das políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2007. p. 19-32.

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

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



A PARTICIPAÇÃO SUBORDINADA: INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS LOCAIS NO SISTEMA FEDERATIVO BRASILEIRO

Osmir Dombrowski

Visto que os dois princípios sobre os quais repousa toda a ordem social, a Autoridade e a Liberdade, por um lado, são contrários um ao outro e perpetuamente em luta, e que por outro lado não podem nem anular-se nem fundir-se, uma transação entre eles torna-se inevitável [...].

*Todos os governos de fato, sejam quais forem os seus motivos ou reservas, reconduzem-se assim a uma ou outra destas duas fórmulas: Subordinação da Autoridade à Liberdade, ou Subordinação da Liberdade à Autoridade.
(Proudhon, Do Princípio Federativo)*

Apesar de muito rica empírica e teoricamente, a literatura dedicada à democracia participativa e à análise das instituições participativas no Brasil, não incorpora, senão marginalmente, o processo de subordinação das unidades subnacionais pelo

governo central percebido com maior clareza em análises de políticas públicas, principalmente, aquelas que tomam o sistema federativo como variável explicativa. E não é difícil imaginar que o desempenho de instituições participativas funcionando em nível local em um sistema federativo complexo não pode ir além dos limites dados pela autonomia (ou falta de) das unidades federadas: em municípios destituídos de autonomia política e financeira, mesmo quando são designados como “entes federados” como é o caso dos municípios brasileiros, subsistirão instituições participativas, necessariamente, também destituídas de autonomia. Trata-se de uma limitação que é burocrática e legal, mas, sobretudo, de uma iniludível condição lógica. Nesse sentido, o presente ensaio, depois de discorrer sobre traços históricos da relação entre o poder local e o central no federalismo e a autonomia política e financeira dos municípios, questiona o caráter da participação popular possível no contexto das atuais relações, argumentando que na presente configuração do arranjo federativo, dada sua centralização, não existe espaço senão para uma *participação subordinada*.

FEDERALISMO E AUTONOMIA MUNICIPAL

De início, registre-se que a república federativa que sucedeu o Império Brasileiro em 1891 não foi formada “de baixo para cima”, com as unidades locais pactuando uma associação maior e cedendo parte de seus poderes para a garantia de interesses comuns. Pelo contrário, o processo de instituição da federação no Brasil se desenvolve de “cima para baixo”, correspondendo ao que estudiosos denominam como “federalismo

centrífugo” que resulta de um Estado unitário que cede parte de seus poderes para províncias ou regiões, as quais assumem a condição de Estados-membros da federação sem ter vivido a condição de Estado independente. Não fosse este vício de origem a determinar a superioridade do poder central no federalismo brasileiro, há que se considerar que Stepan (1999), por exemplo, prefere adotar a distinção entre “federalismo para unir” e “federalismo para manter a união” em lugar de “centrífugo e centrípeto”, parecendo indicar com isso que, ao contrário do que se poderia pensar, em ambos os casos, o que está em jogo é a supremacia do poder central: criado “para unir”, ou para “manter a união”, o resultado do federalismo tende a ser a existência (mantida ou instituída) de um poder central superior e a dependência política e econômica das unidades básicas.

Não é o intento neste trabalho saber se tal vício de origem é incurável; se a centralização do poder em regimes federativos é inevitável, ou se é possível evitá-la com o aprimoramento das instituições, ou como queria Proudhon (2001), com o estabelecimento de um pacto de outro tipo; um pacto por intermédio do qual a comuna preserva uma parte da soberania maior, aquela abdicada em favor da federação. Nesse momento, o que interessa mais diretamente é registrar que a prevalência do poder central sobre os locais é uma constante ao longo de toda a história do Brasil Republicano. De modo muito particular, segue-se aqui, invertendo o sinal, a sugestão de Kugelmas e Sola (1999) que chamam a atenção para a *continuidade* de alguns elementos práticos e institucionais, fator fundamental para compreender o movimento de *centralização e descentralização* que caracteriza a história da relação entre poder central e municipal no Brasil. Assim, é possível verificar que sem definições precisas na Constituição Federal, a sorte do município durante a Primeira

