

# GIGAPP

## Estudios / Working Papers

ISSN 2174-9515

Año (2017) Especial Núms.72-78, págs. 341-468.

Brugué Torruella, Quim  
*Universitat de Girona/IGOP-UAB*

Presentación de número especial. Gobernanza: de la teoría a la práctica  
(págs. 341-344)

Beck Ckagnazaroff, Ivan  
*CAD-CEPEAD-FACE-UFMG*

A relação entre gestão de política pública e governança  
(2017-72. págs. 345-359)

Belo Costa, Thaysa Tainne  
Almeida, Lindijane de Souza Bento  
*UFRN*

Entre Estado, sociedade e espaços deliberativos: O caso do Conselho Municipal de Saúde de Natal/Brasil  
(2017-73. págs. 360-378)

Campos, Ana Paula Teixeira de  
*UFV*  
Job Schmitt, Claudia  
*UFRRJ*

Rede de relações sociais e arranjos institucionais da agricultura familiar na zona da Mata em Minas Gerais, Brasil: Novas formas de governança nas políticas públicas?  
(2017-74. págs.379-398)

Aguiar, Cristina Caetano de  
*FADIP- Ponte Nova-MG*  
Simone Martins  
*UFV*

Conselhos Municipais de Saúde: Espaço inclusivo de discussão política?  
(2017-75. págs. 399-416)

Lopes, Bruno de Jesus  
Doula, Sheila Maria  
Martins, Simone  
Tavares de Paula, Bárbara  
*UFV*

Análise das barreiras enfrentadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar nas Regiões Nordeste e Sudeste brasileiras  
(2017-76. págs.417-434)

Pineda Nebot, Carmen  
*Grupo de Trabajo GEGOP/CLACSO*  
Pires, Valdemir *UNESP*

¿A qué llaman hoy Presupuesto Participativo?  
(2017-77. págs.435-449)

Andrade, Herbert Cristhiano Pinheiro de  
Braga, Adham Magno da Costa  
Espírito Santo, Ivanilde de Sousa do  
*UFRA*

La gobernanza pública en el sistema de garantía de derechos de los niños y los jóvenes en la ciudad de Capanema en la Amazonia Paraense  
(2017-78. págs. 450-468)

Pineda Nebot, Carmen  
*Grupo de Trabajo GEGOP/CLACSO*



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas

GIGAPP Estudios Working Papers es una publicación de la  
Asociación Grupo de Investigación en Gobierno,  
Administración y Políticas Públicas

[www.gigapp.org](http://www.gigapp.org)

## Consejo de Dirección

José A. Hernández-Bonivento (Director)

César N. Cruz-Rubio  
Palmira Chavero Ramírez  
Ricardo García-Vegas  
Cecilia Güemes  
Álvaro Ramírez-Alujas

## Comité Editorial

Victòria Alsina Burgués  
Roberto Castellanos Cereceda  
Flavia Galvani Silva  
Leandro Grass Peixoto  
Efrén Guerrero Salgado  
Juan Enrique Gutiérrez  
Juana López-Pagán  
Diego Pablo Pando  
Erika Rodríguez-Pinzón



Licencia 3.0 (España) Creative Commons.  
Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

ISSN 2174-9515



Grupo de Investigación en  
Gobierno, Administración  
y Políticas Públicas


**GIGAPP**  
Estudios / Working Papers

# Presentación de número especial

## Gobernanza: de la teoría a la práctica

Brugué Torruella, Quim

*Universitat de Girona./ Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) - UAB Barcelona*

 [q.brugue@udg.edu](mailto:q.brugue@udg.edu)

En este volumen vamos a tratar un tema muy frecuentado durante las últimas décadas, el de la gobernanza. Un término que, a pesar de haber recibido múltiples críticas, se ha mantenido en el candilero del argot académico en parte gracias a la flexibilidad que le proporcionan sus imprecisas fronteras. La gobernanza fue la línea argumental utilizada para reflexionar sobre el colapso en las capacidades de gobernar que empezaron a detectarse durante los años setenta y que explotaron en los años ochenta. Cuando ya ni podíamos ni sabíamos gobernar un mundo que nos desbordaba por su fluidez y su complejidad, entonces se nos indicó que debíamos emprender el camino de la gobernanza.

En este camino nos encontramos un grupo muy amplio de académicos y, concretamente, los que formamos parte del Grupo de Trabajo de CLACSO que lleva por título "Espacios Deliberativos y Gobernanza Pública". El trabajo de este grupo, que ha nutrido de contenidos este volumen, cuenta además con el apoyo institucional del Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), de la Universidade Federal de Viçosa (UFV) y del Instituto de Gobierno de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la Universitat Autònoma de Barcelona (UAB).

Disponemos, además, de una literatura oceánica sobre el origen y el desarrollo de la gobernanza. No es este el lugar de abordarla, pero sí de subrayar tres aspectos que pueden ayudarnos a contextualizar los contenidos de los artículos de este volumen: la gobernanza como gobierno relacional, la dimensión democrática de la gobernanza y, finalmente, el siempre difícil paso de la teoría a la práctica.

En primer lugar, hay que señalar que, mientras la acepción clásica de gobierno implica el ejercicio monopolista de la autoridad, la gobernanza nos remite a una acción plural donde las relaciones son fundamentales. La gobernanza aparece cuando nos damos cuenta de que ya no podemos gobernar a solas y que, por lo tanto, tenemos que aprender a interactuar y colaborar con una extensa red de actores diversos. No se trata de un reto menor, pues rompe con la idea moderna de un estado que monopoliza el poder y unos ciudadanos que, tras votar, reciben pasivamente las políticas públicas de sus representantes gubernamentales. Los nuevos modelos de gobernanza sitúan a los gobiernos en medio de un entramado de relaciones. Pueden reservar a los gobernantes un papel más o menos central, pero les despoja del tradicional protagonismo monopolista.

Las instituciones públicas, encabezadas por nuestros representantes gubernamentales, pueden ser el nodo de una red, pero ya no pueden operar como el vértice de una jerarquía.

Así pues, mientras el gobierno es el control sobre una jerarquía, la gobernanza opera a través de influir en las redes. El primer modelo es funcional en contextos simples y predecibles, mientras que el segundo parece más apropiado para momentos de complejidad e incertidumbre. La simplicidad puede enfrentarse desde la especialidad y el monopolio, pero la complejidad exige respuestas articuladas a través de las relaciones de colaboración.

Esta misma idea se aplica a las tareas administrativas, donde la especialización weberiana parece superada por la necesidad de gestionar a través de las redes. Y aún más, la introducción de las redes y las relaciones no sólo afecta al gobierno y a la administración sino que es el reflejo de una nueva realidad que se proyecta sobre múltiples ámbitos. Tal como lo exponen Jönsson, Tägil y Gunnar en su magnífico libro *Organizing European Space* (2000):

*"Se puede observar como la red está sustituyendo al átomo como símbolo general de la ciencia: mientras el átomo representa la simplicidad, la regularidad y el cierre; la red invoca la complejidad, la flexibilidad y la obertura."*

Así pues, podemos definir la gobernanza como una forma de gobernar la complejidad desde la obertura y de manera flexible. En este sentido, el artículo de Iván Beck inaugura el volumen con una reflexión sobre las nuevas formas de tomar decisiones y de implementarlas por parte de las instituciones públicas. Al autor le interesa la eficiencia y la eficacia tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas públicas, de manera que utiliza el término gobernanza para analizar como -en entornos de complejidad- los "átomos" dejan lugar a las "redes"; es decir, como las instituciones públicas operan a través de relaciones que les permiten establecer alianzas, ganar flexibilidad y abrirse a colaboraciones externas.

Esta intersección entre la gestión y la política es una manifestación más de un mundo fluido, donde los viejos contenedores pierden -valga la redundancia- capacidad de contener. Ya no existen los dos mundos wilsonianos que separaban la esfera política donde se tomaban decisiones (democráticamente) y la esfera administrativa donde se implementaban (tecnocráticamente). Así, frente la clásica defensa de la neutralidad y la indiferencia administrativa, Beck nos sugiere que politicemos y democratemos las administraciones públicas. Una idea que puede parecer provocadora, pero que se adapta al tránsito de un contexto de certezas a otro donde dominan las incertidumbres. Todo ello nos lleva al segundo punto de esta breve introducción.

En segundo lugar, el debate sobre la gobernanza, tal como ya apunta el propio trabajo de Beck, se ha movido entre los argumentos que la defienden como una forma de mejorar la gestión y los que la interpretan como una nueva manera de hacer política. Entre los primeros, predominan los análisis sobre la eficiencia y la eficacia en la implementación de las políticas pública, mientras que entre los segundos el centro de interés se sitúa en la dimensión democrática de la gobernanza. ¿Hasta qué punto -podemos preguntarnos- estas formas relacionales de gobierno diluyen la responsabilidad democrática de los decisores o fortalecen las oportunidades de participación democrática de los actores sociales y económicos? ¿Podemos interpretar la gobernanza como una forma de trasladar el poder a los ciudadanos o como una oportunidad más de captura del interés público por parte de los actores privados con más recursos y mejor organizados?

No vamos ahora a resolver estos interrogantes, aunque se trata de un debate que se aborda en diversos de los artículos de este volumen. En este sentido, el artículo de Thaysa Taianne Belo y Lindijane de Souza se ocupa de estudiar las relaciones entre el estado, la sociedad y los espacios deliberativos. Usando como referencia el caso de Natal, las autoras reflexionan sobre el encuentro entre las instituciones públicas y los actores privados, así como sobre la naturaleza deliberativa de una interacción destinada tanto a contribuir al diseño de las políticas públicas como a controlar su ejecución. Y, finalmente, de forma algo más concreta, el artículo de Ana Paula Teixeira y Claudia Job analizan estas nuevas formas de gobernanza democrática en la política agrícola. Una análisis que se contextualiza en el proceso democratizador de la política brasileña de los años ochenta.

Tal como podrá apreciar el lector, el denominador común que utilizan las diversas aportaciones para analizar la democratización de las políticas pública se encuentra en la creación de espacios deliberativos. También en este terreno disponemos de una vasta literatura que ahora no vamos a citar, pero que sí nos permite destacar una aproximación al reforzamiento democrático más próxima al intercambio de argumentos que a la emisión de votos: la democracia deliberativa frente la democracia agregativa. Benjamín Barber se refería al modelo deliberativo como una forma de "democracia fuerte". El diálogo sería, pues, el motor de una democratización. Frente al gobierno que se ejerce en singular, la gobernanza operaría en plural. Benjamín Barber en su libro "Democracia Fuerte" (2004), lo expresa con palabras magistrales:

*"El autor del lenguaje, el pensamiento, la filosofía, la ciencia y el arte, además de la ley, los pactos, los derechos individuales, la autoridad y la libertad no es el hombre sino los hombres".*

Finalmente, en tercer lugar, la abundante literatura y el rico debate sobre la gobernanza democrática no siempre dispone de referentes prácticos adecuados. Pasar de la teoría a la práctica ha sido muy complicado y, a menudo, éste ha sido uno de los puntos centrales de crítica. Una dificultad que, al menos en parte, se explica por la profundidad de los cambios propuestos. Al impulsar formas de gobernanza democrática no estamos rediseñando las estructuras y los procesos de gobierno (su epidermis) sino que estamos cuestionando los valores y la cultura que guían el ejercicio de la política (su base genética). Y esta es una transformación que no se decreta sino que reclama una combinación de paciencia y convicción. Paciencia porque se trata inevitablemente de un cambio a medio y largo plazo y convicción para poder, incluso en momentos de tormenta, mantener firme el timón que nos ha de conducir por el camino trazado.

Frente a estas dificultades, por lo tanto, es importante ir acumulando experiencias prácticas y, simultáneamente, analizando sus potenciales y sus límites. Algunos de los artículos de este volumen son una contribución en esta dirección. Así, el artículo de Cristina Caetano de Aguiar y Simone Martins se centra en los consejos municipales de salud. Un caso concreto y muy relevante que les permite analizar las dinámicas de estos espacios deliberativos, preguntándose sobre aspectos tan relevantes como los contenidos de la deliberación o el grado de inclusividad de los diversos actores en estos espacios deliberativos. De manera similar, Bruno de Jesus Lopes y sus colaboradores se ocupan del estudio de otro espacio deliberativo: los consejos de alimentación escolar que funcionan en algunas regiones brasileñas. Concretamente, analizan las barreras existentes y, por lo tanto, las dificultades que deberemos superar en términos de sesgos en la participación, información asimétrica, instituciones excesivamente frágiles o escasas de recursos. En tercer lugar, Carmen Pineda y Valdemir Pi-


res fijan su atención en otro instrumento de gobernanza democrática, los presupuestos participativos. Este mecanismo ya dispone de una amplia tradición, de manera que los autores se preguntan sobre una eventual relación entre su éxito y su banalización. Un debate que se ilustra con amplias referencias a casos españoles y portugueses. Y ya para terminar, Herbert y su equipo estudian el caso de la gobernanza pública aplicada al sistema de garantías de derechos de los niños y los jóvenes en la ciudad de Capanema. Un artículo en el que se preguntan sobre la eficacia de estos modelos de gobernanza en un ámbito como la garantía de derecho, al tiempo que presentan un minucioso estudio de las redes y las dinámicas de diálogo y participación que generan.

En definitiva, un volumen donde un conjunto de investigadores han volcados sus reflexiones teóricas y sus estudios empíricos para seguir avanzando en un terreno –el de la gobernanza democrática– que, a pesar del ya dilatado tiempo que llevamos pisándolo, sigue siendo muy inestable. Esperamos contribuir a su progresiva estabilización y, por lo tanto, a que estas formas de gobiernos relacional y deliberativo se conviertan en una forma efectiva para resolver los retos de nuestras comunidades. 🌐

## A relação entre gestão de política pública e governança

Beck Ckagnazaroff, Ivan

*CAD-CEPEAD-FACE-Universidade Federal de Minas Gerais*

 ivanbeckoo@gmail.com

Documento recibido: 11 septiembre 2017  
Aprobado para publicación: 11 octubre 2017

---

### Resumo

Este artigo teórico trata da relação entre governança pública e gestão de políticas públicas. O objetivo é discutir a suposição de que o modo pelo qual uma política/projeto público é elaborado influencia a gestão do arranjo de governança dessa política/projeto, podendo assim afetar os resultados dessa política/projeto. Supõe-se que padrões de relações entre Estado e sociedade/mercado de determinado país podem se reproduzir na governança de uma política pública. Por outro lado, a atuação de atores relevantes dessa política pública pode contrapor tal influencia. Para tal se considera governança sob uma ótica interacionista, a partir das dimensões comando, coordenação e implementação propostas por Diniz (1997). No que se refere as relações entre Estado e sociedade/mercado podem ser caracterizadas pelo clientelismo, personalismo, insulamento burocrático, universalismo de procedimentos e corporativismo. Tais gramáticas podem ser utilizadas em diferentes situações por um mesmo governo.

### Palavras –chave

governança, políticas públicas, gestão pública.

---

## Abstract

This article deals with the relationship between public policy process and public governance. It aims at discussing the supposition that the way a public policy is elaborated affects its governance. Main idea is that State-Society relationships patterns can be reproduced in a public policy governance. On the other hand, policy actors can counterpoise to that influence. Governance is here considered under an interacionist perspective in combination with the governance dimensions of command, coordination and implementation, suggested by Diniz (1997). The following relations between the State and society/Market are here considered: clientelism, personalism, bureaucratic insulation, universal procedures and corporativism.

## Keywords

Governance, public policy, public management.

---

## Introdução

Este artigo trata da relação entre governança pública e gestão de políticas públicas. Basicamente, governança pode ser entendida como processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na consecução de objetivos públicos. Este tema vem ganhando cada vez mais atenção da academia nos últimos anos. Diferentes países têm passado por reformulações nos seus respectivos aparelhos públicos. Tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, é possível identificar duas preocupações. Uma voltada para a melhoria da eficiência e eficácia das suas respectivas administrações públicas seja através de privatizações, contratações junto ao setor privado ou parcerias com setor voluntário; seja por meio de estratégias relacionadas às redes de políticas públicas, à descentralização e à participação cidadã. A outra voltada para a democratização da administração pública. No que se refere às pesquisas sobre este assunto, pode-se afirmar que existe uma variedade de perspectivas. O objetivo deste ensaio é discutir a relação entre processo de política pública e a governança desse mesmo processo, que pode assim afetar os resultados dessa política/projeto. O que se verifica é o estabelecimento de arranjos entre atores da administração pública e atores de mercado e da sociedade civil, que buscam tornar a realização de objetivos públicos mais efetiva e legítima. Por outro lado, emerge uma preocupação com a transparência dos processos, a prestação de contas, a representatividade de tais articulações, na medida em que esses processos envolvem recursos públicos e buscam responder a demandas da sociedade. O que está por trás desta preocupação é um questionamento sobre até que ponto tais arranjos de governança de política pública seriam influenciados pelo modo pelo qual uma política foi decidida e elaborada. Ou seja, uma determinada política pública pode ser objeto de um arranjo organizacional e processo que visa a sua devida implementação em termos de efetividade e em termos de legitimidade, mas cabe refletir se a despeito desse esquema de governança, em que extensão o modo pelo qual essa política pública foi decidida e elaborada afeta a sua implementação. Para tal se considera governança sob uma ótica interacionista, a partir das dimensões comando, coordenação e implementação utilizadas por Diniz (1997). No que se refere às relações entre Estado e sociedade/mercado podem ser caracterizadas pelo clientelismo, personalismo, insulamento burocrático, universalismo de procedimentos e corporativismo. Tais gramáticas podem ser utilizadas em diferentes situações por um mesmo governo em diferentes políticas, por outro lado se espera que atores seja de mercado seja da sociedade civil respondam, de acordo com seus interesses e recur-



tos, a tais abordagens, o que pode significar que a gestão de uma certa política possa ser mais ou menos conflitiva ou integrada. O artigo está dividido da seguinte maneira: a primeira seção trata do entendimento adotado aqui sobre políticas públicas, a segunda seção trata da governança pública e sua relação com política pública e a última seção é a conclusão.

## 1. Uma perspectiva sobre políticas públicas

O termo política pública pode englobar diferentes significados seja para o termo como um todo seja para as palavras que compõem o termo de modo isoladas. Para fins deste ensaio é utilizado o conceito de política pública proposto por Hogwood e Gunn (1990:23-24): ela é subjetivamente definida por um observador como sendo tal e é usualmente vista como uma série de padrões de decisões relacionadas que tiveram contribuições de muitas circunstâncias e de influências de pessoas, grupos e de organizações. O processo de política pública envolve vários sub-processos e pode durar um período considerável de tempo. Os objetivos dela podem ser identificáveis em período relativamente inicial do processo mas eles podem mudar ao longo do tempo, e em certos casos, podem ser definidos de modo retrospectivo. Os resultados de uma política demandam estudos e podem ser comparados e contrastados com as intenções dos elaboradores da política. A inação acidental ou deliberada pode afetar um resultado da política. O estudo da política demanda um entendimento do comportamento envolvendo a interação dentro das organizações e entre membros de diferentes organizações. O adjetivo público se refere ao fato de que a política pública foi gerada, ou ao menos processada dentro de esquema de procedimentos, influências e organizações governamentais. Além disso deve-se considerar o comentário Hill e Hupe (2009:5) de que uma política pública é uma resposta específica para um problema específico da sociedade, ou seja, é importante considerar o contexto no qual o processo de política pública ocorre.

De acordo com o escopo deste ensaio o contexto aqui se refere ao modo pelo qual atores estatais e governantes interagem com a sociedade. Segundo Nunes (1997) podem ser identificados certos padrões institucionalizados de relações ou "gramáticas" nessas interações. Dentre delas tem-se o clientelismo entendido aqui como "um sistema de controle de fluxo de recursos materiais e de intermediação de interesses, no qual não há número fixo ou organizado de unidades constitutivas". Tais unidades são agrupamentos ou redes com base em relações pessoais fundamentadas em troca generalizada. Tais unidades buscam o controle de recursos dentro de certo território. Essas redes não possuem embasamento legal e os seus arranjos hierárquicos se fundamentam em consentimento individual (parafrazeando Nunes, 1997). Elas são personalistas e se estendem aos partidos políticos, burocracias e cliques. Elas se constituem em relações que cortam a sociedade de cima em baixo, percorrendo toda a estrutura política. Os recursos públicos é o combustível principal para o funcionamento desse tipo de rede (Nunes, 1997).

Cabe ressaltar aqui a questão do personalismo. A perspectiva adotada aqui não o considera relacionado apenas com o clientelismo. Agrega-se a esta visão a noção apresentada por Motta (2007:89) de que ele é um fator cultural onde o poder é considerado como "centrado na figura de um líder, um dirigente, e não como resultado da gestão de recursos inerentes a estruturas formais". O personalismo decorre da desigualdade social e é fomentada por práticas de exclusão e pela adoção e manutenção do elitismo, que consiste na ideia de que algumas pessoas seriam por natureza "mais capazes que as outras" (Motta, 2007:89). Pode-se conectar o personalismo com a prática da descontinuidade administrativa. O personalismo elitista favorece a fragilização de instituições que passam a funcionar de acordo com as pessoas que as dirigem. Desse modo a troca da pessoa responsável por uma instituição muda "profundamente políticas e compromissos institucionais" (Motta,

2007:90). Os novos dirigentes ao decidirem de acordo com suas opções pessoais desconsideram tanto aquilo que é racionalmente estabelecido quanto alternativas e ganhos apresentados pelos seus sucessores. O discurso é de que a descontinuidade é necessária para inovação. De fato, ela serve mais para prover acesso a recursos públicos a outros grupos de poder e ressaltar a liderança de uma pessoa do que para modernizar a gestão (Motta, 2007).

Uma outra gramática relevante é o universalismo de procedimentos. Baseado em normas de impersonalismo, direitos iguais diante das leis, e checks and balances, ele seria um mecanismo a ser utilizado para deter atitudes voltadas pra favorecimentos pessoais (Nunes, 1997) e garantir decisões baseadas em referências técnicas.

O insulamento burocrático, por sua vez, é um modo de atuação por parte das elites tecnoburocráticas e econômicas de pensar e implementar políticas de desenvolvimento, evitando o relacionamento com grupos políticos e desse modo os processos de barganha que poderiam prejudicar a qualidade das decisões e ações técnicas. Ele se constitui em um processo pelo qual se protege o núcleo técnico do Estado contra a influência do público e de outras organizações intermediárias. Ocorre uma diminuição do espaço onde demandas populares, do legislativo e de partidos políticos podem exercer um papel, como o de apresentar demandas e/ou questionar propostas do governo. As agências insuladas operam em um contexto complexo onde a informação é um recurso valioso e é importante estabelecer coalizão formada com determinados atores externos para se obter recursos adicionais para a consecução de metas e o fortalecimento da "proteção do núcleo técnico contra ruídos do mundo exterior" (Nunes, 1997:34). O que se observa é que o insulamento burocrático não é processo apolítico, na medida em que "agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores" externos à máquina pública, com a finalidade de se obter condições de execução de projetos.

O Corporativismo pode ser entendido "como um sistema de intermediação de interesses" em que grupos organizados em categorias específicas, "compulsórias, funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou permitidas (senão criadas) pelo Estado e que têm garantia de um deliberado monopólio de representação dentro de suas categorias respectivas, em troca da observância de certos controles na seleção de líderes e na articulação de demandas e apoios" (Schmitter, 1979, apud Nunes, 1997:40). Aqui se tem um processo de políticas públicas relativamente fechado baseado em códigos formais legalizados e semi-universais onde apenas os grupos licenciados pelo Estado atuam (Klijn, E.-H., 1997).

A política pública é usualmente pensada em fases ou em estágios que interagem umas com as outras, a denominada abordagem de ciclo de políticas públicas. Para fins heurísticos considera-se aqui, como pano de fundo, o ciclo de políticas públicas seguintes fases (baseado em Pollard, A.; Court, Jr, 2005): a formação da agenda, a formulação, a implementação e a avaliação.

Por outro lado, reconhece-se os limites de se pensar em termos de fases. Por exemplo, ela cria uma imagem artificial da política pública, exagera a natureza racional do processo e fornece uma imagem falsa de um processo que não é uma correia transportadora onde na qual a formação de agenda acontece em uma ponta da correia e a implementação e avaliação ocorrem na outra ponta final da correia (Parsons, 2001).

Alguns aspectos do conceito de políticas públicas podem ser considerados como: o papel que diferentes pessoas, grupos e organizações podem ter tanto na elaboração quanto na implementação de uma política que por sua vez é entendida como um processo, além do olhar sobre interação entre aqueles diferentes atores. Tais pontos servem de ligação com a concepção interativa de governança adotada neste ensaio. e o modo

pelo qual tais aspectos ganham corpo na realidade podem afetar a governança de uma determinada política. A próxima seção busca simultaneamente conceituar governança e relacioná-la com política pública.

## 2. Governança e políticas públicas

Basicamente, governança pode ser entendida como processos decorrentes da relação entre governo e sociedade civil na consecução de objetivos públicos. Este tema vem ganhando cada vez mais atenção da academia nos últimos anos. Diferentes países têm passado por reformulações nos seus respectivos aparelhos públicos, seja em parte da Europa, na América do Norte, seja na América Latina, por exemplo. No caso, tanto de países desenvolvidos quanto de países em desenvolvimento, a preocupação é basicamente melhorar a eficiência e eficácia das suas respectivas administrações públicas seja através de privatizações, contratações junto ao setor privado ou parcerias com setor voluntário; seja por meio de estratégias relacionadas às redes de políticas públicas, à descentralização e à participação cidadã.

O que se verifica é o estabelecimento de arranjos entre atores da administração pública e atores de mercado e da sociedade civil, que buscam tornar a realização de objetivos públicos mais efetiva e legítima. Por outro lado, emerge uma preocupação com a transparência dos processos, a prestação de contas, a representatividade de tais articulações, na medida em que esses processos envolvem recursos públicos e buscam responder a demandas da sociedade. Tais processos são diferentes entre os países. Como afirmam Peters e Pierre (1998), eles são influenciados pela formas que as relações entre Estado e sociedade tiveram ao longo das suas respectivas histórias.

O desenvolvimento das sociedades de bem-estar europeias tem sido caracterizado pela crescente complexidade, dinâmica e diversidade. Segundo Kooiman e van Vliet (1993:58), esse processo tem apresentado sérios problemas às instituições sociais e políticas de governo. Seus modos de intervenção, métodos e instrumentos de políticas públicas não são adequados para esta nova realidade. Em consequência, a efetividade e legitimidade desses governos sofrem grandes questionamentos. Se por um lado essas mudanças diminuem a crença na capacidade de governar dos governos, por outro elas não atenuam a necessidade de resolução dos problemas coletivos. As necessidades básicas têm sido satisfeitas para grande parte da população desses países (qualidade de vida, educação, saúde e habitação), mas novos problemas coletivos surgem decorrentes da complexidade, dinâmica e diversidade existente nessas sociedades como, por exemplo, poluição ambiental e desemprego massivo e de longo prazo. Como exemplo pode-se acrescentar a questão dos imigrantes de outros continentes que também coloca o desafio de assimilá-los à economia e ao sistema de bem-estar social.

Este processo significa que as relações entre o Estado e seu ambiente; entre cidadãos, governos e empresas, estão mudando consideravelmente. É uma realidade que não comporta nem a idéia de um Estado que se retire unilateralmente e nega essas demandas e nem a crença na capacidade de auto-governo de outros atores sociais. Daí o esforço, segundo Kooiman e van Vliet (1993:58), de se buscar modos alternativos de governo e governança, nos quais interações entre governo e sociedade e entre atores públicos e privados são aspectos centrais, nos quais intervenções políticas e administrativas e formas sociais de governança se relacionam.

Desse modo, governança, de acordo com estes autores, é um padrão ou estrutura que emerge em um determinado sistema político-social como o resultado comum de intervenções de todos os atores envolvidos/interessados. O conceito expressa a criação de uma estrutura ou ordem que não pode ser imposta externamente, mas é o resultado da interação de uma multiplicidade de atores governamentais, sociais e políticos capazes de se influenciarem (Kooiman; Van Vliet: 1993:64). Governar, no contexto dessas sociedades euro-

péias, pode ser visto como, principalmente, esforços de ativar e coordenar atores sociais de tal maneira que intervenções públicas, da sociedade civil (como ONG's e organizações filantrópicas) e das organizações privadas, respondam às necessidades decorrentes do esforço de tratar adequadamente os problemas e fazer uso das oportunidades presentes nas sociedades contemporâneas. Esta tarefa específica do governo moderno se concretiza em arranjos societários e administrativos baseados na noção de rede. Os governos, nesta perspectiva, são responsáveis pela ação político-administrativa direta como também pela qualidade dessa ação (Kooiman and Van Vliet, 1993:64).

Nessa perspectiva interativa, governar se tornou um processo predominantemente de coordenação e de influência em interações social, política e administrativa. Ele está direcionado para gerenciar interesses sociais e criar possibilidades e limites para os atores e sistemas sociais se auto-organizarem. O ponto-chave é como a cooperação na prática pode levar ao fortalecimento de metas comuns e como criar arranjos de tal modo que o esforço de governar, por parte do Estado, e a auto-organização, por parte da sociedade, possam ser complementares.

Em termos teóricos Peters e Pierre (1998:231-233) salientam alguns pontos básicos no debate sobre governança. O primeiro deles é que ela é um elemento relevante de um sistema político democrático. As formas de governança recentes, tais como redes, parceira, inclusão do terceiro setor, buscam superar problemas decorrentes do que eles denominam de formato tradicional de governança que é o modelo hierárquico.

O segundo ponto é que ao trabalhar com governança se está trabalhando com processos. Ao se tentar compreender tal tema é necessário observar e interpretar o processo pelo qual ela se desenvolveu e a relativa influência dos atores envolvidos nele. O terceiro ponto é que a perspectiva adotada em governança é interorganizacional e reflete diversos modos de se realizar os interesses públicos.

Outro ponto é que governança se preocupa em manter os recursos do setor público sobre certo controle político e desenvolver estratégias para sustentar a capacidade de atuar do governo junto a outros atores. Finalmente, a governança não se origina da mesma bagagem ideológica que o New Public Management (NPM). Enquanto o NPM demanda mudanças culturais profundas, novas formas de governança podem ser implementadas sem tais mudanças.

Como qualquer outro modelo de serviço público, a governança é derivada da cultura política na qual ela está incorporada. A emergência de esquemas de governança em determinado país deve ser considerada em relação a natureza histórica da administração pública e das relações entre Estado e sociedade desse país (Peters e Pierre, 1998:234).

### 3. Dimensões da governança

Abordagem proposta aqui parte de Diniz (1999:196), que preocupada com a melhoria da eficácia do Estado, salienta na sua argumentação a atuação do governo ao definir governança como "capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação de políticas e na consecução de metas". Para Diniz (1997:89), a governança trata do "conjunto de mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade", o que demanda uma ampliação e aperfeiçoamento dos meios de interlocução e de administração dos interesses presentes no processo, ou seja, engloba questões relacionadas "à padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais e políticos". Isso requer que o Estado se torne mais flexível, descentralize suas funções, transfira responsabilidades e amplie o leque de atores

participantes, sem descuidar dos meios de controle e supervisão. A preocupação da autora é relacionar o processo de reforma do Estado com o processo de democratização da administração pública. Segundo a autora, os componentes principais da governança são: o comando, a coordenação e a implementação (Diniz, 1997:38-39).

O componente relacionado à capacidade de comando do governo se refere a “assumir a direção efetiva do processo de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como definir e ordenar prioridades”, de tal modo que elas tenham continuidade ao longo do tempo. Além disso, significa que o governo seja capaz de estabelecer as estratégias gerais de ação, as diretrizes que servirão de norte para as decisões governamentais (Diniz, 1997:40).

No entanto, nos processos de governança no setor público, se estabelecem redes de arranjos mais descentralizados com a criação de subunidades para a melhor execução das tarefas. Nas organizações que descentralizam a autoridade, os gestores possuem poder e recursos para implementar decisões consideradas importantes por eles e adequadas para a organização (Gibson, Ivancevich, Donnelly, 1996).

Nesse sentido, de acordo com Schneider (2005:34), “o conceito contemporâneo de governança não está mais limitado à condução estatal – o governo do Governo, mas se aplica também ao governo, regulação e condução da sociedade por meio de instituições e atores sociais. Governança transcende com isso o conceito tradicional estatal e remete a formas adicionais de condução social”. Assim, há vários atores sociais subdivididos para realizar as tarefas do Estado, criando relações verticais e horizontais entre eles. Nesse sentido, comando pode ser compartilhado por atores do governo e sociedade civil. Assim, considerando a visão de Diniz (1997) de comando, o enfoque nessa dimensão, pode se dar no modo pelo qual um governo exerce o comando nos processos de governança existentes e como se dá o envolvimento de atores da sociedade civil e do setor privado nesse aspecto. Este ponto é importante já que a depender do grau de centralização do processo decisório, como no caso de insulamento burocrático, isto pode afetar o envolvimento dos atores interessados as decisões tomadas podem ter sua legitimidade questionada. Também se considera necessário considerar a existência de práticas clientelistas por parte do executivo que podem influenciar o processo de políticas públicas e nesse caso o arranjo de governança se tornar apenas uma correia de transmissão de vontade política do poder central em direção a grupos específicos a serem atendidos visando retorno político no futuro. No que se refere ao comando é importante perguntar sobre quais atores estão envolvidos e como se relacionam para que seja possível entender o processo.

Outra dimensão da governança se refere à capacidade de coordenação do Estado. Ela está relacionada à integração entre diferentes áreas de governo e entre elas e os atores privados (lucrativos ou não). A preocupação aqui é obter coerência e consistência das políticas de governo. Referem-se, de um lado, a capacidade de ajustes entre programas focalizados e setoriais e, de outro, ao ajuste entre programas de maior alcance e abrangência. Além desses aspectos, coordenação implica, também, administrar conflitos de interesses de tal modo que os compatibilize com a racionalidade governativa baseada em função de um projeto coletivo. Esse projeto coletivo corporifica o que a autora denomina de interesse público, decorrente do esforço de compatibilizar as diversas e contraditórias demandas sociais. Isto significa que o sistema político e as elites governantes sejam capazes de lidar com o dissenso e o conflito, através da negociação e o compromisso (Diniz, 1997: 40-41).

A preocupação com coordenação leva ao conceito de redes de políticas, utilizado aqui como padrões mais ou menos estáveis de relações sociais entre atores interdependentes, que se formam ao redor de problemas e/ou programas de políticas públicas (Klijn, 1997: 30). Processos de políticas públicas em redes estão relacionados à

cooperação ou não-cooperação entre atores interdependentes com diferentes e muitas vezes conflitantes racionalidades, interesses e estratégias. Esses processos não são vistos como a implementação de metas estabelecidas ex-ante, mas como processos de interação no qual os atores trocam informações sobre problemas, preferências e meios e negociam metas e recursos. A concretização da ação coletiva para estabelecer um propósito comum ou superar ameaças comuns é considerada como critério de sucesso da rede (Kickert; Klijn; Koppenjan, 1999).

Já que rede implica interação entre diferentes atores, tanto a ideia de ator quanto a de ação coletiva são relevantes. Aqui atores ou agentes (sejam atores humanos ou atores organizacionais) são definidos como entidades capazes de formular propósitos, de tomar decisões e de se engajar em ações (Sibeon; 1997). Cabe salientar que Estado não é um ator. Segundo Smith (1993) não é o Estado que age, mas atores do Estado dentro de partes específicas do Estado. Esses atores, segundo Sibeon (1997), podem ser tanto indivíduos quanto organizações (atores sociais). Essa posição é diferente da de Smith (1993) que apenas considera os indivíduos dentro dessas agências, atuando a partir de seus papéis institucionais que decidem e atuam. Neste trabalho, seguindo a perspectiva de Sibeon (1997) tanto indivíduos, como diferentes organismos de governo, seja estadual ou de prefeituras, do setor privado e da sociedade civil serão considerados como atores.

Por sua vez ação coletiva é entendida como um processo onde atores se organizam para processos decisórios conjuntos em relação a um ou mais propósitos e, nesse processo, cedem um pouco de sua autonomia e liberdade de ação a favor das decisões conjuntas relacionadas àquele propósito (Bogason, 2001). Cabe considerar aqui que os atores atuam em um determinado contexto, em outras palavras, o que Sibeon (1997: 68-69) denomina de condições sociais. Elas não são estruturalmente predeterminadas e nem necessariamente efeitos de uma totalidade social ou de uma "necessidade sistêmica".

As condições sociais são, em algum sentido, o resultado de mudança social e de consequências intencionais e não-intencionais da ação social. Elas podem ser fatores limitadores ou facilitadores e sempre têm implicações para os atores nas situações nas quais eles estão envolvidos (Sibeon, 1997: 68-69). Políticas públicas são formadas, embora não totalmente determinadas, pelas condições sociais. O que os atores desejarão fazer, o que decidirão fazer e o que eles serão capazes de fazer, são de várias maneiras influenciadas pelas condições sociais que, por sua vez, podem ser modificadas pelas ações desses atores.

No que se refere às causas de falhas na aplicação do modelo de rede em políticas públicas elas se referem inicialmente à falta de incentivo para cooperar e a inexistência de bloqueios contra ação coletiva. Além disso, as metas propostas podem ser vagas e não desafiadoras. Atores relevantes podem estar ausentes da rede enquanto outros atores podem desencorajar a participação de agentes considerados necessários ao sucesso da rede. Informações sobre as metas, os meios e os atores podem faltar. A inexistência de poder decisório e falta de comprometimento dos atores em relação ao objetivo comum são, também, fatores de insucesso das redes (Kickert; Klijn; Koppenjan, 1999).

Segundo Peters (2003:7-8) se de um lado as redes são inclusivas e fornecem acesso a um conjunto mais amplo possível de interesses sociais e econômicos, de outro, o processo decisório tende a ser difícil. Embora as redes possuam a virtude da abertura, elas carecem de concordância sobre os mecanismos decisórios em relação a demandas conflitantes e ideias que, muitas vezes, provêm da inclusão criada. Se a ideia de rede é ter alguma deliberação e envolvimento, então, regras formalizadas podem enfraquecer o aspecto democrático existente na sua estrutura. Por outro lado, instituições formais de governança política possuem regras institucionalizadas, como a regra da maioria simples, que permitem as tomadas de decisão mesmo em situação de conflitos.

No entanto, se uma rede de política pública não é inclusiva e é definida a partir de determinadas ideias e concepções profissionais existentes em uma área de política pública isto pode tornar o processo decisório mais factível dentro da rede. Mas tais decisões podem não ser aceitas por grupos da sociedade que possuem preocupações legítimas em relação à política pública em questão.

Para Peters (2003: 7-8) esta discussão salienta o problema que a democracia pode ter em processos de governança. A dúvida que aparece se refere a accountability por parte da rede.: em que extensão os atores que decidem em seus próprios nomes e em consulta com outros atores podem ser responsabilizados pelas decisões e pelos resultados dessas decisões? A questão da accountability pode refletir problemas de personalismo por parte do chefe do executivo que pode dominar o processo de seleção dos atores que compoariam a rede. Na outra ponta, a composição de uma rede pode ser orientada por questões técnicas, refletindo insulamento burocrático, mas com riscos de déficit político.

Finalmente, a capacidade de implementação se refere às condições do Estado de mobilização de recursos técnicos, institucionais, financeiros e políticos que são exigidos para a execução de suas decisões. Para tal é necessário que os recursos estejam disponíveis. Se não, deve-se criá-los e, também, levar em conta os recursos decorrentes da competência técnica e excelência do quadro administrativo. Além desses aspectos, é importante garantir as condições de sustentação política das decisões. Considera-se que a implementação possui um caráter eminentemente político e que, desse modo, ela exige uma estratégia de manutenção de canais abertos tanto com a sociedade quanto com o sistema representativo como, por exemplo, os partidos políticos e o poder legislativo (Diniz, 1997:42).

A implementação pode ser considerada a partir de duas perspectivas: top-down e bottomup. Na perspectiva top-down existe uma separação entre a elaboração e a implementação de políticas públicas. Nesta perspectiva, a implementação pode ser entendida como “aquelas ações de indivíduos (ou grupos) públicos ou privados direcionadas para a realização de objetivos estabelecidos em decisões anteriores da política” (Ham; Hill, 1983: 98). Política pública na perspectiva top-down não é percebida como um processo, e sim como “um jogo de uma só rodada” (Silva; Melo, 2000) em que ações governamentais são realizadas de cima para baixo.

O que se percebe é que a abordagem top-down de implementação parte de uma referência de análise considerada irrealista, que é a ideia da “administração perfeita”(Ham; Hill,1993). A ideia de administração perfeita se refere “à condição na qual elementos externos de disponibilidade de recursos e aceitação política estão conjugados com a administração para produzir uma implementação perfeita de políticas públicas” (Ham; Hill, 1993). Em resumo, a administração pública seria um “mecanismo operativo perfeito”, pelo qual se conseguiria uma implementação de acordo com o estipulado na elaboração da política. Desse modo, os problemas de implementação aparecem como “desvios de rota” (Silva ; Melo, 2000)

A abordagem bottom-up do ciclo de políticas públicas procura ser mais realista e aplicável (Lane, 1993). Parte-se da concepção de que a administração não é perfeita. Nem sempre os recursos externos estão disponíveis no tempo e na qualidade requisitados. O apoio político a projetos e programas demanda negociação que nem sempre é frutífera, podendo gerar conflitos de difícil solução. Outro aspecto é que a informação não é necessariamente de boa qualidade e, por outro lado, o administrador é limitado na sua capacidade de trabalhar esta informação.

Segundo Sabatier (1986; apud Silva e Melo, 2000) esta perspectiva procura salientar os incentivos que levam os implementadores a seguir os objetivos da política, seja em termos normativos, seja em termos operacio-

nais. Enquanto os modelos top-down estão preocupados com o controle e responsabilidades a serem respeitadas pelo implementador, os modelos bottom-up salientam a confiança depositada no implementador. Desse modo, os modelos bottom-up procuram garantir um grau de liberdade para o implementador que lhe permita lidar com as incertezas em relação ao ambiente através da flexibilidade e do aprendizado. Caso se dê muita atenção à responsabilidade, corre-se o risco, segundo esta ótica, de se estabelecer muitas restrições ao implementador impedindo-o de selecionar a alternativa mais conveniente para a realização dos objetivos (Lane, 1993).

Por outro lado, se muito espaço é dado à confiança depositada nos implementadores, eles atuam com poucas restrições e podem até substituir os objetivos originais por outros. Nesse sentido, emerge a necessidade de se entender o processo de implementação como uma combinação de responsabilidade e confiança tanto na relação entre atores da sociedade civil/mercado e o setor público como na relação entre políticos e funcionários públicos.

Viana (1996) considera que as fases de formulação e implementação (fase exatamente posterior) constituem os dois momentos mais importantes na formulação de políticas. Sendo assim, o sucesso de uma política seria determinado pelo grau de interação entre formuladores, implementadores e público-alvo das políticas. Essa interação poderia se traduzir, segundo Viana (1996), na participação dos implementadores na fase de formulação, a fim de se aumentar a clareza da política e reduzir resistências.

A decisão do modo pelo qual a implementação será realizada é tarefa do implementador, em relação a qual ele deve prestar contas, mas, ao mesmo tempo, sobre o qual ele deve ter autonomia de ação. Essa autonomia deve lhe permitir utilizar sua capacidade para julgar sobre os meios necessários para a realização dos objetivos e adaptar o programa/projeto às demandas ambientais, garantindo assim flexibilidade (Lane, 1993).