República dependia política e financeiramente da vontade da elite regional no poder: sem nenhum direito de arrecadação constitucionalmente garantido, os municípios normalmente eram administrados por dirigentes nomeados pelos presidentes das províncias, e mesmo onde eram escolhidos por eleições, o eram em processos eleitorais corrompidos que além de excluir a grande maioria da população adulta, eram distorcidos por manobras fraudulentas amplamente conhecidas que caracterizaram as disputas eleitorais daquele período, tais como o “o voto de cabresto” e o “bico de pena”, institutos típicos do sistema político batizado de *coronelismo* por Vitor Nunes Leal (1975).

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

infraconstitucional e a criação de novos impostos e tributos, em 1944, quando comparado a 1930, os municípios apresentavam uma redução relativa de aproximadamente um terço das suas receitas, caindo de 11,6% para 7,2% a participação destes no total da arrecadação tributária¹.

A Carta Constitucional de 1946, que substituiu a legislação autoritária do Estado Novo, conferiu maior autonomia administrativa, política e financeira ao Município. Não obstante, um observador da evolução política municipal pode notar que as leis orgânicas municipais continuaram a ser impostas aos municípios por governos e assembleias legislativas estaduais. Segundo Dória (1992, p. 36), “só os municípios do Rio Grande do Sul e algumas capitais tiveram leis orgânicas elaboradas internamente” e as eleições para prefeito das capitais também dependiam de leis estaduais. Do ponto de vista das finanças públicas, a Constituição de 1946 não implantou nenhuma reforma profunda na estrutura tributária, apenas instituiu um sistema de transferências de impostos que dava à União maior capacidade para exercer seu papel de coordenação fiscal como forma de enfrentar o antigo problema brasileiro da disparidade inter-regional. Com a promulgação da Emenda Constitucional nº5, de 1961, a União passou a transferir aos municípios 10% da arrecadação do imposto sobre consumo e 15% do imposto sobre renda e proventos, sempre em partes iguais, fato que de acordo com um especialista “gerou impactos assimétricos e favoráveis às unidades locais de menor renda” (VARSANO, 1996, p. 5). O mesmo analista nota, porém, que “a criação das transferências foi acompanhada por restrições à utilização dos recursos” e receitas foram vinculadas ao desenvolvimento do sistema de transporte

¹ Para saber mais sobre esse assunto, veja a Tabela 4.2 disponível em Silva (2002).

e a empreendimentos ligados à indústria petroquímica, e ainda que, “pelo menos metade dos recursos do IR recebidos pelos municípios deveria ser aplicada em benefícios de ordem rural” (VARSANO, 1996, p. 6). Ao final, governo federal e municípios perderam participação no conjunto da receita e a previdência mais as autarquias federais se fortaleceram, refletindo a opção governamental hegemônica no período que atribuiu a estas um papel de relevo na gestão da economia nacional.

A precária autonomia dos municípios ainda seria fortemente atingida pelo golpe militar de 1964. Já o primeiro Ato Institucional da ditadura recém-instalada confere ao governo central poderes para suspender os direitos políticos e cassar mandatos legislativos, federais, estaduais e municipais, à revelia de qualquer processo legal. Pelo Ato Institucional nº3, AI-3, os governadores dos estados passaram a ser escolhidos em processo de eleições indiretas pelas assembleias legislativas (devidamente expurgadas de opositoristas) e os mandatários estaduais assim escolhidos tinham o direito de indicar os prefeitos das capitais de seus respectivos estados. Depois, pela Lei nº 5.449 de 04 de junho de 1968, também os prefeitos dos municípios considerados “áreas de segurança nacional” passaram a ser indicados pelos governadores dos estados e nomeados diretamente pelo presidente da república. E por intermédio do famigerado AI-5, os militares determinaram o fechamento do Congresso Nacional por tempo indeterminado e atribuíram ao presidente da república, secundado por um Conselho de Segurança Nacional, o poder de cassar mandatos de membros dos legislativos federal, estaduais e municipais e colocar em recesso assembleias legislativas e câmaras de vereadores.