A implementação passa a ser considerada como um processo, em que decisões relevantes para o sucesso da política serão tomadas e não apenas "implementadas", em um contexto de conflitos interjurisdicionais entre órgãos e instituições, ambiguidades legais, brechas e omissões de normas operacionais. Assim, a implementação é considerada como criadora de políticas, constituindo fonte de informação para a formulação de políticas. A idéia de avaliação como instrumento de correção de rota é substituída, então, pela noção de aprendizado na implementação de uma política pública, que leve à constante reformulação.

Nesse sentido, o processo de políticas públicas deve representar um campo estratégico em que não há distinção entre os implementadores, os formuladores e até mesmo a população alvo de um determinado programa. Este campo estratégico pode ser interpretado, então, por conceitos como o de redes de implementação, que supõe que as políticas públicas sejam implementadas por meio de redes de agentes públicos e não-governamentais, sob o âmbito de um campo interorganizacional.

Nesta perspectiva, o ciclo de políticas públicas "é melhor representado por redes complexas de formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários que dão sustentação a política; e por 'nós críticos" (Silva e Melo, 2000). Estes nós críticos se referem à conjugação de questões referidas ao processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilizar recursos institucionais e, a partir de tal conjugação surge uma espécie de "crise", um momento de aprendizado na dinâmica do programa. Assim a atenção deve se dar no modo como que o governo articula, garante e utiliza os recursos necessários para a realização das políticas/projetos; como se dá o processo de obtenção de apoio político às políticas/projetos a serem implementados e como dimensões de comando e coordenação afetam a implementação. Assim, o tipo de relacionamento entre governo e sociedade pode influenciar não só a elaboração



quanto a implementação de uma política pública. Apesar de toda uma preocupação com as questões técnicas e de modelos passíveis de serem adotadas, elas podem ser afetadas por determinada gramática mais ou menos democratizante, mais ou menos preocupada seja com a eficiência seja com a efetividade de determinada política.

Visto que uma questão importante para o sucesso das políticas públicas é a interação entre formuladores e implementadores, a coordenação de todo o processo merece atenção. Rua (1997) coloca que políticas que envolvem diferentes níveis de governo e mesmo aquelas políticas que envolvem apenas o nível local, mas que dependem de vínculos de diferentes organizações e agências públicas são de difícil controle e exigem grande cooperação, demandando conseqüentemente, eficaz coordenação. Nestes casos, deve haver uma adequada comunicação entre os atores e estes devem seguir plenamente os comandos da coordenação para que a política seja implementada com sucesso (Rua, 1997).

Rua (1997) ressalta que os coordenadores de uma política devem estar atentos ao tipo de política que está sendo implementada e na arena política que está configurada naquele momento, o contexto inter e intra-organizacional dentro do qual ocorre a implementação também é importante, bem como o mundo externo sobre o qual a política deverá exercer seu impacto. Todos estes fatores influenciam o andamento das políticas e, portanto, devem ser tratados com cuidado pela coordenação. Em resumo, percebe-se pelo apresentado que ao se estudar governança, a partir das dimensões sugeridas por Diniz, é que elas podem ser tratadas como dimensões que se inter-relacionam ao longo do processo.

O resultado de processos de governança, nessa perspectiva, depende do modo pelo qual os arranjos institucionais estabelecidos dão conta de: a) abafar ou mitigar ações clientelistas e tentativas de captura de esferas públicas por interesses corporativos e particularistas; b) criar práticas e estruturas horizontais de participação capazes de fomentar capital social; c) dotar de poder grupos sociais em contextos de vulnerabilidade e exclusão para atenuar o efeito decorrente das relações assimétricas de poder; e d) fortalecer os laços associativos dos grupos locais, suas mobilizações e organizações representativas para fomentar as relações de interação entre os diferentes atores presentes na esfera pública (Santos Júnior, Azevedo; Ribeiro, 2004:19-20).

Considerando os comentários de Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004) e Santos Júnior (2001) cabe aqui acrescentar os comentários de Levy (2002: 180-181) sobre governança. Para a autora, a governança teria os seguintes aspectos: a) envolve a participação de instituições e atores de diferentes esferas de governo; b) as fronteiras e as responsabilidades estabelecidas entre os atores são menos nítidas na área de ação social e econômica; c) reflete uma interdependência entre os poderes das instituições envolvidas na ação coletiva; d) supõe a participação de redes de atores autônomos; e e) parte do princípio de que é possível agir sem se fazer uso do poder ou autoridade do Estado. O papel deste é de "orientar e guiar a ação coletiva".


Ao se falar de interdependência de poderes, o que se está querendo dizer é que as organizações responsáveis pela ação coletiva dependem umas das outras e que, para se conseguir a realização de seus objetivos, é necessário a troca de recursos e negociação de sua participação em empreendimentos comuns. Finalmente, as regras tanto das relações quanto do contexto maior, também podem influenciar o resultado dessas trocas, além dos recursos dos participantes (Levy, 2002:80).

No entanto, como pode ser depreendido tanto das observações feitas por Levy (2002) quanto daquelas feitas por Santos Júnior, Azevedo e Ribeiro (2004:9-20), sobre os fatores que podem afetar os arranjos de governança, deve-se considerar a possibilidade de insucesso desses arranjos. Segundo Levy(2002:194) isto ocorre

mesmo quando o governo elabora regras de funcionamento adequadas. Os conflitos existentes nas relações entre organizações da sociedade civil, como também as insuficiências das instituições que realizam a ligação entre setores público, privado e voluntário podem levar ao fracasso. Além disso, fatores como equívocos das instâncias dirigentes, diferentes calendários e horizontes de ação dos diferentes atores, podem tanto favorecer ou prejudicar a governança. O que se verifica é a concorrência de aspectos organizacionais e políticos que afeta de um modo ou de outro a governança.

Cabe agora recuperar as dimensões de governança apresentadas por Diniz (1999). As dimensões que ela apresenta (as capacidade de comando, coordenação e de implementação) podem servir como eixos de análise para a relação entre política pública e governança. Da mesma maneira que os processos de políticas públicas, os arranjos de governança podem se demonstrar complexos por diversos motivos. Dentre eles cabe citar, além dos tipos de relacionamento entre atores estatais e sociedade, a diferenciação política-organizacional entre as organizações envolvidas, divisão confusa de responsabilidade, divergência de interesses, dentre outros. Nesse sentido, a abordagem de Diniz (1999) pode ser útil na medida em que as dimensões que ela apresenta possam ser consideradas como relevantes para processos que se pretendem efetivos mas também participativos além de ser uma porta de entrada para perspectivas que busquem combinar administração e política em análise e gestão de arranjos de governança.

#### **4. Comentários finais**

Pensar a relação entre política pública e a governança de seu processo significa olhar para além de questões técnicas e voltadas para modelos decisórios. Significa dar atenção a padrões de relacionamento político-cultural existente entre governantes e a sociedade, incluindo atores de mercado. Tais padrões podem se fazer presentes em diferentes momentos de um processo de política pública, afetando positivamente ou negativamente a política. Nesse sentido, o entendimento de uma política e de sua governança implica em entender não só como os diferentes atores se relacionaram ao longo do processo de política pública, mas como tal relacionamento influenciou tal processo, ou pelo menos uma fase de tal processo. Existe o risco de arranjos de governança se tornarem palcos de reprodução de padrões não democráticos de relacionamento entre atores de Estado e atores da sociedade civil e do mercado. Se existe uma preocupação por parte da literatura da necessidade de governança em rede como meio de melhoria de eficiência, eficácia é necessário atentar para a garantia de processos de accountability e participação mais ampla de atores interessados para garantir um caráter democrático ao processo. Por outro lado, ao se atentar para a garantia da democracia não se pode descuidar da administração do processo já que ela pode garantir que o serviço seja devidamente prestado. Nesse sentido, a governança pode ser um meio de combinar administração e política em prol da sociedade. 

## Referencias

- Bresser Pereira, Luís Carlos. 1997. "Política e insulamento burocrático no Brasil". Prefácio em Nunes, Edison. A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Bogason, Peter. 2000. Public policy and local governance institutions in Post modern society, Cheltenham, Edward Elgar.
- Diniz, Eli. 1999. Crise, reforma do Estado e governabilidade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- \_\_\_\_\_. 1997. "Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90." em Diniz, Eli E Azevedo, Sérgio de (Orgs.). Reforma do Estado e democracia no Brasil. Brasília: UnB/ENAP.
- Gibson, James. L.; Ivancevich, John.M.; Donnely, James. 1996. Las organizaciones: comportamiento, estructura, procesos. 8ª ed. Mc Graw Hill.
- Ham, Christopher., Hill, Michael. 1993. The policy process in the modern capitalist state. London, Harvester Wheatsheaf, 2 ed. 210 p.
- Hill, Michael; Hupe, Peter. 2009. Implementing Public Policy. London, Sage, second edition.
- Hogwood, Brian W.; Gunn, Lewis. A. 1990. Policy Analysis for the Real World. Oxford, Oxford University Press.
- Klijn, Erik –Hans. 1999. "Policy networks: an overview" en Kickert, W. J. M.; Klijn, Erik.; Koppenjan, Joop F. M. (orgs) Managing complex networks: strategies for the public sector. London. Sage Publications. p. 14-34.
- Kooiman, Jan and van Vliet, M. 1993. "Governance and public management" en Eliassen, Kjella and Kooiman, Jan (eds) Managing public organizations - lessons from contemporary european experience, London, Sage: 58-72.
- Lane, Jan Erik. 1993. The public sector: concepts, models and approaches. Londres, SAGE publications.
- Levy, Evelyn. 2002. "Ganhar e ganhar: estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União" en Spink, Peter et al (orgs). Novos contornos da gestão local: conceitos em construção. São Paulo. Pólis, Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV – EAESP: 175-195.
- Nunes, Edison. 1997. A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor.
- Parsons, Wayne. 2001. Public policy – an introduction to the theory and practice of policy analysis, Cheltenham, Edward Elgar Publishing Company.
- Peters, Barry. G. and Pierre, Jon. 1998. "Governance without government? Rethinking Public Administration"; Journal of Public Administration Research and Theory 8:2: 223-243.

- Peters, Barry. G. 2003. "The capacity to govern: moving back to the center?" – VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31, Oct.
- Pollard, Amy. and Court, Julius. 2005. How civil society organisations use evidence to influence policy processes: A literature review, London, Overseas Development Studies.
- Rua, Maria das Graças. 1997. "Análise de políticas públicas: conceitos básicos". Programa de Apoio à Gerência Social no Brasil – BID.
- Santos Júnior, Orlando. A. dos. 2001. Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil. Rio de Janeiro: REVAN-FASE.
- Santos Júnior; Azevedo, S. de e Ribeiro; Luís Cesar de Queiroz. 2004. "Democracia e gestão local; a experiência dos conselhos municipais no Brasil"; In: Santos Junior, Orlando Alves; Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz e Azevedo, Sérgio de (orgs) Governança democrática e poder local, Rio de Janeiro, Revan: 11-56.
- Sabatier, Paul. 1986. "Top down and bottom up approaches to implementation research". Journal of public policy", n. 6, apud Silva, Pedro. L. B., Melo, Marcus. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Caderno 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP.
- Schmitter, Philippe C. 1979. "Still the Century of Corporatism?" In: G. L. Lehmbruch and P. Schmitter (orgs.), Trends Toward Corporatist Intermediation, London, Sage.
- Sibeon, Dr. R. 1997. Contemporary sociology and policy analysis – the new sociology of public policy. Eastham: Tudor Business Publishing Ltd.
- Silva, Pedro L. B. y Melo, Marcus. A. B. 2000. "O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos". Caderno 48 do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – UNICAMP.
- Vianna, Ana. L. 1996. "Abordagens metodológicas em políticas públicas". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, mar-jun., 30 (2): 5-43.

## Sobre el autor/About the author

Ivan Beck Ckagnazaroff. Professor Associado en Departamento de Ciências Administrativas, Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Administração, Universidade Federal de Minas Gerais. Possui graduação em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1981), mestrado em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (1988) e doutorado em Doctoral Programme Aston Business School. Aston University (1993).

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto


Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## Entre Estado, sociedade e espaços deliberativos: o caso do Conselho Municipal de Saúde de Natal/Brasil

Belo Costa, Thaysa Taianne

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

 thaysa\_belo15@hotmail.com

Almeida, Lindijane de Souza Bento

*Universidade Federal do Rio Grande do Norte*

 almeida.lindijane@gmail.com

Documento recibido: 11 septiembre 2017  
Aprobado para publicación: 11 octubre 2017

---

### Resumo

As instituições políticas brasileiras estão passando por profundas modificações desde a promulgação da Constituição Federal de 1988. A redemocratização no país estimulou a emergência de novos atores na cena política, demandando a criação de novas instâncias que viessem a concretizar os princípios participativos. Dentre essas inovações, evidencia-se a criação dos conselhos gestores de políticas públicas, em que se tem a deliberação sobre as políticas públicas como principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado. Contudo, a disseminação desses espaços pelos municípios brasileiros tem revelado uma série de problemas relacionados a várias questões, dentre elas a de natureza deliberativa. Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo verificar a efetividade deliberativa do conselho municipal de saúde do município de Natal/Brasil, no período compreendido entre 2014 e 2016. Para tanto, adotou-se quanto base de sustentação teórico-metodológica os modelos de análise desenvolvidos por Faria (2007) e Cunha (2007).

### Palavras - chave

Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Participação Social. Efetividade Deliberativa. Políticas Públicas. Estado e Sociedade.

## Abstract

Brazilian political institutions have been undergoing profound changes since the promulgation of the Federal Constitution of 1988. The redemocratization process in Brazil has stimulated the emergence of new actors in the political scene, demanding the creation of new instances that would come to concretize participatory principles. Among these innovations, it is evident the creation of public policy management councils, in which the deliberation on public policies as the main force of the councils as spaces potentially capable of inducing the democratic reform of the State. However, the dissemination of these spaces by Brazilian municipalities has revealed a series of problems related to several issues, including deliberative ones. In this sense, the objective of this study is to verify the deliberative effectiveness of the municipal health council of the city of Natal / Brazil, in the period between 2014 and 2016. To that end, the analysis models developed by Faria (2007) and Cunha (2007)..

## Keywords

Public Policy Management Councils; Social Participation; Deliberative Effectiveness; Public policy; State and Society.

---

### 1. Introdução

O atual cenário de discussão sobre a democracia brasileira tem chamado atenção para exigência de um Estado e de uma sociedade capazes de incluir no debate político diversos atores e interesses que compõem tal cenário, afim de que se intensifique e aprofunde o diálogo entre diferentes saberes e experiências, na busca pela construção de um conhecimento ampliado acerca de desafios e possibilidades da participação social no processo decisório sobre as políticas públicas.

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde redemocratização do país (AVRITZER, 2011). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, deu-se início uma ampla instituição de espaços de participação, a exemplo dos conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, fóruns, planos diretores, entre outros. Dentre esses espaços de participação, evidencia-se, aqui, a criação dos conselhos gestores, que de acordo com Tatagiba (2002, p.54) "são, portanto, espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais". Desta forma, tem-se a deliberação sobre as políticas públicas como principal força dos conselhos enquanto espaços potencialmente capazes de induzir à reforma democrática do Estado.

Nesse sentido, os conselhos gestores de políticas públicas se configuram como campo privilegiado de análise da relação entre o governo e a sociedade, e como essa relação pode ou não contribuir para o aperfeiçoamento dos governos no avanço à democratização. É evidente, no caso desses espaços, que se constituem como esforços de controle social sobre as ações governamentais, visando a maior transparência e publicização das políticas públicas, assim como a participação efetiva da sociedade civil na formulação dessas políticas.

A investigação desses espaços possibilita a análise de experiências e o exame de hipóteses que têm sido levantadas pela literatura sobre o seu potencial democratizante (DAGNINO, 2002). Como exemplo de questões pode-se ter as seguintes: até onde a perspectiva de deliberação é exercida? A formalização dessas instâncias de participação democratizou a gestão pública?

Ao longo dos últimos anos, as formas de participação que, anteriormente, se restringiam ao âmbito local, passaram a atuar no plano nacional (AVRITZER, 2011). No entanto, como destaca Avritzer (2011, p.13), se a literatura brasileira tem a seu favor as inúmeras experiências de participação no país, essa mesma literatura necessita demonstrar também “o papel das formas de participação na operacionalidade da democracia”. Para o autor, essa pode ser a origem do chamado “problema da efetividade”.

De acordo com Avritzer (2011, p. 13) são dois os principais motivos pelos quais a questão da efetividade tem atraído a atenção dos pesquisadores brasileiros: “o primeiro deles é uma crescente associação entre participação e políticas públicas, bastante específica no caso brasileiro [...] Em segundo lugar, passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação”, contribuindo, assim, para que se trabalhasse cada vez mais com o tema da efetividade no Brasil.

A literatura acerca da democracia deliberativa tem sua origem, em grande medida, na literatura norte-americana (COHEN, 1997; BOHMAN, 1997). Como destaca Avritzer (2011), é possível afirmarmos que, baseada nessa literatura, houve uma grande ampliação dos estudos sobre participação social e deliberação no Brasil. A partir de tal literatura, colocou-se, portanto, uma questão central para o debate acerca da efetividade, qual seja o entendimento de que a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos:

*“um primeiro momento de discussão e deliberação no interior de instituições como conselhos e OPs, em geral fortemente deliberativos, que envolve tanto atores da sociedade civil quanto atores estatais; e um segundo momento que envolve mais fortemente atores estatais, que é o da implementação destas decisões pelo Estado (AVRITZER, 2011, p. 16).*

Nesse sentido, percebe-se, portanto, que temos duas dimensões do debate sobre efetividade, isto é, por um lado, o debate sobre a efetividade deliberativa. Em outras palavras, tem-se o arcabouço tanto para análise de funcionamento e dinâmica dos processos decisórios, quanto para análise dos efeitos dessas instituições nas políticas públicas.

Em decorrência do objetivo desta pesquisa, qual seja o de verificar a efetividade deliberativa do conselho municipal de saúde de Natal/Brasil, no período compreendido entre janeiro de 2014 e dezembro de 2016 para saber se de fato delibera sobre a política de saúde do município, concentraremos nossa análise no primeiro momento da efetividade. Para tanto, será utilizado aqui, o conceito de efetividade deliberativa enquanto “(...) a capacidade das instituições influenciarem, controlarem ou decidirem sobre determinada política (...)” (CUNHA, 2010, p. 98).

Para que o objetivo seja alcançado, e para que seja possível compreender a dinâmica de funcionamento, organização e composição do conselho municipal de saúde em estudo, será realizada uma análise documental que priorizará o Regimento Interno (RI) da instituição, adotando como base de sustentação teórico-metodológica para análise do desenho institucional a proposta desenvolvida por Faria (2007), que elenca um conjunto de critérios que são analisados a partir do Regimento Interno, que auxiliará a qualificar as diferenças nas regras de estruturação do conselho, tais como: a estrutura de funcionamento do conselho; a frequência de reuniões; o número de membros e a existência ou não de paridade entre eles; duração de mandato e possibilidade de



reeleição; quem é e como se elege o presidente do conselho; além de quem propõe os temas de pauta das reuniões (FARIA, 2007).

Com relação à dinâmica do processo deliberativo, serão analisadas as atas de reuniões ordinárias e extraordinárias correspondentes aos anos de 2014 a 2016, mapeando as decisões desenvolvidas ao longo deste período, conforme modelo apresentado por Cunha (2007), onde é enfatizada a análise temática das atas, verificando a presença ou ausência de determinados conteúdos e a frequência com que estes aparecem.

A primeira parte abrange o referencial teórico, necessário às reflexões feitas, particularmente direcionadas a uma abordagem do processo de redemocratização do Brasil, envolvendo o conceito de democracia deliberativa e de instituições participativas no país, por meio da qual se fundamenta a discussão sobre o tema da efetividade deliberativa e dos conselhos gestores de políticas públicas. Na sequência, realiza-se uma discussão sobre o processo de descentralização político-administrativa no Brasil, assim como sobre a participação social na gestão do Sistema Único de Saúde, de forma a contribuir para a análise da experiência do conselho municipal de saúde de Natal/Brasil. Em seguida são analisados o desenho institucional e o processo deliberativo do referido conselho, buscando examinar a efetividade deliberativa, conforme base de sustentação teórico-metodológica adotada.

Por último, são apresentadas algumas considerações acerca dos resultados da pesquisa realizada no conselho municipal de saúde de Natal/Brasil. Conforme o resultado das análises verifica-se que a dinâmica de funcionamento do conselho aponta sua capacidade de influenciar a produção da política pública de saúde.

## 2. Democracia e instituições participativas no Brasil

O tema da participação na gestão das políticas públicas no Brasil introduziu-se durante o período de redemocratização da sociedade brasileira, especificamente, nos anos de 1980. Surgindo em decorrência, segundo Andrade (1996), de dois fatores condicionantes, que apesar de distintos, se completam num período de intensa mobilização social: a introdução de mecanismos participativos nas exigências dos órgãos financeiros internacionais e a eclosão de movimentos sociais de natureza reivindicativa voltados para a melhoria das condições de vida nas cidades, principalmente em termos de habitação e saúde.

No Brasil, a implantação dos conselhos gestores na área da saúde foi iniciada a partir do Movimento pela Reforma Sanitária em 1990, no qual foi dada ênfase à necessidade de controle por parte da sociedade, das instâncias burocráticas que administram os recursos destinados à área. Gradualmente, a implantação desses conselhos se estendeu para as áreas da criança e do adolescente, assistência social, educação, trabalho e desenvolvimento rural.

A institucionalização da participação através dos conselhos gestores de políticas públicas passou a ser considerada pela literatura como um importante mecanismo do que se designa como democracia deliberativa. Um conceito de democracia baseada na ampliação do espaço público, com deliberações acerca das políticas públicas e a democratização do processo decisório (ANDRADE, 2009).

Deste modo, a noção de controle social está diretamente ligada à ideia de constituição de uma esfera pública democrática que viabilize o controle das ações governamentais por parte da sociedade civil, possibilitando que estes influam e decidam sobre o tipo de sociedade e ações necessárias ao bem-estar da coletividade. Pressupondo, como afirma Andrade (2009), a institucionalização de mecanismos de controle do setor público

pela sociedade, assegurando a fiscalização não somente da parte orçamentária destinada a este, mas também, a definição de prioridades e estratégias de ações no referido setor.

Certamente, muitos municípios brasileiros ainda convivem com as dificuldades impostas pela herança autoritária da nossa história política. Estudos realizados por Souza (1995), afirmam que a descentralização no Brasil implicou na delegação de responsabilidades sobre a implementação de algumas políticas, que para muitos municípios ainda não é tarefa fácil.

Segundo Arretche (1999), em concordância com o argumento, ressalta que tais casos representam uma esmagadora maioria de municípios, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais. Essa carência de recursos financeiros, infraestruturais e humanos, reflete-se de forma dramática no funcionamento dos conselhos gestores, privados de condições mínimas para o bom desempenho de suas funções (TATAGIBA, 2002).

A efetividade deliberativa dos conselhos gestores em algumas áreas abordadas na literatura demonstra o crescente aparecimento de novos mecanismos de participação, sinalizando mudanças significativas no campo das práticas institucionais, como uma forma ampliada e pública de participação, elemento fundamental da democracia deliberativa (ANDRADE, 2009).

Nesse contexto, apesar de uma sociedade pluralista, pressupõe-se que haja cooperação entre os indivíduos e canais deliberativos institucionalizados. Assim, as decisões para serem legítimas devem refletir a vontade coletiva organizada, através da participação política em fóruns públicos de debate. Quanto a isso, a literatura afirma que:

*A democracia deliberativa se operacionaliza em instituições que articulam sociedade e Estado, onde os procedimentos possibilitam o uso do raciocínio público, da argumentação pública livre, da cooperação e da justificação das decisões por meio de razões mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos com o estabelecimento de compromissos na solução de problemas coletivos (CUNHA, 2007, p.139).*

Portanto, como foram definidos, os conselhos gestores são espaços públicos de composição plural e paritária entre sociedade civil e Estado. Quanto à composição desses espaços, segundo Tatagiba (2002, p. 54) a pluralidade “responde pela natureza pública e democrática desses novos arranjos deliberativos” e a paridade atua como mecanismo de equilíbrio das decisões, sendo a representação governamental feita por agentes públicos e a representação da sociedade civil por conselheiros escolhidos entre os pares.

Como instâncias com capacidade deliberativa, possuem desenhos institucionais de intenção de partilha de poder entre Estado e sociedade civil na gestão das políticas públicas, nos quais a participação é associada a mecanismos de deliberação pública no interior dos conselhos, onde “as deliberações do conselho, portanto, devem influenciar as decisões políticas e o controle público sobre as ações e os recursos públicos” (CUNHA, 2007, p. 140).

A partir da análise da literatura sobre as experiências de conselhos gestores, principalmente na área social, embora a própria existência do conselho aponte para democratização da gestão, se observa que a sua disseminação pelos municípios brasileiros não implica em sucesso qualitativo no que se refere a participação social nessas instituições. A literatura revela uma série de problemas relacionados à questão da natureza deliberativa.

Dagnino (2002, p. 282), por exemplo, afirma que “o poder deliberativo previsto para os conselhos gestores com frequência se transforma na prática em função consultiva ou até mesmo legitimadora das decisões tomadas”. Ou seja, apresenta uma partilha de poder de caráter limitado, apontado como mecanismo do Estado que dificulta a democratização das decisões, como a falta de recursos e a falta de transparência. Exigindo, ainda, qualificação técnica e política, que essa participação coloca aos representantes da sociedade civil (DAGNINO, 2002).

Tatagiba (2002, p.55) em seus estudos chama atenção para a “centralidade e o protagonismo do Estado na definição das políticas e prioridades sociais”. Segundo Cunha (2009), fatores relacionados ao desenho institucional e ao processo deliberativo, como também, fatores contextuais como o perfil associativo da comunidade, a disposição dos cidadãos e suas organizações em participar, dentre outros, são apontados como diferentes influências na efetividade deliberativa do conselho, a qual é entendida como:

*A capacidade efetiva dessas instituições influenciarem, controlarem e decidirem sobre determinada política pública, expressa na institucionalização de procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações (CUNHA, 2007, p. 139).*

A partir da Constituição de 1988, a legislação brasileira preconiza que, para o recebimento de recursos destinados às áreas sociais, os municípios devem criar seus conselhos gestores, estes que passam a ser obrigatórios e legalmente indispensáveis para o repasse de recursos federais para os estados e municípios, instituindo-os como elemento central no processo de descentralização e democratização das políticas públicas. Um exemplo dessa realidade, são os conselhos de saúde, cujo desenho institucional, em termos de composição, formação e funcionamento, atrela a liberação dos recursos para o setor à existência formal dos conselhos.

Como é ressaltado por Cunha (2007), os tipos de decisões tomadas nesses espaços, em muito contribui para verificar o grau de efetividade dos conselhos, tendo em vista que podem indicar o quanto eles exercem influência na produção da política e no controle público sobre as ações governamentais. A ideia de que a proximidade entre o governo e os cidadãos aumenta o potencial de efetividade das ações governamentais, faz com que a participação vá além da construção do interesse comum, estrutura-se em métodos participativos que valorizam a pluralidade de interesses, que devem ser expressos nesses espaços públicos, através de um conjunto de regras e procedimentos democráticos, articulando participação e distribuição (CUNHA, 2007).

O reconhecimento da pluralidade e da legitimidade dessas instituições participativas é condição não apenas da convivência democrática, mas, especialmente, desses ambientes enquanto espaços de conflitos baseados na argumentação, negociação, alianças e produção de consensos (DAGNINO, 2002).

É necessário reconhecer que estes conflitos são inerentes a esse processo, assim como a democracia em si. Pois, como aponta Dagnino (2002, p.300), “a ausência de espaços desse tipo facilita a tomada de decisões e a formulação de políticas através de um exercício autoritário do poder, onde o Estado ignora e deslegitima o conflito ou o trata nos espaços privados dos gabinetes, com os que a eles tem acesso”. Ressalta-se, o que os estudos de Tatagiba (2002) demonstram, que mesmo com a criação desses espaços, ainda existem governos resistentes, de forma mais ou menos acentuada, às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de elaboração das políticas públicas.

As novas formas de gestão, que passaram a ser experimentadas com o processo de redemocratização, chamam a atenção para a relevância da abertura do espaço público à participação da sociedade civil organizada como forma de garantir mais eficiência à gestão pública, reafirmando a importância de se “pensar as experiências participativas como propostas reais de mudanças na relação Estado-sociedade, na direção da horizontalidade, da busca do entendimento e da cooperação” (ANDRADE, 2009, p. 30).

Nesse sentido, torna-se fundamental a compreensão de até onde a dinâmica real de funcionamento dos conselhos tem permitido que a participação se traduza em prática no âmbito da gestão pública, uma vez que são muitas as dificuldades para que se efetivem em experiências concretas.

### 3. Descentralização e participação social na gestão do Sistema Único de Saúde

Os movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980 foram o marco histórico da participação popular no Brasil, em especial o Movimento pela Reforma Sanitária, que surge na década de 80 com a crise financeira da Previdência Social e do setor saúde. As reivindicações em torno da máquina pública destacavam a necessidade de novas práticas de gestão e a defesa do direito universal à saúde. O movimento teve um momento crucial nos anos 1980, a chamada “VIII Conferência Nacional de Saúde”, ocorrida em Brasília, em 1986, com as propostas de extinção dos “Institutos de Previdência”, que eram a expressão da vigência de um direito segmentado à saúde, e o imprescindível estímulo à participação da sociedade organizada nos espaços de decisão. A ideia de um sistema unificado de saúde, descentralizado e com participação popular foi posta como uma emenda popular durante a Assembleia Nacional Constituinte e aprovada com algumas modificações propostas pelos setores conservadores da época (AVRITZER, 2008).

Nesse contexto, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, definiu-se em termos legais uma nova forma de gestão, incorporando a descentralização e a garantia constitucional da participação da população ao processo decisório. A aprovação da “Seção Saúde” (artigos 196 a 200) na Constituição Federal representou uma importante vitória dos movimentos populares da sociedade civil naquele período no qual se encontrava o país.

Conforme o art. 198 da Constituição Federal de 1988, fica instituído que:

*As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:*

*I – Descentralização, com direção única em cada esfera do governo;*

*II – Atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, em prejuízo dos serviços assistenciais;*

*III – Participação da comunidade.*

Na saúde, foi designado um novo modelo de gestão, um sistema organizado de forma descentralizada, com base municipal, mas articulado de maneira a configurar um sistema único de abrangência nacional (RÊGO, 2002). No qual, além da municipalização, que reconhece o município como o principal responsável pela saúde da sua população, transferindo para este a responsabilidade e os recursos necessários para que exerçam, entre outras, as funções de coordenação, negociação, planejamento, controle, avaliação e auditoria da saúde local, a Carta Federal trouxe, de forma inovadora, a participação da comunidade como um dos princípios nor-

teadores da gestão, definindo o Conselho de Saúde como instância de participação popular nas três esferas de governo.

No pós 1988, instituiu-se o Sistema Único de Saúde (SUS), que somente em 1990, por meio da Lei 8.080 (Lei Orgânica da Saúde), teve o seu modelo operacional regulamentado, respeitando os princípios da universalidade, equidade e integralidade. A Lei Orgânica da Saúde dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, além da organização e do funcionamento dos serviços, regulação das ações e dos serviços de saúde, executados isolada ou conjuntamente, em caráter permanente, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, podendo a iniciativa privada participar em caráter complementar.

Nesse sentido, a Lei 8.142/90 resgatou importantes aspectos retirados da Lei Orgânica da Saúde, dispendo em seu texto constitucional sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde. Assim, ficou determinado pela Lei 8.142/90 que o SUS conte com a participação do Conselho de Saúde e da Conferência de Saúde, em cada esfera do governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo.

Conforme estabelecido, o Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, deve atuar na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões devem ser homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

De acordo com a Lei 8.142/90, em seu artigo 1º, § 1º, fica instituído também a Conferência de Saúde, a qual

*§ 1º [...] reunir-se-á a cada quatro anos com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes, convocada pelo Poder Executivo ou, extraordinariamente, por esta ou pelo Conselho de Saúde.*

Dessa forma, a inserção da população na gestão da política de saúde significa um importante avanço, no qual, aos usuários incide o direito à deliberação sobre o planejamento, elaboração, execução e fiscalização dos serviços de saúde providos em sua localidade.

A participação popular na gestão do SUS é defendida como sendo fundamental, tanto para o Estado quanto para a sociedade. Para o primeiro, por possibilitar maior legitimidade das suas ações e serviços prestados à população, enquanto para a segunda, significa além do acompanhamento, fiscalização e controle das ações governamentais, a possibilidade de reivindicar melhorias e propor mudanças.

Segundo Arretche (1996), importante parcela das expectativas sobre a descentralização,

*está associada à noção de que uma proximidade maior entre os prestadores de serviços e usuários viabilizaria maior accountability dos governos em relação aos cidadãos e, por esta razão, maior responsiveness daqueles em relação às necessidades destes (ARRETCHE, 1996, p.14).*

Deste modo, como apontado na literatura, “a democracia não pode ser pensada a não ser na perspectiva de práticas sociais e políticas, pautadas na igualdade, no respeito ao outro e no compromisso com a sociedade” (ANDRADE, 2009, p. 141). A participação social no processo de gestão, por meio dos conselhos gestores, representa um importante passo para a transparência do planejamento e da gestão de recursos, e no caso dos conselhos de saúde, representam instâncias detentoras de um papel fundamental em todo o processo de gestão da política de saúde.

## 4. A experiência do Conselho Municipal de Saúde de Natal/Brasil

A cidade de Natal está localizada na região Nordeste do Brasil, e é a capital do estado do Rio Grande do Norte, estado que possui 167 municípios em uma área de 52.811,107 km<sup>2</sup>, como mostram dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE - 2010). Segundo o Censo 2010, a população do estado é de 3.168.027 habitantes. Dentro do contexto estadual, o município de Natal é o mais populoso, com população de 803.739 habitantes.

A área da cidade constitui-se de 167,264 km<sup>2</sup>(IBGE - Censo 2010). Nesse sentido, a densidade demográfica de Natal é de 4.805,24 habitantes/km<sup>2</sup>, superior aos 59,99 habitantes/km<sup>2</sup> de densidade demográfica do Rio Grande do Norte (IBGE - Censo 2010). O município de Natal configura-se enquanto polo da Região Metropolitana existente no estado do Rio Grande do Norte (RMNatal), atualmente composta pelos municípios de Paranamirim, Macaíba, São Gonçalo do Amarante, Nísia Floresta, Ceará- Mirim, Extremoz, São José de Mipibu, Monte Alegre, Vera Cruz, Arês, Goianinha, Ielmo Marinho, Maxaranguape, além da capital, Natal. A seguir, faremos a análise do desenho institucional do conselho municipal de saúde da cidade de Natal/Brasil.

### 4.1 Desenho Institucional

O conselho municipal de saúde de Natal foi instituído pela Lei nº 4.007, 22 de julho de 1991, seguindo as determinações da Lei nº 8.142/90 que instituiu os Conselhos de Saúde do Sistema Único de Saúde – SUS, como órgãos colegiados, em caráter permanente e deliberativo, integrantes do Sistema Único de Saúde, nas três esferas do governo.

Nos termos da Lei nº 4.007/1991, artigo 1º, fica instituído:

*O Conselho Municipal de Saúde (CMS) órgão do Sistema Único de Saúde (SUS), no âmbito da administração municipal, tem caráter permanente e deliberativo, atuando na formulação de estratégias e no controle da execução da política municipal de saúde, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros (NATAL, 1991).*

Nesse sentido, compete ao conselho municipal de saúde de Natal (LEI Nº 4.007/1991, art. 2º):

*I – Atuar na formulação e implementação das diretrizes da Política Municipal de Saúde emanadas da Conferência Municipal de Saúde;*

*II – Aprovar o Plano Municipal de Saúde, definindo a organização dos serviços, o relacionamento com o setor privado, contratando a programação orçamentária-financeira, entre outros aspectos, e fiscalizando sua execução;*

*III – Acompanhar e fiscalizar o funcionamento do SUS, no âmbito municipal, dentro dos limites estabelecidos pela Lei Orgânica da Saúde de Lei nº 8.080/90 de 19/09/90 a Lei nº 8.142/90;*

*IV – Exercer fiscalização e controle sobre o Fundo Municipal de Saúde;*

*V – Criar comissões específicas para promover estudos, recomendando diretrizes, orientações, normas gerais, às atividades de saúde de âmbito municipal.;*

*VI – Apreciar e propor iniciativas de alterações da Legislação Sanitária Municipal;*

*VII – Convocar a Conferência Municipal de Saúde definindo sua organização e normas de funcionamento.*

A partir das competências acima, verificamos ações fundamentais como, por exemplo, atuar na formulação e implementação das diretrizes da Política Municipal de Saúde, aprovar o Plano Municipal de Saúde, bem como exercer fiscalização e controle sobre o Fundo Municipal de Saúde, dentre as outras competências que caracterizam o conselho como instituição central para a política pública de saúde.

Nesse contexto, a fim de analisar a efetividade deliberativa do conselho municipal de saúde de Natal, a partir da compreensão da dinâmica de funcionamento do conselho, adotou-se como base de sustentação teórico-metodológica o modelo desenvolvido por Faria (2007), no qual elenca-se uma variedade de informações para análise do desenho institucional a partir do Regimento Interno, cuja presença ou não dessas informações ajudarão a qualificar as diferenças nas regras de estruturação do conselho, tais como:

*(1) a estrutura de funcionamento dos Conselhos; (2) a frequência das reuniões ordinárias e o local onde ocorrem; (3) o número de membros e a existência ou não de paridade entre eles; (4) o mandato e a possibilidade de reeleição dos membros; (5) como são escolhidas as entidades de origem dos conselheiros; (6) quem são e como se elegem os presidentes dos Conselhos; (7) quem propõe a pauta das reuniões do Conselho e como se chegam as decisões. (FARIA, 2007, p. 116)*

O Regimento Interno é um documento que apresenta um conjunto de regras que determinam a estrutura e a dinâmica de funcionamento de determinada instituição. No caso dos Conselhos Municipais de Saúde, segundo Faria (2007), o Regimento Interno é um instrumento normativo que ao analisar as regras permite-se aferir em que medida as regras que ordenam os conselhos propiciam ou dificultam o estabelecimento de dinâmicas mais inclusivas e democráticas, através da presença ou não dos princípios que nortearam a criação do mesmo.

Desse modo, no que se refere à estrutura de funcionamento do conselho, o conselho de Natal é composto por um Plenário, instância máxima de deliberação; uma Mesa Diretora, eleita pelo Plenário; uma Secretária Executiva; Comissões Internas Permanentes e/ou Temporárias; um Presidente e um Vice-Presidente. Percebeu-se, ainda, a previsão da existência de comissões intersetoriais, técnicas e de grupos de trabalho, que mesmo não se tratando de um ponto a ser analisado, Faria (2007, p. 117) destaca que “a inexistência de previsão dessas Comissões [temáticas] é um dado importante na medida em que são elas que exercem a função de informar os participantes acerca de temas, que, muitas vezes, lhes são desconhecidos”. Busca-se com essas comissões tornar os conselheiros mais aptos a discutirem e decidirem sobre determinados assuntos, tendo em vista que estariam melhor informados.

Quanto à frequência e os locais de reuniões, o RI estabelece que o conselho municipal de saúde reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês e, extraordinariamente, por convocação de seu presidente, por deliberação do Plenário, ou em decorrência de requerimento de um terço dos seus membros. Tanto as reuniões ordinárias quanto as reuniões extraordinárias serão abertas ao público, que terá direito a voz. Quanto aos locais de reunião, o RI estabelece que a Secretaria Municipal de Saúde de Natal, garantirá ao conselho municipal de saúde

autonomia e condições para o seu pleno e regular funcionamento, dentre as quais destaca-se dotação orçamentária, Secretaria Executiva e estrutura administrativa. Hoje, o CMS conta com espaço nas instalações da Secretaria Municipal de Saúde de Natal.

No que tange ao número de membros do conselho, o RIdemonstra que, em conformidade com o Art. 3º da Lei nº 5.582, de 09 de agosto de 2004, que altera o Art. 3º da Lei 4.007, de 22 de julho de 1991, o Conselho Municipal de Saúde de Natal será composto por 20 membros titulares e seus respectivos suplentes. Quanto a representação, o CMS terá representação paritária, sendo 50% de representantes de usuários do SUS, 25% de representantes do governo e de prestadores privados e conveniados sem fins lucrativos de serviços em saúde e 25% de trabalhadores em saúde do SUS, assim distribuídos: I - Da representação governamental: a) dois representantes do Governo Municipal, sendo um do nível central da Secretaria Municipal de Saúde de Natal-RN, e outro dos 04 (quatro) distritos sanitários do município, observando o critério de revezamento entre eles; b) um representante do Governo Estadual, da Secretaria de Estado da Saúde Pública - SESAPRN; c) um representante do Governo Federal, a ser indicado pelo Ministério da Saúde. Da representação dos prestadores de serviços: um representante da Associação dos Hospitais do Rio Grande do Norte (AHORN).

Enquanto da representação dos profissionais de saúde são: a) dois representantes do Sindicato dos Trabalhadores em Saúde do Estado do Rio Grande do Norte; b) um representante do Sindicato dos Médicos do Estado do Rio Grande do Norte - SINMED; c) um representante do Sindicato dos Servidores Públicos Municipais de Natal - SINSENAT; d) um representante dos sindicatos das demais categorias da saúde, devendo haver revezamento periódico entre estes.

No que diz respeito a representação dos usuários, o RI estabelece que serão: a) quatro representantes do movimento comunitário organizado, sendo 01 (um) de cada distrito sanitário; b) um representante das centrais sindicais; c) um representante do Centro de Defesa do consumidor; d) um representante de entidades pertinentes aos portadores de necessidades especiais; e) um representante de entidades pertinentes aos portadores de patologia crônica; f) um representante dos movimentos de lutas pelos direitos humanos; g) um representante das organizações não-governamentais que atuam na área de prevenção e tratamento da síndrome da imunodeficiência adquirida.

Rêgo (2002) acredita que a composição de um conselho está diretamente relacionada com a qualidade da participação, tendo em vista que a representatividade na composição do CMS diz respeito não somente ao seu caráter quantitativo, mas à sua capacidade de representar os reais interesses dos segmentos sociais ali envolvidos.

Passando-se para o próximo ponto a ser analisado, que diz respeito ao tempo de mandato e reeleição, os conselheiros do CMS de Natal têm dois anos de mandato e possibilidade de reeleição sucessiva por igual período, segundo o seu Regimento Interno.

Com relação à forma como são escolhidas as entidades de origem dos conselheiros, Faria (2007, p. 118) chama atenção para o fato de que a forma como essas entidades são escolhidas “revela-se um dado importante na medida em que ela informa como se constitui a representação no interior dos conselhos e a legitimidade da mesma”. Nesse contexto, o Regimento Interno informa que os representantes no CMS serão indicados por escrito, pelos seus respectivos segmentos e entidades, de acordo com seus fóruns próprios e independentes, cabendo à secretária executiva dar ciência ao Plenário na plenária subsequente ao recebimento do ofício encaminhado pelo respectivo órgão ou entidade.



Ainda de acordo com o Regimento Interno, a cada renovação de mandato, ou necessidade de substituição, recomenda-se o revezamento das entidades, mas a escolha constitui prerrogativa do movimento e/ou do conjunto das entidades envolvidas em seus fóruns.