Com a reforma tributária realizada pela aprovação em 1965 da Emenda Constitucional nº18, os municípios passaram a

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

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

Produtos Industrializados e com o Imposto de Renda passou a ser distribuído aos municípios em base proporcional ao número de habitantes. Outro indicativo da nova condição de autonomia foi o desaparecimento das vinculações, exceto pela obrigatoriedade de aplicação de 25% das receitas em educação.

Antes de continuarmos é bom deixar claro que quando se diz que aquele movimento dos prefeitos no final da ditadura anunciava as mudanças que seriam consumadas na nova Carta, não se está atribuindo unicamente a ele as conquistas consumadas no novo arranjo federativo nacional. Embora o poder central houvesse sido sequestrado pelos militares – e também por isso mesmo – o poder local permaneceu como espaço acessível que seria ocupado por movimentos sociais e associações de defesa dos mais diversos interesses públicos e também por diferentes setores de elite em crescente conflito com o poder central autoritário que se mostrava incapaz de dar respostas adequadas para problemas sociais progressivamente agravados por uma severa crise econômica. É no nível local, portanto, que nos estertores da Ditadura Militar, novos e velhos atores protagonizariam uma prática política renovadora. A atuação não dirigida para o poder central seria uma das características marcantes do que na academia se convencionou chamar de “novos movimentos sociais”, incluindo aí o “novo sindicalismo” (SADER, 2001; KRISCHKE, 1987) e experiências administrativas inusitadas surgiram tanto nas periferias das grandes metrópoles, a exemplo dos conselhos populares de saúde criados em São Paulo ainda nos anos 1970 (COUTINHO, 1999; BÓGUS, 2003), como nas prefeituras de cidades como Lages/SC, Boa Esperança/ES, Diadema/SP e Recife/PE (ALVES, 1988; SOUZA, 1992). Todo este conjunto de fatores conflui para a edição em 1988 de uma nova Constituição que, em alguma

medida, refletia aspirações descentralizadoras difundidas por amplos segmentos da sociedade. O novo texto colocou o Município ao lado dos Estados e da União como ente federado autônomo e autogovernado, com executivo e legislativo próprios e independentes, e limitou o poder de intervenção das unidades superiores sobre as locais, condicionando este tipo de ação a razões concretas sob o juízo do legislativo. Tudo isto coroado com uma nova partilha da receita fiscal entre os diferentes níveis de governo que aumentou a receita dos municípios para um patamar inédito na história: especialistas calculam que nos primeiros anos da década de 1990 a parcela da arrecadação tributária nacional destinada aos municípios passou a ser duas vezes maior que no início da década anterior (ALMEIDA, CARNEIRO, 2003; SILVA, 2002).

Diante do arranjo federativo pactuado na Constituição de 1988, alguns chegaram a acreditar que a descentralização vislumbrada naquele texto propiciaria base para uma prática política democrática renovada. Um grande indicativo dessa crença é o fato de que mais de 1300 municípios foram criados naquele período (CARVALHO FILHO, 2001). Por diferentes razões, entretanto, muito cedo novos mecanismos de restrição à autonomia dos governos municipais começariam operar. Conforme observou Almeida (2005, p. 35), já em meados da década de 1990, “começou a ganhar força entre analistas e os decisores federais” a ideia de que a autonomia dos governos subnacionais deveria ser restringida, “especialmente a autonomia para definir despesas e alocar recursos”, e o consenso que havia imperado durante a assembleia constituinte sobre as virtudes da descentralização deixava de existir. O governo federal passou, então, a reduzir ao máximo as transferências não obrigatórias, cortando subvenções e desguarnecendo as

políticas sociais que haviam se tornado também responsabilidades dos Estados e dos Municípios (BERCOVICI, 2002).