No que se refere à determinação de quem ocupa a presidência e à forma como se escolhe o presidente, o RI estabelece que o Conselho Municipal de Saúde tenha um Presidente e um Vice-Presidente, ambos eleitos entre seus membros, por votação em Plenário. Na prática, como aponta Tatagiba (2002), em muitos casos é concebido ao presidente o privilégio de definir o que será discutido nas reuniões, estabelecendo temas prioritários para a agenda.

Por esse motivo, segundo Faria (2007), a forma como o presidente é escolhido, influi para aferir o grau de democratização das relações no interior dessas instituições, e a indicação do Secretário Municipal de Saúde para ocupar o cargo de presidência sem a realização de eleição “não só fere o princípio representativo, como indica monopólio do cargo pelo representante do governo, configurando de antemão a preponderância do governo frente aos demais segmentos que participam dos Conselhos” (FARIA, 2007, pag. 119).

No que diz respeito a quem é facultada a prerrogativa de elaborar a pauta de discussão e como se chegam às decisões do conselho, de acordo com o RI, a definição da pauta da reunião seguinte ocorrerá por meio de indicações dos conselheiros ao final de cada reunião ordinária. Com relação a essa prática, foi possível perceber, a partir da leitura das atas de reuniões ocorridas entre 2014 e 2016, que comumente ao final da ordem do dia das reuniões, tinha-se a definição em plenário sobre a pauta da reunião seguinte. Ainda, conforme o RI, as deliberações são tomadas por maioria simples dos presentes com direito a voto.

A partir das variáveis elencadas para análise do desenho institucional do conselho municipal de saúde de Natal, ressalta-se que o conselho apresenta uma estrutura institucional democrática, visto que quase todas as regras definidas como determinantes, conforme modelo desenvolvido por Faria (2007), estão presentes no Regimento Interno do CMS.

Além da análise do desenho institucional, fez-se necessário uma avaliação da capacidade de deliberação do conselho municipal de saúde de Natal, por meio do mapeamento das decisões tomadas pelo conselho no período compreendido entre janeiro de 2014 e dezembro de 2016, conforme modelo teórico-metodológico desenvolvido por Cunha (2007) em estudo sobre a efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e da Criança e do Adolescente no Nordeste. De acordo com o modelo, foi dada ênfase à análise temática das atas, verificando a presença ou ausência de determinados conteúdos, a frequência com que apareciam e categorizando os tipos deliberativos registrados nas reuniões.

#### **4.2 Processo Deliberativo**

Buscou-se verificar a capacidade do conselho municipal de saúde de Natal em produzir decisões que tivessem a possibilidade de influenciar efetivamente a produção da política pública de saúde do município. Segundo Cunha (2007), a análise das atas de reuniões ordinárias e extraordinárias do conselho, além de possibilitar a melhor compreensão da dinâmica do processo deliberativo, contribui para verificarmos a efetividade deliberativa dessa instituição.

As atas de reuniões do CMS de Natal foram recolhidas in loco onde os documentos foram disponibilizados. Porém, não foi possível o acesso a todas as atas referentes aos três anos em estudo, em decorrência de algumas destas não terem sido localizadas no momento da coleta de dados. Desta forma, contabilizando as atas de reuniões ordinárias e extraordinárias, foram recolhidas e analisadas um total de trinta e seis atas. Destaca-

se que, como dito anteriormente, o Regimento Interno do conselho prevê que sejam realizadas mensalmente reuniões ordinárias, portanto, pelo menos treze atas dessa natureza não foram contabilizadas e, consequentemente, não constituíram nosso universo de análise. Conforme ilustrado na tabela 1 abaixo:

**Tabela 1– Número de reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho Municipal de Saúde de Natal de janeiro de 2014 a dezembro de 2016, de acordo com as atas disponibilizadas pela instituição.**

Ano	Ordinárias	Extraordinárias	Quantidade de reuniões
2014	3	1	4
2015	10	3	13
2016	10	9	19
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>13</b>	<b>36</b>

Fonte: Conselho Municipal de Saúde de Natal, 2017. Elaboração própria.

Após a leitura das atas de reuniões, foram observadas a presença de determinados conteúdos para que pudessem ser categorizados. Tal categorização levou em consideração as temáticas discutidas no conselho, para que assim, fossem divididas. Tem-se, portanto, quatro categorias: política de saúde, organização interna, criar comissão e conferência.

Apesar de ser uma característica de organização interna, a categoria criar comissão, será categorizada separadamente em virtude de ter sido um ponto de pauta que se repetia, representando uma ação democrática no sentido de fornecer informações que auxiliam os conselheiros na discussão sobre a política de saúde.

Nesse sentido, além da categorização por conteúdo, foi observada a frequência com que as categorias apareciam por pontos de pauta, tendo em vista que é possível conter mais de uma categoria entre os pontos de pauta de uma reunião, uma vez que, quando não se conclui algum ponto, este é tratado na reunião seguinte. Desta forma, as seguintes tabelas auxiliarão a compreensão da análise.

**Tabela 2– Frequência da categoria por todos os pontos de pauta em valores absolutos e relativos.**

Categorias	Frequência por pontos de pauta	Valores relativos
Política de Saúde	49	69,01%
Organização Interna	11	15,49%
Criar Comissão	6	8,45%
Conferência	5	7,4%
<b>Total de pontos de pauta</b>	<b>71</b>	<b>100%</b>

Fonte: Conselho Municipal de Saúde de Natal, 2017. Elaboração própria.

**Tabela 3– Frequência da categoria por pontos de pauta sem repetição em valores absolutos e relativos**

Categorias	Frequência por pontos de pauta sem repetição	Valores relativos
Política de Saúde	47	70,01%
Organização Interna	10	14,92%
Criar Comissão	5	7,46%
Conferência	5	7,46%
<b>Total de pautas</b>	<b>67</b>	<b>100%</b>

Fonte: Conselho Municipal de Saúde de Natal, 2017. Elaboração própria.

A partir das tabelas acima, observa-se que o maior número de decisões é relativo à categoria política de saúde, que abarca, dentre outras, deliberações acerca da elaboração e aprovação de projetos em todos os níveis da área da saúde, análise e aprovação dos relatórios de gestão da Secretaria Municipal de Saúde (SMS), controle de prestação de contas e aplicação de recursos do Sistema Único de Saúde, além da elaboração e aprovação do Plano Municipal de Saúde. Essa categoria está presente em mais da metade dos pontos de pauta e reuniões do conselho. E, considerando os pontos sem repetição, podemos observar que a categoria se mantém predominante. Desta forma, questões relacionadas à política de saúde do município de Natal foram as principais matérias para as deliberações do conselho, o que segundo Cunha (2007), aponta para um maior grau de efetividade deliberativa, uma vez que são decisões que dizem respeito à própria política pública da qual trata o conselho. Como aponta Cunha (2007, p. 147):

*a função deliberativa dos conselhos implica que essas instituições produzam decisões sobre as políticas públicas das quais tratam, decisões antecedidas por debates públicos entre os participantes das reuniões. O tipo de decisões tomadas, portanto, em muito contribui para verificar o grau de efetividade dos conselhos, uma vez que pode indicar o quanto eles exercem influência na produção da política e no controle público sobre as ações do Estado (CUNHA, 2007, p. 147).*

No que tange aos pontos de pauta que se referem à organização interna, apesar de ter menos pontos nas pautas em relação à categoria política de saúde, se destaca por ter apresentado uma proporção de disseminação equilibrada de pontos por pauta que esteve presente, com 14,92 do total de pontos das pautas. Quanto aos assuntos, constatou-se que a maioria envolve a forma de funcionamento, suas estruturas internas e composição do conselho.

Com relação à categoria criar comissão, esta apareceu 5 vezes por pontos de pauta sem repetição, conforme quadro 1 abaixo:

**Quadro 1– Pontos de pauta da categoria criar comissão**

Ponto de pauta das reuniões	Ano
Comissão Intersectorial de Saúde do Trabalhador e da Trabalhadora do Conselho Municipal de Saúde	2015
Comissão Organizadora da VII Conferência Municipal de Saúde de Natal	2015
Comissão de Orçamento e Financiamento do CMS/Natal	2015
Eleição da Comissão Eleitoral CMS/Natal 2015/2016	2015
Eleição da Comissão Eleitoral para realização da eleição do Ouvidor/SUS	2016

Fonte: Conselho Municipal de Saúde de Natal, 2017. Elaboração própria.

Já com relação à categoria conferência, foram abarcados cinco pontos de pautas, sem repetição, em cinco reuniões diferentes. Estes pontos se referiram à elaboração da VII Conferência Municipal de Saúde de Natal realizada em 2015. Entre os instrumentos previstos na Legislação do Sistema Único de Saúde, instituem-se as Conferências de Saúde nas três esferas do governo, como espaços democráticos de participação da sociedade, que se reunirão a cada quatro anos para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação da política de saúde nos níveis correspondentes.

Desse modo, levando em consideração as categorias, organização interna, criar comissão e conferências como tipo de deliberações que se relacionam com a política de saúde, contabiliza-se a existência de vinte pontos de pauta sem repetição, representando 29,85% do total das pautas de deliberação do conselho. Contudo, o número de decisões tomadas entre 2014 e 2016 em relação à política de saúde permanece predominantemente com o maior número de deliberações envolvendo essa categoria.

Portanto, constatou-se que no Conselho Municipal de Saúde de Natal prevaleceram, entre os anos de 2014 e 2016, debates e decisões relacionadas a questões mais propositivas quanto à política de saúde, em detrimento de questões que envolvem apenas a sua forma de funcionamento e organização interna.

## 5. Considerações finais

Como ressaltado ao longo deste trabalho, os conselhos gestores possuem grande importância na democracia brasileira, uma vez que possibilitam o estabelecimento de novas relações entre Estado e sociedade. Como vimos, sua criação foi o resultado de um intenso processo de efervescência dos movimentos sociais pela democratização do espaço público brasileiro. Durante o processo de redemocratização da sociedade brasileira, os conselhos gestores apareceram como elementos fundamentais de democratização das ações governamentais, porque eram vistos como os espaços onde se viabilizaria o sentido democratizante do processo descentralizador, na medida em que possibilitavam a participação da sociedade nas decisões governamentais (ALMEIDA, 2009).


Nesse sentido, a análise do desenho institucional do conselho municipal de saúde de Natal, a partir do Regimento Interno e da variedade de informações elencadas, demonstra que o conselho apresenta uma estrutura institucional democrática visto que as variáveis elegidas como determinantes estão presentes em sua maioria

no Regimento Interno. Neste contexto, o CMS de Natal demonstra possuir um formato institucional que propicia a inclusão de uma diversidade de atores, tornando a dinâmica de funcionamento mais democrática na relação entre governo e sociedade civil.

O fato é que, apesar disto, constatou-se a fragilidade do referido CMS no que diz respeito ao exercício a contento da representação política exercida neste espaço. Tal argumento se deve ao fato de terem sido identificadas vacâncias na representação dos prestadores de serviços, como também, ausência de representantes como um todo, nas reuniões do referido conselho. A ausência de conselheiros no momento de deliberação aponta para a fragilidade no funcionamento do referido conselho, tendendo-se, portanto, a inviabilizar o desempenho satisfatório do CMS Natal (SILVA SOBRINHO, 2012). Percebeu-se, por meio da análise de atas, que tal situação se tornou ponto de pauta, a fim de que fossem adotadas medidas, como comunicação as entidades representadas, e atendimento ao que se prevê no Regimento Interno do referido conselho quando constatada a ausência de conselheiros.

Quanto aos resultados obtidos na análise do processo decisório, aponta-se que conselho municipal de saúde de Natal tem vivenciado uma experiência exitosa enquanto espaço de deliberação sobre a política de saúde do município. Verificou-se, portanto, que os representantes do conselho têm dado maior atenção, tendo em vista o maior número por pontos de pauta, à política pública de saúde, indicando, de modo geral, que o conselho tem deliberado sobre a política setorial da qual trata. Deste modo, constatou-se o prevailecimento, entre os anos de 2014 e 2016, de discussões e decisões voltadas a questões voltadas à política de saúde. Destaca-se que, para estudos futuros, vale-se considerar outros aspectos relacionados ao conteúdo dos processos decisórios, como por exemplo, o que foi discutido em relação a tais categorias/como tais categorias foram discutidas/qual foi o destino de tais decisões?

Como chama atenção Dagnino (2002), não se pode acreditar que a sociedade é a “salvadora” das ações governamentais, e que a abertura dos espaços de participação por si só significa um melhor desempenho das políticas públicas. É preciso promover uma análise da qualidade dessa participação, observando se os espaços como os conselhos gestores de políticas públicas estão, de fato, desempenhando a contento o seu papel.

Nesse sentido, a capacidade de conselhos gestores produzirem um processo decisório baseado no debate e contestação de ideias depende de interações e combinações de variáveis e contextos sociopolíticos, devendo-se reconhecer, ainda, a dimensão do poder e desigualdades nesses espaços de participação (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 118). Em linhas gerais, é preciso destacar a relevância desses espaços de participação para consolidação da democracia brasileira. Deve-se levar em consideração o fato de que dentre as inúmeras experiências no país, apesar de limites apontados, existem experiências exitosas. Demonstrando-se, portanto, a necessidade de se reconhecer o processo de contínua reinvenção e aprendizado da relação Estado e sociedade nos espaços institucionalizados de participação. 

## Referencias

- Almeida, Debora; Cunha, Eleonora. 2011. "A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação". Brasília, DF: Ipea, 109-123.
- Almeida, Lindijane. 2009. "O lugar dos Conselhos Gestores em experiências de gestão participativa no Nordeste". In: Andrade, Ilza Araújo Leão de. (Org.). Desafios da Gestão Participativa no Nordeste. Natal. Edufurn, 2009, 147 – 199.
- Andrade, Ilza A. L. 2009. "Comparando para melhor explicar: a experiência de diferentes tipos de Conselhos Gestores". In: Andrade, Ilza Araújo Leão de. (Org.). Desafios da Gestão Participativa no Nordeste. Natal. Edufurn, 115 - 143.
- Arretche, Marta T. S. 1996. "Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 31.
- \_\_\_\_\_. 1999. "Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, 111-141.
- Avritzer, Leonardo. 2007. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora da UFMG.
- \_\_\_\_\_. 2008. "Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático". *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, nº 1, 43 – 64.
- \_\_\_\_\_. 2011. "A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate". *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*, p. 13.
- Bohman, James. 1997. *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge MA: MIT Press.
- Cohen, Joshua. 1997. "Procedure and substance in deliberative democracy". *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*, Cambridge MA: MIT Press.
- Côrtes, Soraya V. 2007. "Viabilizando a Participação em Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policycommunities". In Hochman, G.; Arretche, M.; Marques, E. *Políticas Públicas no Brasil*. Ed. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, cap. 4.
- Cunha, Eleonora. 2007. "A efetividade deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste". In: Avritzer, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 135-161.
- \_\_\_\_\_. 2010. "Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social". *A dinâmica da participação local no Brasil*. São Paulo: Cortez, 93-128.
- Dagnino, Evelina. 2002. "Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil". In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 07-300.
- Faria, Cláudia F. 2007. "Sobre os determinantes das políticas participativas: A estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste". In: Avritzer, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG, 111-133.
- Rêgo, Angela. 2009. "A Experiência dos Conselhos Gestores de Saúde em Pequenos Municípios". In: Andrade, Ilza Araújo Leão de. (Org.). *Desafios da Gestão Participativa no Nordeste*. Ed. Natal: Edufurn, 147 – 199.

- Rolnik, R. 2009. "Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil". R. B. Estudos Urbanos e Regionais, v. 11, n. 2, 31-50.
- Souza, Celina. 2005. "Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade". In. Lubambo, Cátia Wanderley et al. (orgs.). Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo. Ed. Universidade do Texas: Vozes, cap. 4.
- Tatagiba, Luciana. 2002. "Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil". In Dagnino, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. Ed. São Paulo: Paz e terra, 47-103.

## Sobre las autoras/About the authors

Thaysa Taianne Belo Costa. Mestranda em Estudos Urbanos e Regionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Lindijane de Souza Bento Almeida. Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Docente do Departamento de Políticas Públicas da UFRN. Pesquisadora do INCT-Observatório das Metrôpoles Núcleo Natal e líder do Grupo de Pesquisa Estado e Políticas Públicas da UFRN.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)



## Rede de relações sociais e arranjos institucionais da agricultura familiar na zona da Mata em Minas Gerais, Brasil: Novas formas de governança nas políticas públicas?


Campos, Ana Paula Teixeira de

*Universidade Federal de Viçosa*

 aptcampos@gmail.com

Job Schmitt, Claudia

*Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro*

 claudia.js21@gmail.com

Documento recibido: 11 septiembre 2017

Aprobado para publicación: 11 octubre 2017

---

### Resumo

Este artigo busca apreender as interfaces estabelecidas entre organizações sociais e políticas públicas na implementação de programas e ações de desenvolvimento rural no Brasil. Dedicamos especial atenção aos arranjos institucionais e redes de relações construídas ao longo do tempo em um contexto municipal, avaliando seus efeitos no que diz respeito à participação e à estruturação de novas formas de governança. O estudo foi realizado no município de Araponga, no estado de Minas Gerais, através de uma pesquisa ancorada em métodos qualitativos e análise de redes sociais. Os resultados reforçam a importância das redes de relações e organizações locais no acesso às políticas públicas, apontando também para dificuldades enfrentadas pelas organizações de agricultores na articulação entre diferentes programas.

### Palavras - chave

Redes, Políticas Públicas, Agricultura Familiar, Arranjos Institucionais, Governança

---

## Abstract

This article seeks to comprehend the interfaces established between social organizations and public policies in the implementation of rural development programs and actions in Brazil. It devotes special attention to the institutional arrangements and social networks built over time in a municipal context, evaluating their effects in relation to the participation and structuring of new forms of governance. The study was conducted in the city of Araponga, in the state of Minas Gerais, through a research anchored in qualitative methods and social networks analysis. Results reinforce the relevance of social networks and local organizations in the access to public policies, pointing out the difficulties encountered by farmers' organizations in the articulation of different programs.

## Keywords

Social Networks, Public Policies, Family Farming, Institutional Arrangements, Governance

---

## 1. Introdução

A trajetória brasileira de formulação e implementação de políticas públicas, voltadas ao fortalecimento da agricultura camponesa e familiar e à garantia dos direitos sociais das populações do campo esteve, nas últimas décadas, fortemente associada ao processo de redemocratização do país e à atuação dos movimentos sociais. Em âmbito nacional foram criadas diferentes modalidades de políticas públicas dirigidas aos agricultores familiares e trabalhadores do campo e que contaram, na sua construção, com a intermediação de um conjunto heterogêneo de organizações da sociedade civil com atuação nas várias regiões do país.

As profundas contradições envolvidas na articulação entre a questão agrária, a questão agrícola e a questão social no campo brasileiro estiveram presentes no ambiente político em que foi elaborada a Constituição de 1988, trazendo novamente à tona temas como a reforma agrária, a implantação de uma política agrícola voltada às especificidades dos "pequenos produtores" e uma série de reivindicações relacionadas à garantia de direitos sociais.

A nova Constituição trouxe avanços importantes, garantindo o direito à aposentadoria para os trabalhadores rurais, entre outros benefícios como o salário maternidade, o auxílio-doença e a aposentadoria por invalidez. Em relação à democratização da propriedade da terra, os compromissos públicos assumidos pelo governo da Nova República em defesa da reforma agrária nos anos 1980 encontraram, no entanto, profundas resistências por parte das forças antirreformistas, dentro e fora do aparelho do Estado (Ferreira et al, 2009). No campo da política agrícola, os avanços em favor dos trabalhadores do campo foram até certo ponto limitados, mas a Lei 8.171/1991, a chamada Lei Agrícola, estabeleceu, como um de seus objetivos, "prestar apoio institucional ao produtor rural, com prioridade de atendimento ao pequeno produtor e sua família".

No decorrer da década de 1990 verifica-se, progressivamente, a afirmação do agricultor familiar como um ator social e como uma categoria no âmbito das políticas públicas, processo este que contou com um forte envolvimento do movimento sindical rural (Picolotto, 2011). Em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, foi institucionalizado o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF),

voltado ao financiamento de crédito de investimento e custeio, com taxas de juros e condições de contratação diferenciadas, que buscavam atender às especificidades do agricultor familiar.

Registra-se, posteriormente, sobretudo nos anos 2000, a criação de um conjunto mais amplo de instrumentos de políticas públicas voltados ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção do desenvolvimento rural, em que cabe mencionar: as compras públicas de alimentos da agricultura familiar efetivadas através do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), o Seguro da Agricultura Familiar (SEAF), a Política de Garantia de Preços da Agricultura Familiar (PGPAF), entre outros.

As políticas de desenvolvimento rural foram influenciadas também, em seu desenho de implementação, pelas inovações institucionais incorporadas pela Constituição de 1988 no que diz respeito à descentralização e à participação social. Foram estruturados, nesse sentido, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 1990, diferentes conselhos, que passam a se constituir como espaços consultivos e/ou deliberativos, com atuação em diferentes escalas.

O presente trabalho buscou apreender os efeitos deste processo mais geral de democratização do Estado e das políticas públicas nas regiões rurais, explorando as interfaces estabelecidas entre organizações sociais e políticas públicas na escala municipal. Nosso olhar se dirige para a trajetória histórica percorrida por uma rede de atores que se estrutura em um pequeno município preponderantemente rural chamado Araponga, localizado na Zona da Mata de Minas Gerais, dedicando especial atenção aos arranjos institucionais e formas de governança que se organizam no plano local como um desdobramento de sua atuação. Argumentamos, aqui, que os processos de reconhecimento dos direitos dos trabalhadores do campo e de democratização das políticas públicas voltadas à promoção do desenvolvimento rural, em seus limites e potencialidades, só podem ser devidamente compreendidos se considerarmos, em nossa análise, o tecido associativo e as redes de relações sociais que dão sustentação a essas novas formas de participação e governança. Merece destaque, nesse sentido, o papel de diferentes mediadores na estruturação e ampliação destas redes e na sua articulação em diferentes níveis.

Seguindo as trilhas abertas por diferentes pesquisadores, que buscaram compreender as dinâmicas de participação nas políticas públicas em contextos rurais, chamamos atenção para o modo como distintas configurações de rede repercutem sobre o acesso aos programas governamentais e sobre a capacidade das organizações sociais no sentido de influenciar a sua implementação. O artigo busca chamar atenção, além disso, para os desafios envolvidos nos processos de articulação e coordenação entre diferentes políticas.

## **2. Redes de Relações Sociais, Instituições e Políticas Públicas: novas formas de governança?**

A noção de rede tem sido utilizada por várias disciplinas no campo das ciências sociais como uma ferramenta de análise capaz de apreender diferentes fenômenos da vida social. O conceito em si não é novo, remontando à década de 1940, quando os antropólogos da Escola de Manchester o utilizaram pela primeira vez (Barnes, 1954). Foi posteriormente amplamente empregado, no estudo das transformações sociais relacionadas ao advento dos computadores e da internet (Castells, 1999).

A abordagem baseada nas redes sociais acentua a importância dos atributos relacionais da estrutura interpessoal de contatos, que opera como canal de transferência de recursos e informações (Wasserman, Faust, 1994; Scott, 2011). A análise de redes sociais utiliza-se de um conjunto específico de conceitos, tais como: atores, laços relacionais, díade (vínculos estabelecidos entre duas pessoas), tríade (estudo de subgrupos de três pessoas), subgrupos (de díades, tríades e laços associados), grupos (dentro de um universo finito), relação (tipos de laços estabelecidos no mesmo grupo), entre outros (Wasserman, Faust, 1994). Esta perspectiva de interpretação tem sido aplicada em áreas específicas como na análise de redes de políticas públicas, buscando compreender os processos de ação coletiva e os laços estabelecidos entre as organizações e o Estado na condução de programas e ações governamentais (Waarden, 1992, Schneider, 2005).

No contexto desta pesquisa, procuramos apreender, na escala municipal, a constituição de um complexo campo de relações que envolve as organizações de agricultores, os poderes públicos com atuação em nível municipal e um conjunto de conexões e fluxos de informações que se estende para além do plano local, envolvendo os movimentos sociais, as políticas públicas implementadas pelo Governo Federal e seus desdobramentos no plano territorial. Parte-se da ideia de que a constituição no município estudado de um denso tecido associativo, contribuiu na ampliação do acesso às políticas públicas, potencializando, também, através de diferentes mediações, a capacidade de influência destes agricultores no que diz respeito à implementação das políticas públicas.

Como observa Marques (2013), o conceito de governança tem sido utilizado de diferentes maneiras na literatura internacional, referenciando uma estrutura (de regras e instituições), determinados processos (ou formas de produção de políticas), ou visto como um mecanismo capaz de forjar a cooperação (reduzindo custos de transação), ou ainda como uma forma de administração. De acordo com Kissler e Heidemann (2006), a governança significa uma nova forma de gestão pública, que recorre mais à autogestão nos campos social, econômico e político. Para estes autores, a governança local se caracteriza como uma expressão mais regional da governança pública “uma forma autônoma (self-organizing) de coordenação e cooperação, por meio de redes interorganizacionais, que podem ser formadas por representantes de organizações políticas e administrativas, associações, empresas e sociedades civis, com ou sem participação estatal” (Jann, 2003:449 apud Kissler, Heidemann, 2006: 482).

No caso deste trabalho, a referência à ideia de governança busca trazer para o centro da análise as complexas relações estabelecidas entre o Estado e as organizações da sociedade civil, não tendo como pressuposto, portanto, a autonomia dos arranjos institucionais de gestão ou mesmo das organizações sociais (Marques, 2013). Procuramos compreender, a partir de uma abordagem relacional, as múltiplas interações que se estabelecem entre atores sociais, processos organizativos e arranjos institucionais de implementação de políticas públicas, compreendendo que estes diversos elementos se influenciam mutuamente, através de uma dinâmica de co-produção.

No que se refere aos arranjos institucionais, inspiramo-nos na definição de Lotta, Galvão e Favareto (2016: 2763) que os entendem, “grosso modo, como regras, organizações e processos que definem o desenho específico de uma determinada política pública, estabelecendo a articulação entre os seus atores e interesses”. No caso em questão, estamos nos referindo, fundamentalmente, às regras, organizações e processos que afetam, no plano local, a implementação de um conjunto diversificado de políticas públicas voltadas ao fortalecimento da agricultura familiar e à promoção do desenvolvimento rural, mobilizadas ao longo da trajetória de estruturação e fortalecimento de uma rede social. Em Araponga, a institucionalização destas relações envol-

veu um esforço constante de estruturação de formas de ação coletiva e de consolidação de novas organizações sociais.

Para Scott (1995), as organizações sociais são apenas uma forma de instituição, que pode englobar, além dos aspectos normativos e reguladores, também os aspectos cognitivos mobilizando, no caso em questão, o conhecimento prático dos agricultores, envolvendo, principalmente, sua experiência comunitária e de relação com o poder público. Esse conhecimento, transmitido de geração em geração, passa a ser incorporado, através de mecanismos, formais e informais, pelas instituições. No contexto deste trabalho, entendemos as organizações como espaços de sociabilidade, buscando ir além das definições formais que enrijecem os distintos modos como as formas de organizações associativas e camponesas são constituídas no dia a dia das populações rurais (Comerford, 2003).

As dinâmicas sociais e organizativas vivenciadas no município de Araponga nas últimas décadas possuem estreita relação com toda uma série de mudanças econômicas, políticas e sociais ocorridas no plano nacional. A conexão entre o plano nacional e o plano local depende de todo um conjunto de relações estabelecidas, seja internamente ao município, seja a partir da mediação exercida por atores externos ao meio rural. Na visão de Wolf [1956], essas conexões são estabelecidas por "pessoas que fazem a mediação entre grupos orientados para a comunidade, nas comunidades, e grupos orientados para a nação, que atuam principalmente por meio das instituições nacionais" (Wolf [1956] apud Feldman-Bianco, Ribeiro, 2003: 87). Os mediadores são, neste sentido, intermediários econômicos e políticos nas relações entre a comunidade e o Estado nacional. Esse trabalho de mediação está presente no acesso às políticas públicas, na captação de recursos para projetos e na criação de organizações locais.

Ainda que no caso dos camponeses e agricultores familiares de Araponga, a dicotomia existente entre a comunidade local e o Estado nacional não assuma contornos tão rígidos como nos grupos camponeses analisados por Wolf [1956], vale a pena lembrar que a história brasileira tem sido marcada, como observa Martins (1981), por um processo histórico de exclusão do camponês do pacto político. E, como reforça Wanderley (2014), as lutas desta categoria de produtores, sobretudo daqueles segmentos economicamente mais fragilizados, para além de sua identificação como "os pobres do campo", ou integrantes de uma "franja periférica", ainda não terminou. Ganha destaque, nesse sentido, na análise aqui apresentada, a constituição, no plano local, de todo um tecido associativo que irá possibilitar um movimento crescente de articulação destes agricultores com processos de formulação, implementação e acompanhamento das políticas públicas desenvolvidos em âmbito territorial, estadual e nacional.

A investigação em que está ancorado este artigo envolveu um trabalho continuado de pesquisa qualitativa, baseado na observação participante, análise documental, entrevistas semiestruturadas e análise de redes sociais. A pesquisa se classifica como um estudo de caso em profundidade quanto aos seus procedimentos (Ragin, Becker, 1992). Entre 2010 e 2011 foram feitos os primeiros contatos com agricultores e lideranças de Araponga com vistas ao desenvolvimento desta pesquisa e em 2012 foi realizado o trabalho de campo. Foram efetuadas 22 entrevistas semiestruturadas envolvendo lideranças locais, engenheiros agrônomos vinculados a entidades de assessoria, um técnico agrícola, um professor e um conjunto diversificado de famílias agricultoras.

O estudo teve como universo de análise o município de Araponga em Minas Gerais. Segundo dados do Censo Demográfico 2010 (2011), este município tem uma população total de 8.152 habitantes, sendo que 3.041 habitantes residiam, em 2010, na área urbana e 5.111 (62,69% da população total) viviam na área rural, caracterís-

tica rara entre os municípios brasileiros. Embora a cultura do café seja importante para o município, a produção agrícola de Araponga não se restringe a esse cultivo. De modo geral, o município é caracterizado por possuir uma maior proporção de pequenos estabelecimentos agrícolas com até 50 hectares, nos quais se produz feijão, milho, mandioca, arroz, cana-de-açúcar, café, legumes, frutas e verduras, tanto para o autoconsumo como para a comercialização, através de diferentes mercados.

A trajetória de organização dos agricultores de Araponga encontra-se imbricada em um processo mais amplo de mobilização política e articulação social dos camponeses e agricultores familiares da Zona da Mata de Minas Gerais e que envolve uma rede mais abrangente de pessoas e organizações que se projeta em uma escala territorial. Optamos aqui, no entanto, por um recorte centrado sobretudo no plano local, procurando com isso iluminar uma série de dinâmicas organizativas e relacionais que se encontram situadas em um contexto muito próximo do cotidiano das famílias agricultoras.

### **3. A gênese das organizações de agricultores familiares no município: tecendo as redes de relações sociais e institucionais**

Neste trabalho, ao investigar como foram surgindo e se institucionalizando as organizações de agricultores familiares em Araponga, entre elas o Sindicato de Trabalhadores Rurais (STR), buscamos construir uma periodização coerente, baseada nas informações extraídas do material pesquisado, incluindo as atas de reuniões das diferentes organizações e as entrevistas com diversos atores que participaram, em algum momento de sua trajetória, da vida social e política destas entidades. Foram demarcados três períodos, denominados, respectivamente de Criação (1977-1990), Consolidação (1991-1997) e Ampliação (1998-2008).

O horizonte de tempo que vai de 2009 até o fechamento desta pesquisa, em 2014, não chegou a receber uma denominação específica, mas o período pode ser caracterizado como uma fase de reflexão, pois foi caracterizado por um menor dinamismo das organizações, como o STR e a Associação dos Agricultores Familiares de Araponga (AFA), momento em que o estímulo em acessar novas políticas públicas direcionadas para a agricultura familiar pareceu menor.

As organizações estavam acessando, no momento de realização da pesquisa, ainda que de forma tímida, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), que prevê que até 30% dos alimentos adquiridos pelas escolas com recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) sejam provenientes da agricultura familiar. Os agricultores eram beneficiários, através da cooperativa de crédito, do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), cujo acompanhamento era feito, antes da criação da cooperativa, somente pela EMATER local. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), programa que desde sua criação despertou um grande interesse por parte das organizações da agricultura familiar em todo o Brasil, ainda não tinha sido implementado em Araponga. Este quadro não havia se modificado, de forma significativa, até 2017, segundo contato estabelecido pelas pesquisadoras com as organizações locais.

Nesse esforço por reconstituir essa trajetória, buscamos resgatar as inter-relações estabelecidas entre os agricultores, as organizações locais, as dinâmicas políticas no município e a implementação de políticas públicas, buscando entender os dilemas e dificuldades vividas por esta rede de pessoas e organizações em seu esforço por garantir o acesso e influenciar as dinâmicas de implementação dos diferentes programas e ações governamentais voltados à agricultura familiar.

### **3. 1. A Conquista de Terras em Conjunto e a institucionalização do Sindicato de trabalhadores Rurais – Criação (1977-1990)**

O primeiro período identificado nessa trajetória foi denominado de 'Criação'. Esta fase, que se estende de 1977 a 1990, tem como marco inicial o trabalho de base desenvolvido pelas Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), o Movimento da Boa Nova (MOBON) e a Comissão Pastoral da Terra (CPT). Registra-se também a implantação, neste mesmo horizonte temporal, de uma experiência de compra coletiva de terras entre os agricultores, criada e denominada por eles de Conquista de Terras em Conjunto (Campos, 2006). Remonta também a esses primeiros tempos o trabalho de assessoria desenvolvido pelo Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM) junto aos agricultores, bem como a criação do STR, processo este que foi animado pelas CEBs.

Na experiência de compra coletiva de terras entre os agricultores destacam-se dois períodos importantes que marcam a criação e o desenvolvimento da experiência, a saber: antes e depois da criação do STR. A experiência começou por iniciativa de três irmãos, por volta de 1977/1978, que decidiram comprar terra para que o terceiro irmão pudesse ampliar sua propriedade de um hectare que tinha recebido de herança do pai, mas que não era suficiente para tirar o sustento da família. Em 1979, estes irmãos tiveram o seu primeiro contato com as CEBs, trazidas para Araponga por um pároco de outro município.

Com a participação nos encontros de CEBs, a partir de 1979, começaram a refletir sobre a possibilidade de que outros agricultores, companheiros de CEBs, também comprassem terra, deixando esta iniciativa de ser uma experiência puramente familiar. De acordo com os agricultores que criaram a experiência, existiam dificuldades em formar um grupo de compra por causa das desconfianças, seja por parte dos fazendeiros que vendiam a terra, ou entre os próprios agricultores, que achavam não ser possível realizar um empreendimento desta natureza de forma cooperativa. Assim, a primeira compra coletiva, fora do âmbito estritamente familiar, só foi realizada em 1989, dez anos depois da "compra em família", no mesmo ano em que os agricultores de Araponga ligados às CEBs fundaram o STR, que passou a coordenar a experiência de compra de terras.

Deste modo, a criação e a consolidação da experiência da Conquista de Terras em Conjunto, bem como a própria criação do Sindicato de Trabalhadores Rurais, foram marcadas pelo empenho de lideranças e famílias de agricultores que começaram a participar do Mobon e das CEBs. Estes dois movimentos foram impulsionados por padres e leigos que trabalhavam na CPT na região. Com o apoio de alguns missionários das CEBs e assessores da CPT, foi fundado o STR em 18 de junho de 1989. Na época, em alguns municípios da região, e também em Araponga, havia apenas sindicatos patronais, o que se traduzia, na prática, na tutela dos trabalhadores pelos grandes proprietários.

Dentro deste contexto, a formação de novos sindicatos de trabalhadores rurais e o fortalecimento dos movimentos sociais no campo encontram estreita vinculação com a atuação da ala progressista da Igreja Católica junto às comunidades rurais. Isso ocorreu, primeiramente, de modo difuso e, mais tarde, pela atuação da CPT e das CEBs, o que resultou em um processo de politização de lideranças em âmbito local, que passaram a atuar nas próprias comunidades. (Medeiros, 1989; Favareto, 2006). Como observa Houtzager (2004), a ala progressista da Igreja funcionou como um incubador institucional, propiciando o nascimento de um novo sindicalismo rural, fortalecendo nos agricultores o espírito de solidariedade, a comunhão e a confiança em se organizar.

Em seu momento inicial, a Conquista de Terras em Conjunto surgiu da combinação das práticas tradicionais de ajuda mútua e laços fortes entre a família, impulsionados, posteriormente, pela vivência nos grupos de reflexão promovidos pelas CEBs. Esta união inicial foi capaz de construir laços fracos que possibilitaram a ampliação da experiência com a criação do fundo de crédito rotativo e a fundação de outras organizações de agricultores (Granovetter, 2000).

Neste interim, entre a primeira compra coletiva e a fundação do STR, foi criado o CTA-ZM, no final de 1987. A aproximação entre o CTA-ZM e os agricultores de Araponga ocorreu por meio de um servidor da Universidade Federal de Viçosa (UFV), hoje aposentado, que trabalhou em cursos de formação do Mobon e CEBs junto aos agricultores. Em conexão com ex - estudantes da UFV que estavam se articulando para criar um centro de tecnologias alternativas, colocou-os em contato com os agricultores de Araponga. Esses jovens agrônomos foram convidados para participar de um grande encontro das CEBs na sede do município.

A partir de sua criação, o sindicato organizou vários grupos de compras de terras, todos os anos entre 1993 e 2010. Até 2010, 161 famílias haviam comprado um pedaço de terra, sendo que outras 43 famílias haviam realizado mais de uma aquisição, resultando em um total de 203 compras, perfazendo 702,2 hectares.

Assim como a atuação das CEBs na região não pode ser dissociada de transformações sociais e políticas mais amplas e da ação da ala progressista da Igreja Católica, a própria criação do CTA-ZM também tem relação com processos sociais mais abrangentes. A fundação da entidade foi sendo germinada desde a década de 1970, quando alguns jovens estudantes da Universidade Federal de Viçosa se uniram e criaram o Grupo de Agricultura Alternativa de Viçosa (GAAV), em oposição à visão tecnológica dominante disseminada pela modernização da agricultura, difundida na universidade, em um período de auge da Revolução Verde. O CTA-ZM tem como proposta um modelo de desenvolvimento agrícola alternativo, baseado em outro padrão tecnológico, definido como agroecológico e inspirado em princípios de justiça social e sustentabilidade. Assim, a partir dos anos 1980, este grupo passou a participar de encontros fora de Viçosa e a estabelecer contatos com outros grupos alternativos, entre os quais a equipe do Projeto Tecnologias Alternativas (PTA), vinculado institucionalmente à Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase), com sede no Rio de Janeiro, e os profissionais ligados à Rede de Intercâmbio em Tecnologias Alternativas de Belo Horizonte (REDE/MG).

Com a fundação do STR, em 1989, esta entidade passou a coordenar a experiência da Conquista de Terras em Conjunto. A ampliação das compras foi possível a partir da criação de um fundo de crédito rotativo com recursos doados pela Fundação Ford, que conheceu a importância e o caráter inovador desta experiência, ao realizar uma visita de campo a projetos desenvolvidos pelo CTA-ZM em Araponga, no ano de 1995.

No que diz respeito a atuação do STR de Araponga, neste primeiro período denominado de Criação (1977-1990), o levantamento realizado através das atas de reuniões, incluindo, aí, a ata de fundação, nos permitiu acessar informações acerca das dinâmicas organizativas que caracterizaram a vida da entidade nessa fase inicial. Assim, a composição de sua diretoria, ainda que com variações ao longo do tempo, foi fortemente marcada pela atuação de algumas lideranças que participavam das reuniões de CEBs e que haviam se envolvido na criação da Conquista de Terras em Conjunto. Essas pessoas assumiram cargos e passaram a organizar os trabalhos do sindicato.

A análise das atas da diretoria do STR revela alguns aspectos interessantes em relação ao funcionamento do sindicato, sua interação com atores externos e as políticas públicas. No início de seu trabalho, além das preocupações práticas relacionadas à estruturação da sede do sindicato, sua localização e manutenção, a entidade



assumiu, em boa medida, uma posição antes ocupada pelo Sindicato Rural (patronal), passando a incidir sobre questões relacionadas à previdência social, ocupando-se, também, da regularização de contratos de parceria. Neste período, o governo de Fernando Collor de Melo regulamentou o Regime Geral da Previdência Social através da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. A partir deste momento, os sindicatos de trabalhadores rurais passaram a se responsabilizar por encaminhar a documentação previdenciária. No início, como relata o primeiro presidente do sindicato, o número de associados ainda era pequeno e foi aumentando a partir do momento em que eles começaram a fazer o cadastro e a organizar os documentos para a previdência social.

O resgate histórico dessa primeira fase buscou mostrar três aspectos importantes. Em primeiro lugar, como o envolvimento dos agricultores com as CEBs, com a CPT, a organização da compra de terras, a parceria com o CTA-ZM e a aproximação com o movimento agroecológico permitiu a constituição do STR e a ampliação do número de trabalhadores rurais e parceiros beneficiados pela compra de terras. A criação dessas organizações resultou de um processo de articulação entre os agricultores, perpassando diversos espaços, encontros, reuniões, mas, igualmente, pela inter-relação estabelecida com diferentes mediadores, como sugere o trabalho de Wolf [1956].

O segundo aspecto diz respeito ao processo de institucionalização pelo qual passou a Conquista de Terras em Conjunto, uma iniciativa que começou com o movimento de agricultores que se reuniam nas CEBs, passou a ser coordenada pelo Sindicato de Trabalhadores Rurais resultando, por fim, na criação de um fundo de crédito rotativo para a compra de terra com auxílio da Fundação Ford por meio do CTA-ZM. Esta experiência foi se institucionalizando, passando por um movimento de ampliação, criando novas regras de acesso e gerando o envolvimento de novos atores e organizações, passando a exigir, nesse processo, um maior controle social (Berger, Luckman, 1985).

Assim, o terceiro aspecto que, de certa forma, engloba todos os anteriores, consiste em observar como os agricultores foram capazes de tecer laços e ampliar a sua rede de relações no município e, também, fora dele, tendo em vista que o tecido associativo construído em âmbito local foi se fortalecendo por meio do contato com diferentes instituições em nível regional, nacional e internacional (Wasserman, Faust, 1994, Scott, 2011, Wolf, 1956).

### **3.2. As ações do Sindicato de Trabalhadores Rurais: o diagnóstico rural participativo e o acesso às políticas públicas - Consolidação (1991-1997)**

O segundo período aqui analisado foi denominado de 'Consolidação' e vai de 1991 a 1997. Do ponto de vista do fortalecimento da rede pesquisada, esta fase envolveu importantes realizações, como a ampliação do tecido organizativo existente no município e a consolidação do STR como entidade representativa dos trabalhadores rurais. Este momento foi marcado, também, pela realização de um diagnóstico conjunto envolvendo agricultores e mediadores, no ano de 1993, tendo por objetivo definir as ações do sindicato e como se daria a assessoria do CTA-ZM junto a esta organização. Vale destacar que, naquele momento, com o avanço da conquista de terras, os agricultores começavam a se preocupar com temas relacionados à atividade agrícola propriamente dita. Dizia-se: "Depois da terra conquistada tem que pensar na produção".

No diagnóstico, afloraram uma série de preocupações referentes à criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB) e a uma possível remoção de famílias residentes em sua área de implantação. Inicia-se, com isso, um processo de participação e envolvimento dos agricultores nas discussões relativas à estrutura-

ção desta unidade de conservação e, posteriormente, na sua criação. No que diz respeito às políticas públicas, o período foi marcado pelo surgimento do Pronaf em 1996, e pela implantação deste programa no município a partir de 1997.