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

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

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

Em sentido semelhante, também Arretche (2003) sugere que durante todo o processo de redemocratização a autoridade do poder central para legislar em todas as áreas das políticas públicas permaneceu intocada, inclusive, na capacidade de alterar a arrecadação e os gastos das unidades subnacionais, sem que estas pudessem sequer exercer algum poder de

veto. Destaque-se que o poder de veto dos membros é uma das condições básicas para a formação de uma federação (RODDEN, 2005). E as pesquisas de Arretche (2003, 2012) e Arretche e Vasquez (2010) nos informam que, de fato, muito embora os municípios tenham se tornado executores de importantes políticas em áreas como saúde básica, educação fundamental, assistência social, coleta de lixo, transporte público e infraestrutura urbana, o poder de normatização e supervisão do governo federal, aliado à sua condição privilegiada na distribuição dos recursos tributários, torna a compreensão das ações da união essencial para entender a dinâmica local das políticas públicas. Para esta autora, a autonomia do município no Brasil é grande quando comparada a outras federações no cenário mundial, mas, ainda assim, trata-se de uma autonomia limitada à execução: “As regras constitucionais, a autoridade dos ministérios federais para regulamentar e supervisionar as políticas executadas, bem como o poder de gasto da União, são fatores explicativos centrais da agenda dos governos subnacionais”, afetando diretamente o estabelecimento das prioridades de gasto e a implementação de políticas pelos municípios. (ARRETCHE, 2012, p. 20, grifos nossos).

CENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

O movimento efetuado no sentido de limitar a autonomia financeira e política das unidades federadas foi acompanhado, de modo aparentemente contraditório, por uma decidida política de institucionalização de instituições participativas no desenho da gestão das políticas públicas, notadamente,

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

A disseminação de IPs no período posterior à Constituição de 1988 é um fato que vem sendo explicado por diferentes fatores, incluindo a pressão de movimentos sociais e de setores progressistas, por um lado, e a sua adequação à agenda neoliberal por outro, mas, como pode ser visto na estruturação das principais políticas vigentes nas áreas de assistência social, saúde e educação, é um fenômeno que

difícilmente pode ser devidamente explicado sem que se considere a relação entre os governos central e locais e a posição subordinada dos municípios na estrutura federativa. Se o desempenho de uma instituição guarda alguma relação com a sua origem, este fato deve permanecer no das análises que procuram dimensionar a efetividade das IPs. E o processo de limitação das unidades subnacionais, percebido na literatura dedicada à análise de políticas públicas referenciadas no arranjo federativo como variável que impacta diretamente a vida política dos entes federados, ainda não foi devidamente considerado pela análise das instituições participativas (IPs).

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

Parece um truísmo, mas é necessário reafirmar que desempenho de instituições participativas instaladas em nível

local em um sistema federativo não pode ir além dos limites dados pela (falta de) autonomia daquelas unidades: em municípios destituídos de autonomia financeira e política, apesar de constitucionalmente designados como “entes federados”, as IPs nascem limitadas pelos mesmos parâmetros. A abertura para a participação tende a ser inócua, porque o próprio município, lócus da participação, na maioria das vezes possui uma capacidade extremamente limitada de interferência nos desenhos das principais políticas públicas; como diz Arretche, não alcança a condição de *policy decision-maker*. Impossibilitada de criar e reduzida ao controle burocrático da execução de tarefas definidas em outro nível, o que vigora é uma *participação subordinada*. Subordinada porque ocorre em um nível subordinado da estrutura política, mas também, porque não pode estabelecer seus próprios fins, nem eleger seus meios, e deve acontecer dentro de limites estabelecidos por outros. É uma participação política que não representa o exercício da *liberdade* do cidadão, pelo contrário, trata-se de uma evidente reafirmação da *autoridade*.

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

sua liberdade em detrimento da autoridade. Em vez disto, ela subordina o cidadão, restringindo e dirigindo sua ação para o exercício de tarefas previamente definidas pelo governo central.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. H. T. de; CARNEIRO, L. C. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Revista opinião pública**, Campinas, v. 9, n. 1, p. 124-147, 2003.

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

ALVES, M. M. **A força do povo: democracia participativa em Lages**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

AMARAL FILHO, J. do. **Federalismo brasileiro e sua nova tendência de recentralização**. 2004. Disponível em: <http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/f1texto.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2017.

ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, p. 69-85, 2003.

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

ARRETCHE, M.; VAZQUEZ, D. Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil. In: CONGRESS OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION, 28., 2009, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: LASA, 2009.

BARROSO, L. R. A Derrota da Federação: o colapso financeiro dos Estados e Municípios. **Revista dir. proc. geral**, Rio de Janeiro, n.53, p. 107-113, 2000.

BÓGUS, C. M. et al. Programa de Capacitação Permanente de Conselheiros Populares de Saúde na cidade de São Paulo. **Saúde e sociedade**, São Paulo, v. 12, n.2, p. 56-67, jul./dez. 2003.

BERCOVICI, G. A Descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista Direito sanitário**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 14-28, mar. 2002.

CARVALHO FILHO, J. S. Pacto Federativo: aspectos atuais. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v.4, n.15, p. 200-209, 2001.

COUTINHO, J. A. A participação popular na gestão da saúde de São Paulo. **Lutas sociais**, São Paulo, v. 2, p. 125-140, 1999.

CUNHA, A. da. **Análise sobre as audiências públicas no município de Balneário Pinhal (1997-2010)**. 2012. 48 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

DOMBROWSKI, O. Os conselhos vistos por fora: um estudo sobre a institucionalização dos conselhos municipais. *Revista tempo da Ciência*, Toledo, v. 14, n. 27, p. 121-134, 2007.

_____. Poder local, hegemonia e disputa: os conselhos municipais em pequenos municípios do interior. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 16, n. 30, p. 269-281, 2008.

KRISCHKE, P. Movimentos sociais e transição política: contribuições da democracia de base. In: SCHERER-WARREN, I.; KRISCHKE, P. (Org.). **Uma revolução no cotidiano?** Os novos movimentos sociais na América do Sul. São Paulo: Brasiliense 1987. p. 276- 297.

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

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

PINTO, G. J. Município. Descentralização e democratização do governo. **Caminhos de Geografia,** Minas Gerais, v. 3, n. 6, p. 1-21, jun. 2002.

PROUDHON, P. J. **Do princípio federativo.** São Paulo: Imaginário, 2001.

RODDEN, J. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada. **Revista de Sociologia e Política.** Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

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

SILVA, E. N. da. Impactos concretos do sistema tributário sobre a realidade municipal. Subsidiariedade e fortalecimento do poder local. **Debates,** São Paulo, n. 6, 1995.

SILVA, M. S. **Federalismo fiscal no Brasil: arrecadação, transferências e disponibilidades (1988 – 2000)**. 2002. 157 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)- Fundação Getulio Vargas, Rio de Janeiro, 2002.

SOUZA, H. J. Município de Boa Esperança; participação popular e poder local. In: _____. **Alternativas populares da democracia: Brasil, anos 80**. Petrópolis: Vozes/ CEDEC, 1992. p. 99-120.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder do demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 197-251, 1999.



SOBRE AS ORGANIZADORAS E OS AUTORES

Alice Dianezi Gambardella

Possui graduação em Ciências Sociais (2003) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestrado (2005) e doutorado em Serviço Social (2011) pela mesma instituição. Atua em cursos de especialização e extensão como docente nas seguintes áreas: indicadores sociais, sistema de informação, avaliação e monitoramento de programas e políticas públicas. Atualmente é pesquisadora pós-doc em projeto que versa sobre a Análise da Capacidade Protetiva de Famílias Beneficiárias de Programas de Transferência de Renda no Estado da Paraíba.