Trata-se de uma fase em que se consolidam as ações do STR e que corresponde a um momento de maior interação desta organização com outros espaços e instituições. De acordo com as atas do sindicato, observa-se que o STR começa a ter como pontos de pauta assuntos “externos”, como tirar um representante para participar de reunião na câmara de vereadores, “andar” com um representante da Fundação Ford que irá visitar algumas propriedades, participar na reunião da microrregional para discutir a afiliação à Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado Minas Gerais (FETAEMG).

Como já foi observado anteriormente, este período coincide com a realização de um diagnóstico no âmbito da parceria estabelecida entre o CTA-ZM e o STR. O diagnóstico em questão tinha como objetivo: “[...] formular um plano de ação para o STR, além de articular e orientar as ações de instituições que possam colaborar no seu desenvolvimento”. E conclui: “Constitui-se, portanto, numa estratégia de fortalecimento da organização local (o STR) com vistas à implantação futura de um plano de Desenvolvimento Sustentável para o município” (Faria, 1994: 3). De acordo com as atas do sindicato, foi escolhida em uma das reuniões uma comissão para participar do “encontro” do diagnóstico, que reuniu, à época, todas as comunidades no colégio estadual que fica na sede do município e contou com 310 inscritos. O diagnóstico gerou subsídios, tanto para a atuação do STR, como para o trabalho de assessoria desenvolvido pelo CTA-ZM. O conhecimento sistematizado a partir desta atividade serviu de base para criação das comissões e linhas de atuação do sindicato. A partir do diagnóstico foram priorizados problemas centrais a serem trabalhados: i) a criação do PESB; ii) o enfraquecimento das terras; iii) a falta de terras; iv) o acesso a sementes de milho e outras; v) a questão da saúde.

A eminente criação do PESB, cuja implementação estava prevista, mas que ainda não havia sido discutida com as comunidades rurais do município, ficou mais evidente com a realização do diagnóstico e passou a ser uma questão prioritária a ser enfrentada pelo sindicato. Nesse cenário, o CTA-ZM exerceu papel fundamental ao mobilizar e envolver os agricultores. A criação do parque foi um processo longo e conflituoso, pois até 1993 os resultados dos estudos do meio físico para a criação desta unidade de conservação não haviam sido discutidos com os moradores do entorno.

Após a finalização do diagnóstico, deu-se início a um processo participativo de articulação para a criação e implementação do parque, que envolveu os agricultores dos municípios afetados, o CTA-ZM, os STRs, a FETAEMG, a CPT e alguns professores da UFV. Em junho de 1994 foi realizada, na sede do CTA-ZM, em Viçosa, a primeira reunião com representantes das comunidades rurais do entorno do PESB, dos sindicatos de trabalhadores rurais de Araponga, Carangola, Ervália, Miradouro e Muriaé, e com participação, também, da FETAEMG, da CPT, de pesquisadores da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e da UFV, da equipe do CTA-ZM, de representantes dos escritórios do Instituto Estadual de Florestas (IEF-MG), de representantes de deputados estaduais e da prefeitura municipal de Miradouro (Bonfim, 2006).

Posteriormente, outras reuniões foram realizadas para definir os limites de demarcação da área destinada à preservação. Foi realizado um Diagnóstico Rural Participativo (DRP) abrangendo oito comunidades, em quatro municípios da Serra do Brigadeiro, visando qualificar e quantificar os recursos e serviços utilizados pelas famílias dentro do parque e entorno. Para Bonfim (2006), o diagnóstico realizado em Araponga foi de fundamental importância para envolver os agricultores na criação do parque. Como resultado desse processo participativo, a unidade de conservação foi criada em 27 de setembro de 1996, com uma área total estipulada em

13.210 mil hectares, ou seja, uma abrangência significativamente menor do que a originalmente prevista (32.500 hectares), evitando a remoção de famílias. Em 2005 a área foi aumentada, passando para 14.984,2 hectares, mas sem que houvesse maiores retrocessos na perspectiva dos agricultores.

Em 1995, o sindicato passou a discutir a proposta de criação de uma associação, a constituição de uma Escola Família Agrícola (EFA) e temas diversos ligados à produção, como horta comunitária, agrossilvicultura, produção de sementes de milho e a utilização de leguminosas como adubos verdes. Esta nova agenda veio a se somar aos usuais temas do cotidiano do sindicato, com destaque para as questões trabalhistas e previdenciárias. Problemas mais diretamente vinculadas à garantia dos direitos trabalhistas e sociais aparecem, no entanto, com menos frequência, como pontos de pauta dos anos seguintes, provavelmente em função do surgimento de outras demandas e pelo fato de que o trabalho cotidiano de encaminhamento destas ações já estava mais organizado.

Em 1996, com a criação do Pronaf, a organização procurou trabalhar no sentido de garantir aos agricultores o acesso a esta nova política pública. Umex-dirigente sindical recordou, quando foi entrevistado, de que ficaram sabendo do Pronaf por meio do sindicato, pois “através do sindicato se recebia este tipo de informação” (entrevista Pedro Lemos, agricultor, 2012), visto que o sindicato era filiado a uma entidade superior, no caso a FETAEMG, onde circulavam estas notícias. Afirmou que quem chegou para “instalar” o Pronaf foram a EMATER e o Banco do Brasil, em 1997, mas que eles, enquanto sindicato, também exerceram uma pressão para que o Banco do Brasil procurasse a EMATER para que o Pronaf começasse a ser implementado no município:

*Passar para eles as informações, a gente começou... não que o Banco não procurasse a EMATER, a gente que descobriu que realmente queria fazer políticas públicas, tá envolvendo com políticas públicas através das organizações que a gente representava, ali, do estado federal e a gente começou a fazer essa pressão (entrevista Pedro Lemos, agricultor familiar, comunidade de São Joaquim, Araponga 2012).*

Essa pressão exercida pelo sindicato junto ao banco fez com que, finalmente, o programa começasse a ser implementado. Nos dois primeiros anos, a EMATER emitia a Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) . Essa mesma liderança relembra, ainda, que houve uma mudança na lei, e que a partir de sua publicação, o técnico da EMATER emitia a DAP com as informações prestadas pelo agricultor, e a EMATER e o STR assinavam a declaração. O agricultor não lembra com exatidão, mas acha que as duas entidades assinaram a DAP juntas por seis ou nove anos e que, após esse tempo, deixou de ser obrigatório que as duas entidades assinassem o documento. O ex-dirigente sindical relembra que:

*[...] os trabalhadores passaram a ser mais orientados e documentados, o sindicato se preocupou mais em estar legalizando a documentação do trabalhador. [Para ele conseguir emitir a DAP?] Isso. Aí ele não dependia do sindicato, trabalhou muito a documentação. Porque o trabalhador dependia que a gente assinasse mais a EMATER? Que era tão irregular a documentação deles que tinha que ter tudo umas identidades representativas com ele no banco [Como garantia], ele tem acesso ao recurso. Como ele passou a escritura certinha, tem o vínculo do STR direitinho, as declarações de produtor rural, provar a renda dele, sabe? Facilitou (entrevista Pedro Lemos, agricultor familiar, São Joaquim, 2012).*

Naquela época, os agricultores, de acordo com esse depoimento, para conseguirem acessar o Pronaf precisavam, de certa forma, ter sua identidade como agricultor familiar atestada pelo STR, pois só assim conseguiriam que o empréstimo fosse liberado pelo banco. O sindicato passa, então, a ter um papel relevante no acesso as políticas públicas direcionadas aos agricultores familiares no município, tarefa que já cumpria no caso da previdência social. Reforça-se a centralidade desta organização como um dos pilares para a formação de uma estrutura de governança local, que vai se consolidando ao longo do tempo, em torno das políticas direcionadas à agricultura familiar, por meio da mobilização e articulação dos agricultores e de diferentes organizações (Kissler; Heidemann, 2006).

O atendimento da EMATER, na avaliação dos entrevistados, foi se alterando de forma positiva, processo este que, segundo os agricultores, se deve a mudanças na concepção de público a ser atendido pela empresa que, a partir dos anos 2000, tanto em virtude do crescimento do Pronaf, como das alterações ocorridas com a construção de uma Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), passou a ter o agricultor familiar como público alvo. Ao mesmo tempo, a maior disponibilidade e facilidade de acesso ao crédito também contribuiu para a melhoria do atendimento. Este período nos mostra, claramente, as múltiplas interfaces estabelecidas por uma política pública na sua implementação no município, com os entraves burocráticos vivenciados pelos agricultores na sua relação com as agências estatais, o empenho do sindicato e dos agricultores para que o PRONAF fosse implementado, os ajustes que foram sendo feitos para a emissão de documentos e a mudança ocorrida no próprio tratamento dispensado pelos representantes dos órgãos governamentais aos agricultores.

Neste período podemos atribuir importantes realizações ao STR de Araponga que contou, de uma forma muito efetiva, com a assessoria do CTA-ZM. Vale destacar, em primeiro lugar, o interesse do sindicato e de suas lideranças em realizar um diagnóstico para definir um planejamento. Esse esforço possibilitou uma melhor organização de suas funções mais burocráticas e a criação de comissões de trabalho, que foram instituídas a partir da realização do diagnóstico. Um segundo elemento a ser valorizado diz respeito ao envolvimento do sindicato nas discussões referentes à criação do PESB, com a mobilização e a organização dos agricultores afetados pelo parque. Chama atenção, em terceiro lugar, o trabalho de articulação desenvolvido pelo STR para que o Pronaf chegasse ao município, o que fez com que a organização se tornasse um importante mediador entre os agricultores e as políticas públicas do Governo Federal dirigidas à agricultura familiar, fazendo a conexão entre o plano local e as instituições públicas (Wolf, [1956]; Scott, 2011).

A capacidade do STR de influenciar as políticas públicas foi resultado de uma postura ativa de leitura da realidade, com destaque para a utilização do diagnóstico participativo como método de intervenção, bem como de uma ação constante de acompanhamento e incidência na relação com diferentes políticas. Os arranjos institucionais que viabilizaram esta dinâmica de participação foram se construindo não a partir de um plano previamente estabelecido, mas de um exercício prático de interação com diferentes instituições, governamentais e não governamentais. Observa-se, ao mesmo tempo, que as ações desenvolvidas extrapolam em muitos momentos os focos de intervenção delimitados pelas políticas públicas, sendo o resultado de demandas construídas desde a base, como fica evidente no caso da Conquista de Terras e da construção da Escola Família Agrícola (EFA).

### **3.3. A emergência de novas organizações de agricultores e o acesso a políticas públicas e projetos – Ampliação (1998-2008)**

O terceiro período, de 1998 a 2008, denominado como 'Ampliação', foi caracterizado pelo alargamento do tecido associativo construído pelas CEBs e expandido com a fundação do STR. Neste período foram criadas a Associação dos Agricultores Familiares de Araponga (AFA), em 1998, e a Cooperativa de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Ecosol), em 2004. Em abril de 2013, esta cooperativa passou a se vincular ao sistema CRESOL (Cooperativas de Crédito Rural com Interação Solidária). Neste mesmo intervalo de tempo, em 2002, foi oficializada a Associação Escola Família Agrícola – Puris, a qual encontra-se vinculada a Escola Família Agrícola Puris (EFA-Puris).

Em 2001 foi realizado em Araponga um novo diagnóstico, que deu origem à elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Rural de Araponga (PMDR), resultando na criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Araponga (CMDR). Posteriormente, com o início do governo de Luis Inácio Lula da Silva e a criação de uma série de novos instrumentos de políticas públicas dirigidos à agricultura familiar, entre eles, o Programa de Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT), foi constituído, através da agregação de diferentes municípios da porção norte da Zona da Mata mineira, o Território da Serra do Brigadeiro, local este que também abarca a área do PESB. A criação do território e o acesso a recursos federais destinados à política de desenvolvimento territorial através do Pronaf Infraestrutura e Serviços contribuíram para viabilizar a construção da sede da EFA-Puris, da sede da AFA e da Ecosol e a obtenção de equipamentos para a AFA e a EFA-Puris pelo município de Araponga, entre outros projetos.

A AFA começou a ser pensada nas reuniões do STR em 1995, tendo sido criada, finalmente, em agosto de 1998, dois anos, portanto, após a criação do Pronaf. A associação nasceu da vontade dos agricultores de terem um espaço próprio onde fosse discutido o tema da comercialização dos produtos agrícolas. Avaliou-se que, com a criação da entidade, também seria possível acessar projetos para a compra de máquinas para a limpeza de café e feijão, entre outras necessidades.

Assim, por meio de um projeto da Cáritas, viabilizado através da mediação do CTA-ZM, foi possível estruturar o mercado da AFA com prateleiras, congelador e outros bens móveis e, como já foi apontado anteriormente, projetos de apoio também foram obtidos por meio do Território da Serra do Brigadeiro.

Embora a associação ainda encontre desafios para o seu funcionamento efetivo, vem sendo objeto, desde 2010, de reformulações e esforços de reorganização, tendo conseguido estruturar um grupo de agricultores para concorrer ao edital de fornecimento de produtos para a alimentação escolar. Assim, alguns agricultores passaram a acessar como fornecedores este programa do Governo Federal, que garante a compra, com dispensa de licitação, de produtos oriundos da agricultura familiar para as escolas públicas, o PNAE. Esse tipo de aquisição começou a ser implantado em Araponga em 2009. Desta forma, a AFA, com o auxílio do STR, buscou viabilizar o acesso dos agricultores de Araponga a uma nova política pública.

Cabe observar, no entanto, que os resultados ainda são tímidos, pois apenas 18 famílias fornecem alimentos para as escolas através deste mecanismo de compra institucional. Ficam evidenciadas, aqui, as dificuldades envolvidas na conexão das políticas de financiamento à agricultura familiar, viabilizadas através das linhas de crédito do PRONAF, e as ações desenvolvidas em Araponga voltadas ao fortalecimento de novos circuitos de

comercialização, capazes de promover a diversificação dos sistemas produtivos, nesse caso específico através da alimentação escolar.

No ano de 2000, o CTA-ZM e o STR, que já trabalhavam em conjunto desde o tempo em que os agricultores se organizavam para fundar o sindicato, foram convidados pela prefeitura da época para elaborar um novo diagnóstico que gerasse subsídios para a formulação de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural. Assim, foi através da realização deste plano de desenvolvimento rural para o município que a parceria com o poder público foi construída:

*O mecanismo que facilitou a relação entre os agentes foi a criação de uma comissão executiva, de caráter participativo, que ficaria responsável pela realização de um diagnóstico municipal e pela construção participativa de um Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (PMDRS). Uma vez concluído o plano, a estratégia seguinte foi a criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDRS), com a participação de representantes das comunidades rurais, STR, CTA, prefeitura municipal e órgãos da administração estadual como, por exemplo, a empresa estadual de Extensão Rural (EMATER) (DIAS; FLORISBELO, 2004: 30).*

Com a criação do Pronaf Infraestrutura e Serviços direcionado aos municípios, em 1996, por parte do Governo Federal, os municípios que quisessem pleitear recursos teriam que ter um PMDR aprovado pelo CMDR, ou seja, promover a elaboração do plano, empossando o conselho municipal responsável por sua aprovação. Segundo Abramovay e Veiga (1999), o PMDR pode ser compreendido como um documento oficial do município, que deve ajudar na obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar.

Em Araponga, o PMDR, construído no ano de 2000, levou oito meses para ser elaborado. A realização do diagnóstico contou com a participação dos agricultores do município, que foi dividido em oito setores. A equipe que trabalhou na realização do plano foi composta por representantes de diversas entidades governamentais e não governamentais como o STR, a AFA, o CTA-ZM, a EMATER, a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais - Zona da Mata (Epamig-ZM) e o IEF. Os principais problemas apontados foram a ausência de política agrícola e agrária e o uso de agrotóxicos nas lavouras.

A elaboração do PMDR e a posse do CMDR contaram com o envolvimento da população e de organizações parceiras (ou parte delas), que já haviam participado de um diagnóstico anteriormente e estavam engajadas no processo de criação do PESB. Percebe-se, assim, que a construção de um plano de desenvolvimento no caso de Araponga encontrou ambiente favorável para a sua efetivação, contando com o apoio da prefeitura na elaboração do plano e criação do Conselho, pois assim o município poderia receber recursos para investimento em infraestrutura do Governo Federal.

Nota-se como a estruturação de diversos arranjos institucionais construídos localmente, com a participação de diferentes atores, foi fundamental para a implementação de políticas públicas. Por outro lado, vale a pena ressaltar que o fortalecimento do conselho e a continuidade do plano encontrou, mais adiante, um ambiente desfavorável para a sua implementação. Foi o que aconteceu entre 2009 e 2013 com a prefeitura sendo ocupada por um prefeito que não tinha boa relação com as organizações sociais. A exemplo do que ocorreu com outros conselhos (saúde, educação etc.), os representantes do CMDR não foram empossados na sua gestão, situação que se normalizou com o fim deste mandato. É preciso considerar, ao mesmo tempo, que o papel

dos conselhos municipais em certa medida se modificou, a partir de 2004, em função da criação das políticas de desenvolvimento territorial.

O Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais (PRONAT), foi instituído em 2003 pelo Governo Federal. Sua operacionalização foi iniciada em 2004, estando relacionada à criação no primeiro governo de Luís Inácio Lula da Silva da Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT), vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Observa-se que a temática do desenvolvimento territorial rural já vinha sendo debatida, no âmbito do MDA, em diálogo com alguns setores da academia, desde o governo Fernando Henrique Cardoso.

O PRONAT foi implementado utilizando recursos do PRONAF Infraestrutura e Serviços, que antes eram operados somente em escala municipal e que passaram, em função do novo programa, a ter sua direcionalidade definida em âmbito territorial, mediante a elaboração de um plano de desenvolvimento territorial, ainda que a execução do recurso continuasse sendo efetivada pelos governos municipais.

Em Minas Gerais, foi contactado, ainda no período de formulação desta política, um técnico do CTA-ZM, momento em que a entidade passou a tomar conhecimento do novo programa que estava sendo construído pelo Governo Federal. Um conjunto de municípios da região norte da Zona da Mata mineira foi indicado ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDRS) para serem reconhecidos como território, o qual que recebeu o nome de Território da Serra do Brigadeiro (TSB).

Mais uma vez, percebe-se como se torna importante a existência de uma rede de contatos e articulação política envolvendo as ONGs, gestores governamentais, mas, também, as organizações de agricultores, neste caso, os sindicatos que participavam do conselho do parque, entre eles Araponga, e que tinham uma relação de trabalho em conjunto com o CTA-ZM. Para a criação do território foram realizadas várias reuniões até que se conseguisse enviar uma proposta construída coletivamente, o que não foi feito sem conflitos e tensões, pois havia na época uma divisão no movimento sindical da região, o que significava aglutinar polos opostos para formular uma proposta comum, mas também havia demandas de outras partes interessadas, incluindo, de um lado, o poder público e, de outro as associações, as cooperativas e os sindicatos.

Para Araponga foi aprovado o maior volume de recursos. Isto se deve, em boa medida, à organização social existente no município, que vinha sendo fortalecida ao longo dos anos. Os representantes dos agricultores que participavam do conselho do território já tinham projetos elaborados e que aguardavam verbas para a sua execução, como a construção da EFA-Puris, a construção da sede da Ecosol, em 2004, e a construção de uma Casa de Cultura. De acordo com Freitas, Freitas e Dias (2012), o montante de recursos que foi alocado nos municípios que compõem o Território da Serra do Brigadeiro alcançou cerca de 4,8 milhões de reais em projetos de investimento, entre os anos de 2003 e 2010. Em um conjunto total de nove municípios, Araponga e Miradouro foram os municípios que receberam o maior volume de recursos para o território, tendo Araponga recebido 29,12% dos recursos (R\$ 1.391.902,42) e Miradouro 21,78% (R\$ 1.040.700,45).

Nesse mesmo período, depois de criado o território, foi instituído em 2004 um fórum de gestão provisório, supramunicipal, com a criação da Comissão de Implementação de Ações Territoriais (CIAT) formada por oito organizações, quatro do poder público e quatro de representantes da sociedade civil, entre as quais o CTA-ZM. Posteriormente a criação do CIAT, foi instituído no âmbito do PRONAT o Colegiado de Desenvolvimento Territorial (CODETER), que é a instância deliberativa máxima do território, possuindo 37 membros representantes de organizações públicas, ONGs, prefeituras, organizações de trabalhadores rurais e agricultores fami-

liares, além de comunidades do entorno da área de preservação (Freitas, 2015). O envolvimento neste espaço de participação em âmbito territorial tornou-se importante para as organizações do município.

Outra instituição criada pelos agricultores foi a Cooperativa de Crédito da Agricultura Familiar e Economia Solidária (Ecosol), em 2004, que passou para o sistema CRESOL (Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária), em abril de 2013. Com a integração ao sistema CRESOL, a cooperativa de Araponga passou a acessar uma maior carta de crédito, o que possibilitou o aumento de seu patrimônio, o acesso a taxas de juros mais baixas e a possibilidade de administrar o Pronaf e o PAA no município.

A Ecosol chegou à Zona da Mata por meio da assessoria da Agência de Desenvolvimento Solidário (ADS) criada em parceria com a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Unitrabalho (Rede de Incubadoras de Cooperativas Populares) e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese). A proposta de criar cooperativas de crédito da agricultura familiar na Zona da Mata surge em 2001, com a realização de um encontro regional que contou com a participação de 16 STRs, reunidos através da mediação do CTA-ZM.