Ana Cláudia Niedhardt Capella

Possui graduação em Administração Pública (1996) pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), mestrado em Ciências Sociais (2000) pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e doutorado em Ciências Sociais (2004) pela mesma instituição. Atualmente é professora assistente da Universidade Estadual Paulista (Unesp). É também Professora Colaboradora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPG-POL) e do Mestrado Profissional em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos (PPG-GOSP), da Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR).

Arquimedes Belo Paiva

Possui graduação em Ciências Sociais (2004) pela Universidade Federal de Goiás (UFG), mestrado em Sociologia (2007) Universidade de Brasília (UnB) e atualmente é doutorando em Ciências Sociais pelo Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas da Universidade de Brasília (CEPPAC/UnB). Trabalha como analista em ciência e tecnologia do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Camila Gonçalves De Mario

Possui graduação em Ciências Sociais (2000) pela Pontifícia Universidade de Campinas (PUC-Campinas), mestrado em Urbanismo (2006) na linha de Gestão Urbana pela mesma instituição e doutorado em Ciências Sociais (2013) pelo Instituto de Filosofia e Ciências Humanas e pós-doutorado em Gestão de Políticas Públicas (2014) pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH – USP). Pesquisadora no Núcleo Estudos em Políticas Públicas – NEPPs da UNESP/FRANCA.

Edgilson Tavares de Araújo

Possui graduação em Administração (1999) pela Universidade Federal da Paraíba (UFPB), mestrado (2006) e doutorado (2012) em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Atualmente é Professor Adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Vice-líder do Grupo de Pesquisa CNPq – Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social e pesquisador do Observatório da Formação em Gestão Social. Membro da Rede de Pesquisadores de Gestão Social (RGS).

Felipe Gonçalves Brasil

Possui graduação em Gestão de Políticas Públicas (2010) pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH-USP), mestrado em Ciência Política (2013) pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCAR) e atualmente é doutorando em Ciência Política pela mesma instituição com estágio Internacional na North Carolina State University (NCSU-USA). Membro do Laboratório de Estudos sobre Agenda Governamental e do CAP – Comparative Agendas Project.

Greg Jordan Alves Silva

Possui graduação em Administração Pública (2015) pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) é mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). E membro do Grupo de Pesquisa em Economia Política do Poder e Estudos Organizacionais (EPPEO/UFPR), vinculado a Linha de Pesquisa Políticas Urbanas, Planejamento e Poder.

Iasminni Souza e Souza

Possui graduação em Gestão Pública (2014) pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) e é mestranda em Gestão de Política Pública e Segurança Social, pela mesma instituição. Atualmente é assessora técnica e Coordenadora de Sistemas da Secretaria Municipal de Saúde de Cachoeira, Bahia.

Ilda Janete Steimetz Costa

Possui graduação em Pedagogia pela Faculdade Porto-Alegrense (2001), Especialização em Educação Infantil e Articulações com Ensino Fundamental (2008) pela FAGED/UFRGS. Tem experiência na área de Assistência Social e Educação Social.

Joseane dos Santos Santana

Possui graduação em Serviço Social (2016) pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

Juan Carlos Aneiros Fernandez

Possui graduação em Ciências Sociais (1986) pela Universidade de São Paulo (USP) e doutorado em Saúde Pública (2011) pela mesma instituição. Atualmente é professor do Departamento de Saúde Coletiva da Faculdade de Ciências Médicas da Universidade Estadual de Campinas (FCM/Unicamp). Credenciado ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva FCM/Unicamp e membro da Comissão desse programa.

Karine Sousa Julião

Possui graduação em Administração Pública (2016) pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB) e atualmente é mestranda em Gestão de Política Pública pela Universidade de São Paulo (USP).

Leana Oliveira Freitas

Possui graduação em Serviço Social (1983) pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), mestrado em Política Social (2001) pela Universidade de Brasília (UnB) e doutorado em Políticas Públicas (2008) pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). Atualmente é professora Adjunta IV da Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Política Social (Mestrado) da mesma universidade.

Lindijane de Souza Bento Almeida

Possui graduação em Ciências Sociais, com habilitação em Sociologia e Ciência Política (1998) pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), mestrado (2001) e doutorado (2006) em Ciências Sociais pela mesma instituição. Atualmente é professora associada do Departamento de Políticas Públicas da UFRN, diretora de Ensino e Pesquisa da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP), líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN e pesquisadora do Observatório das Metrôpoles – Núcleo Natal-RN.

Márcia Pastor

Possui graduação em Serviço Social (1985) pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), mestrado em Serviço Social (1997) e doutorado em Serviço Social (2006) pela mesma instituição. Atualmente é professora adjunta da Universidade Estadual de Londrina (UEL).

Maria Amelia Jundurian Corá

Possui graduação em Administração pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2003), mestrado em Administração (2006), doutorado em Ciências Sociais (2011) pela mesma instituição e pós-doutorado em administração (2013) pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). E atualmente é professora do Departamento de Administração da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Maria Vilma Coelho Moreira Faria

Possui graduação em Ciências Contábeis (1983) pela Universidade Federal do Ceará (UFC), graduação em Direito (1988) pela Universidade de Fortaleza (Unifor), mestrado em sociologia (1992) pela University Of Tennessee, doutorado em Sociologia (1996) pela mesma instituição e pós-doutorado (2009) pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG) – Universidade Técnica de Lisboa. Atualmente é professora Adjunta III da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-brasileira (UNILAB).

Marisete Teresinha Hoffmann Horochovski

Possui graduação em Ciências Sociais (1995), mestrado (2003) e doutorado (2008) em Sociologia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Atualmente é professora da Universidade Federal do Paraná (UFPR), atuando no curso de graduação em Gestão Pública e no Mestrado em Desenvolvimento Territorial Sustentável (PPGDTS/UFPR).

Osmir Dombrowski

Possui mestrado em Ciência Política (1998) pela Universidade de São Paulo (USP) e doutorado em Ciência Política (2004) pela mesma instituição. Atualmente é professor associado da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste) onde coordena a linha de pesquisa “Políticas Públicas e Controle Social” do Grupo de Pesquisa “Democracia e Desenvolvimento e coordena também projetos de extensão e pesquisa sobre “Ensino de Sociologia” na educação básica e superior e é coordenador local do PIBID – Ciências Sociais.

Rafaella Pereira França de Paula

Possui graduação em Serviço Social (2009) pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e mestrado em Política Social (2014) pela mesma instituição. Atualmente é Assistente Social na Secretaria de Estado de Trabalho e Assistência Social de Mato Grosso (SETAS).

Raquel Pastana Teixeira Lima

Possui graduação em Psicologia (1976) pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campina) e mestrado profissional em Saúde Coletiva (2015) pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Tem experiência em Saúde Mental e em Saúde Pública, com ênfase em tecnologias relacionais.

Regina Claudia Laisner

Possui graduação em Ciências Sociais (1995) pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), mestrado em Ciência Política (1999) pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e doutorado em Ciência Política (2005) pela Universidade de São Paulo (USP). Atualmente é professora assistente da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho – UNESP/Campus de Franca e Coordenadora do Núcleo Estudos em Políticas Públicas – NEPPs da UNESP/FRANCA.

Tatiele Gomes dos Santos

Possui graduação em Pedagogia (2010) pela Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes), técnico em Gestão Pública (2011) pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Sudoeste de Minas Gerais, pós-graduação em Docência em Ensino Superior (2013) pela Faculdade do Noroeste de Minas e em Psicologia da Educação (2014) pela Faculdade Juvêncio Terra/ Maurício de Nassau, graduanda em Serviço Social pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Atualmente é bolsista de Iniciação Científica – PIBIC/CNPQ/UFRB.

Ylane de Araujo Almeida

Possui graduação em Administração Pública (2011) pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB).



Este livro foi projetado pela equipe
da Editora da Universidade Federal
do Rio Grande do Norte.