Destaca-se nesta trajetória percorrida pela rede constituída no município de Araponga nesta fase de Ampliação, a constituição de novas organizações e arranjos de governança envolvidos não apenas no controle social, mas especializados, também, na execução de diferentes políticas públicas. Este arranjo institucional permitiu aos agricultores e suas organizações mobilizar um conjunto de habilidades sociais que foram operacionalizadas em favor do bem coletivo, fortalecendo a capacidade de cooperação entre os atores (Fligstein, 2007). São ações desencadeadas por um grupo de lideranças, agricultores e mediadores que se envolveram na criação das organizações e no acesso a diferentes programas e projetos, acionando e ampliando diferentes redes e, mostrando com isso, as complexas relações estabelecidas entre o Estado e as organizações da sociedade civil (Wasserman, Faust, 1994, Scott, 2011, Kissler, Heidemann, 2006, Lotta, Galvão y Favareto, 2016, Marques, 2013).


Verifica-se, ao mesmo tempo, que as instâncias de articulação entre as diferentes políticas no plano municipal, a exemplo do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, tiveram uma ação descontínua, o que limitou, em muitos momentos, sua capacidade de funcionar como um elo aglutinador tanto dos programas como das diferentes organizações. A relação com mediadores externos e espaços supramunicipais foi fundamental para a ampliação do trabalho, gerando, no entanto, um certo nível de segmentação e especialização entre organizações que passam a se voltar para o atendimento de demandas e públicos específicos. Estas passam a direcionar seus esforços para a implementação de um conjunto heterogêneo de instrumentos de política pública, estruturados com base em desenhos diferenciados de implementação, atuando, no entanto, de forma conjunta em momentos específicos.

## 4. Considerações Finais

Como foi enfatizado ao longo do artigo, a gênese das organizações de agricultores deste pequeno município no interior do Brasil nos mostra como diferentes arranjos institucionais são criados e conduzidos no plano local. Os resultados apontam para uma relação de coprodução entre as políticas públicas e o tecido associativo estruturado em Araponga, em um processo que se desdobra, ao longo do tempo, na emergência de novas formas de governança. Percebe-se, simultaneamente, uma relativa segmentação das dinâmicas de participação considerando os diferentes instrumentos de políticas públicas, restringindo, em alguma medida, a capa-



cidade desta rede de atores de promover a coordenação entre os diferentes programas, sobretudo se considerarmos as descontinuidades existentes no que diz respeito ao funcionamento dos conselhos no plano municipal. Chama atenção, no entanto, a capacidade de articulação entre diferentes instituições, tanto em ambientes políticos mais favoráveis à atuação da rede no que diz respeito às políticas municipais, como em contextos menos favoráveis.

A relação estabelecida com os mediadores e com as diferentes políticas públicas desencadeou, no espaço do município, um processo bastante rico de inovação institucional. A inserção em redes supramunicipais possibilitou, além disso, algum grau de influência na formulação e implementação das políticas públicas de desenvolvimento rural em um espaço mais amplo. Verifica-se, ao mesmo tempo, que a capacidade de incidência da rede varia de acordo com as diferentes conjunturas e com o interesse e capacidade de mobilização dos agricultores no que diz respeito à cada uma dessas políticas. Esse esforço de participação exigiu, por parte das organizações, inúmeros aprendizados e um processo constante de incorporação de conhecimentos técnicos e políticos. Chama atenção a capacidade demonstrada pela rede no sentido de manter presença permanente no espaço público, construir parcerias, trabalhar diferentes demandas e ampliar, através de diversos canais, sua presença em fóruns e arenas para além do município. Esta ação possibilitou não apenas o acesso às políticas de desenvolvimento rural implementadas pelo Estado, mas, também, a construção de novos dispositivos de ação coletiva mobilizando, desde o plano local, recursos e conhecimentos para além da esfera governamental propriamente dita. 

## Referencias

- Abramovay, Ricardo; y Veiga, José E. 1999. Novas instituições para o desenvolvimento rural: o caso do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF). IPEA, Texto para Discussão nº 641.
- Barnes, J. A. 1954. Class and Committees in a Norwegian Island Parish. *Human Relations*, 7: 39-58.
- Berger, Peter L.; y Luckmann, Thomas. 1985. *A construção social da realidade*. 33ª ed. Petrópolis: Editora Vozes.
- Bonfim, V. R. 2006. *Conflitos, participação e lições aprendidas no processo de criação do Parque Estadual da Serra do Brigadeiro (PESB), MG*. Tese (Doutorado em Ciência Florestal), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG).
- Campos, Ana Paula T. 2006. *Conquista de terras em conjunto: redes sociais e confiança - A experiência dos agricultores e agricultoras familiares de Araponga - MG*. Dissertação (Mestrado em Extensão Rural), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG).
- Campos, Ana Paula T. 2014. *Redes sociais, organizações e políticas públicas: interfaces na agricultura do município de Araponga, Zona da Mata de Minas Gerais*. Tese (Doutorado de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica (RJ).
- Castells, Manoel. 1999. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra.
- Censo Demográfico 2010. 2011. *Características da população e dos domicílios: resultados do universo*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Cintrão, Rosângela P. 1996. *Ongs, tecnologias agrícolas e representação política do campesinato: uma análise da relação entre o Centro de Tecnologias Alternativas e os Sindicatos de Trabalhadores Rurais na zona*

- da mata mineira. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica (RJ).
- Comerford, John C. 2003. Como uma família: sociabilidade, territórios de parentesco e sindicalismo rural. Rio de Janeiro: RelumeDumará: Núcleo de Antropologia da Política/UFRJ.
- Faria, Andrea A. C. 1994. Uma visão do município de Araponga: informações sobre o diagnóstico realizado. Viçosa (MG): CTA-ZM, 29f.
- Favareto, Arilson. 2006. Agricultores, trabalhadores: os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21: 27-44.
- Ferreira, Brancolina, Alves, Fábio, y Carvalho Filho, José J. 2009. Desenvolvimento agrário. Constituição Vinte Anos – caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). *Políticas sociais: acompanhamento e análise*, 2: 155-223.
- Fligstein, Neil. 2007. Habilidade social e a teoria dos campos. *Revista de Administração de Empresas*, 47: 61-80.
- Freitas, Alair F. 2015. Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no território Serra do Brigadeiro: atores, redes e instituições. Tese (Doutorado em Administração), Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte (MG).
- Freitas, Alan. F.; Freitas, Alair. F.; DIAS, M. M. 2012. Desenvolvimento Rural e Inovações Institucionais na Operacionalização de Políticas Públicas na Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. In: VII Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social - Enapegs, São Paulo.
- Granovetter, Mark. 2000 [1973]. La force de liens faibles. In: *Le marché autrement: les réseaux dans l'économie*. Essais de Mark Granovetter, Paris: Desclée de Brouwer.
- Grisa, Catia 2010. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 6: 97-129.
- Houtzager, Peter P. 2004. Os últimos cidadãos, conflito e modernização no Brasil rural (1964-1995). São Paulo: Globo.
- Kissler, Leo; Heidemann, Francisco G. 2006. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? *Revista de Administração Pública*, 40: 479-499.
- Lotta, Gabriela. S., Galvão, Maria Cristina C. P., y Favareto, Arilson da S. 2016. Análise do Programa Mais Médicos à luz dos arranjos institucionais: intersectorialidade, relações federativas, participação social e territorialidade. *Ciência & Saúde Coletiva*, 21: 2761-2772.
- Marques, Eduardo. 2013. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. *The Journal of Brazilian Political Science Review*, 17: 8-35.
- Martins, José S. 1981. Os camponeses e a política no Brasil. Petrópolis: Vozes.
- Medeiros, Leonilde S. 1989. História dos movimentos sociais no Campo. Rio de Janeiro: Fase.
- Müller, Ana Luiza, Silva, Marcelo K., y Schneider, Sérgio. 2012. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, 20: 106-139.
- Oliveira, Fabrício R. Costa. 2010. O Concílio Vaticano II, o MOBON e as comunidades rurais: um estudo sobre a práxis comunicativa entre missionários e grupos católicos leigos. *Religião & Sociedade*, 30: 38-58.
- Picolotto, Everton L. 2011. As mãos que alimentam a nação: agricultura familiar, sindicalismo e política. Tese (Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade), Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ.

- Ragin, Charles, y Becker, Howard. (eds.) 1992. *What is A Case? Exploring the Foundation of Social Inquiry*, Cambridge University Press.
- Santos, A. D.; Florisbelo, G. R. 2004. *Desenvolvimento territorial e combate à Pobreza: sistematização de três experiências no Estado de Minas Gerais, Brasil*. Disponível em: <[http://www.ctazm.org.br/arquivos\\_internos/publicacoes/ArtigoCombatePobrezaversaofinalportugues.pdf](http://www.ctazm.org.br/arquivos_internos/publicacoes/ArtigoCombatePobrezaversaofinalportugues.pdf)>. Acesso em: 12 maio 2013.
- Santos, Luana F. 2016. *Cooperativismo, políticas públicas e redes sociais: perspectivas para a promoção do desenvolvimento rural*. Dissertação (Mestrado em Administração), Universidade Federal de Viçosa, Viçosa (MG).
- Schmitt, Claudia J. 2011. *Redes, atores e desenvolvimento rural: perspectivas na construção de uma abordagem relacional*. *Sociologias*, 13: 82-112.
- Schneider, Sérgio, Silva, Marcelo K., y Marques, Paulo E. M. 2009. *Políticas públicas e participação social no Brasil rural*. 2ª Edição. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Schneider, Volker. 2005. *Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas*. *Civitas*, 5: 29-58.
- Scott, John. 2011. *Social Network Analysis: a handbook*. 2nd edition, London: Sage Publications.
- Scott, W. Richard. 1995. *Institutions and organizations*. London: Sage.
- Veiga, José E. da. 2002. *Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados.
- Waarden, Frans. 1992. *Dimensions and types of policy networks*. *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.
- Wanderley, Maria de N. B. 2014. *O campesinato brasileiro: uma história de resistência*. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 52: 25-44.
- Wanderley, Maria de N. B; Favareto, Arilson. 2013. *A singularidade do rural brasileiro: implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas*. In: *Concepções da ruralidade contemporânea: as singularidades brasileiras*. Brasília: IICA.
- Wasserman, Stanley, y Faust, Katherine. 1994. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, Eric R. [1956] 2003. *Aspectos das relações de grupos em uma sociedade complexa: México*. In: *Feldman-Bianco, Bela, y Ribeiro, Gustavo L. 2003. Antropologia e poder: contribuições de Eric R. Wolf*. Brasília/São Paulo: Ed. UnB/Imprensa Oficial do Estado de São Paulo: Ed. Unicamp.

## Sobre el autor(a) o autores/About the author(s)

Ana Paula Teixeira de Campos é Doutora em Ciências Sociais (CPDA/UFRRJ), pós doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Administração Pública, na Universidade Federal de Viçosa (PP-GAdm/UFV), integrante do Núcleo de Estudos em Administração Pública, Governo e Sociedade (N+APGS) e do Grupo de Pesquisa Análise de Políticas Públicas (GPeAPP). Claudia Job Schmitt é Doutora em Sociologia, professora no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agricultura e Sociedade, na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e integrante da equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto


Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## Conselhos Municipais de Saúde: Espaço inclusivo de discussão política?

Aguiar, Cristina Caetano de

*Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga- FADIP- Ponte Nova-MG*

 cristinaaguiar15@yahoo.com.br

Martins, Simone

*Universidade Federal de Viçosa- UFV- Viçosa-MG*

 simmone.martins@gmail.com

Documento recibido: 11 septiembre 2017  
Aprobado para publicación: 11 octubre 2017

---

### Resumo

Com este estudo analisou-se o processo deliberativo dos conselhos municipais de saúde, a fim de averiguar se eles são espaços de inclusão da sociedade em discussões e decisões políticas. Mais especificamente, buscou analisar sobre o que se discute e se decide nesses espaços e quais são os atores que participam dessas discussões. Como técnicas de coleta de dados, foram realizadas entrevistas e a análise documental. Os resultados evidenciaram que existem desigualdades na capacidade de vocalização dos conselheiros, assim como nas temáticas colocadas em discussão pelos seus diferentes segmentos – Usuários, Trabalhadores, Prestadores e Gestores. Sinalizam que a existência de regras legais não garante a igualdade entre os participantes desse processo e que a maioria dos assuntos debatidos não resultam em decisão. Como conclusão têm-se que os espaços deliberativos, embora estabeleçam normas de igualdade de participação, tendem a não operar de forma igualitária, comprometendo assim seu caráter inclusivo..

### Palavras - chave

Conselho Municipal de Saúde, Discussão Política, Processo Deliberativo.

## Abstract

The purpose of this study is to analyze the deliberative processes developed in the municipal health councils of Brazil, in order to determine if those councils brings spaces suited for the inclusion of society around policy debates and policy decision-making. More specifically, the study sought to analyze what is being discussed and decided in these spaces and which are the actors who participate in these discussions. The employed data collection techniques were interviews and documentary analysis. The results show that there are clear inequalities in communication capacity between council members, as well as in the themes that are being discussed by their different segments - users, workers, providers and managers. They point out that the existence of legal rules does not guarantee equality between the participants in this process and that most of the matters discussed do not result in a decision. As a conclusion, deliberative spaces, while establishing norms of equality of participation, tend not to operate in an egalitarian way, thus compromising their inclusive character.

## Keywords

Municipal Health Council, Policy discussion, Deliberative Process

---

### 1. Introdução

As regras que estruturam o funcionamento dos conselhos são consideradas importantes para orientarem e delimitarem a atuação desses espaços num dado contexto institucional, no entanto, tais instituições têm uma dinâmica própria, que nem sempre coincide com o que foi previsto nas normas de funcionamento que as criaram. Desse modo, na prática, os resultados gerados pelos conselhos podem ou não corresponder à previsão normativa, uma vez que eles podem estar além ou aquém das intencionalidades e possibilidades nela contida (Cunha, 2015). Logo, além do desenho institucional, que orienta o funcionamento dos conselhos, a prática deliberativa e os seus resultados também são relevantes e devem ser levados em consideração.

Como colocado por Almeida e Cunha (2011), a análise do processo deliberativo é importante, pois nos permite conhecer de modo mais aprofundado a forma como a deliberação ocorre, quem participa do processo, os temas sobre os quais se debatem e decidem e muitos outros aspectos que podem demonstrar o conteúdo e o alcance da deliberação. Ademais, as autoras apresentam algumas lacunas que ainda precisam ser exploradas para avançar na análise do processo deliberativo, dentre as principais, está à necessidade de se identificar “quem institui” e “quem participa” da deliberação e qual o tipo de interesse e política que está em jogo.

A partir da lacuna teórica apontada pelas autoras, este artigo estabelece como objetivo analisar o processo deliberativo dos conselhos municipais de saúde de Minas Gerais, a fim de averiguar se ele é um espaço inclusivo pautado em discussões política. Mais especificamente, pretende-se responder a duas questões: quem discute e sobre o que se discute e se decide dentro dos conselhos analisados?

Dessa forma, este estudo visa contribuir para o aprofundamento das discussões sobre a deliberação nas políticas de saúde, mais especificamente, sobre a inclusividade dos diferentes atores no processo deliberativo.

## 2. Embasamento teórico

### 2.1 O procedimento deliberativo ideal

De acordo com o modelo deliberativo de democracia, uma das condições necessárias para se atingir a legitimidade em processos deliberativos, deve-se à possibilidade de as instituições políticas serem organizadas de tal modo que, aquilo que é considerado de interesse geral resulte do processo de deliberação coletiva, conduzidos racionalmente e de modo justo entre indivíduos considerados livres e iguais (Benhabib, 2009).

Segundo Gutmann e Thompson (2009), quatro são as principais características da democracia deliberativa: i) ela demanda que os sujeitos participantes do processo ofereçam, reciprocamente, razões que justifiquem suas posições sobre a questão abordada, ii) as razões dadas neste processo devem ser acessíveis a todos os cidadãos a quem elas são endereçadas, iii) o processo visa produzir uma decisão que é vinculante por algum período de tempo, ou seja, o processo tem como fim produzir uma decisão e não é, apenas, uma oportunidade para que os sujeitos discutam um determinado tema, iv) esse processo é dinâmico, o que quer dizer que ele não se interrompe após a tomada de decisão, já que esta decisão continua sujeita à crítica e à possibilidade de alteração.

Além destas características enunciadas por Gutmann e Thompson (2009), pode-se apontar ainda o princípio da inclusividade do processo deliberativo postulado por Cohen (2009), para quem, mais do que uma mera inclusão igualitária dos interesses de todos os cidadãos, a democracia exige que se encontrem razões aceitáveis politicamente para tal inclusão, o que implica na participação de todos os interessados e/ou possivelmente afetados pela decisão a ser tomada, na abertura para os mais diversos temas e questões e o distanciamento das estruturas do poder e do dinheiro.

Cohen (2009) esboça um procedimento deliberativo ideal apontando as condições para a deliberação, e segundo ele, esse procedimento serve de modelo para as instituições deliberativas. O autor começa descrevendo as etapas do processo de deliberação, que consiste primeiramente em decidir sobre uma agenda, depois, propor soluções para os problemas dessa agenda, sustentar essas soluções com razões e por último concluir apresentando uma alternativa.

Além das etapas da deliberação, Cohen (2009) apresenta os princípios estruturais, que funcionam como diretrizes para o procedimento deliberativo ideal. Tais princípios ditam as regras do processo deliberativo e orientam os seus participantes indicando um padrão de comportamento a ser seguido na deliberação. Ademais, eles podem ser sistematizados de modo a conferir maior organicidade ao procedimento.

Dentre os princípios elencados por Cohen (2009) estão; 1) A deliberação ideal deve ser *livre*, e para tanto, deve atender a duas condições: em primeiro lugar os participantes se consideram limitados somente pelo resultado da deliberação e pelas precondições do procedimento deliberativo, e, em segundo, os participantes supõem que podem agir conforme o resultado da deliberação, na medida em que o seu procedimento oferece razão suficiente para que seja adotada. 2) A deliberação é uma *troca de razões* na qual as partes que a compõem são convidadas a apresentar suas razões para a promoção de propostas para sustentá-las ou para criticá-las. Corroborando, com a discussão, Habermas (1997:108) afirma que na deliberação ideal, “nenhuma força, exceto a do melhor argumento, é exercida”. Nesse caso, razões são oferecidas com o objetivo de levar os outros a aceitarem a proposta. 3) As partes devem ser consideradas formal e substantivamente *iguais*, uma vez que as regras que regulam o processo deliberativo não fazem distinção entre indivíduos. Todos aqueles que possuem

capacidade deliberativa possuem igual status em cada estágio do processo. Assim, todos podem inserir questões na agenda, propor soluções e oferecer razões para sustentar ou criticar propostas e cada um tem voz igual na decisão. Nesse caso, a distribuição de recursos e de poder existente na sociedade não pode dificultar ou impedir o acesso dos participantes à deliberação. 4) Por fim, a deliberação deve estar voltada para a produção de um *consenso* racionalmente motivado, isto é, para encontrar as razões que podem ser aceitas por todos os membros que estarão vinculados pelo resultado da deliberação.

A compreensão de elementos que constituem um processo deliberativo se faz necessária para que se possa avaliar seu caráter inclusivo, pois, como afirma Faria (2013:140) a presença ou a ausência do princípio da inclusão nos permite aferir em que medida a legitimidade dos resultados das políticas produzidas nos espaços deliberativos deriva da “força do melhor argumento ou da razão que todos podem aceitar”, ou seja, nos permite verificar se o processo deliberativo trata-se de uma prática social baseada não em hierarquias sociais, mas no debate de um público organizado em bases sociais mais amplas do que aquelas promovidas pela força do dinheiro e do poder.

### 3. Percurso metodológico

Para compreender o processo deliberativo dos conselhos municipais de saúde, primeiramente realizou-se a análise documental das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias no período entre 2012 e 2015. O período estudado difere entre os conselhos em razão dos anos de gestão e da qualidade do material fornecido. Dessa forma, optou-se por analisar os dois últimos anos da gestão finalizada de cada conselho.

A fim de amenizar as possíveis omissões das atas e compreender melhor o processo deliberativo, realizou-se também entrevistas com os conselheiros dos diversos segmentos que compõe os conselhos de saúde.

Como objeto de estudo tem-se os conselhos dos municípios-pólo das macrorregiões de planejamento de saúde do Estado de Minas Gerais. Dentre os treze municípios considerados pólos, três não disponibilizaram o acesso às atas das suas reuniões, seja por não as terem ou por se recusarem a repassar. Dessa forma, a análise documental foi realizada nos outros dez conselhos, sendo eles dos municípios de Barbacena, Belo Horizonte, Divinópolis, Governador Valadares, Juiz de Fora, Patos de Minas Poços de Caldas, Ponte Nova, Uberaba e Uberlândia, já os conselhos de Diamantina, Montes Claros e Teófilo Otoni não foram contemplados na pesquisa.

### 4. Resultados e discussões

#### 4.1. O processo de discussão: quem discute?

Como colocado por Cohen (2009) em seu procedimento deliberativo ideal, a deliberação é uma troca de razões na qual as partes que a compõem são convidadas a apresentar seus argumentos para a promoção de propostas a fim de sustentá-las ou criticá-las. Nota-se que a exposição pública das opiniões e dos interesses é um aspecto essencial da teoria deliberativa, pois refere-se à possibilidade dos diferentes atores se expressarem no processo deliberativo, de modo igualitário, inclusivo e transparente. Desta forma, avaliar quem participa desses espaços é uma variável importante.

Para verificar a participação dos diferentes segmentos nas deliberações dos conselhos de saúde, foi analisada a capacidade de vocalização e de agenda desses atores.



#### 4.1.1 Capacidade de vocalização dos participantes

A capacidade de vocalização dos participantes foi verificada a partir da identificação e classificação de todos os atos de fala registrados nas atas conforme o segmento que o pronunciou. Desse modo, os resultados apresentados na tabela 1 referem-se ao total de vezes em que cada segmento pronunciou-se nas reuniões do conselho.

**Tabela 1 – Capacidade de Vocalização dos Segmentos (%)**

SEGMENTO	BAR	BH	DIV	GV	JF	PM	PC	PN	UBER	UBERL
Ator Externo Governo	3,32	3,87	6,86	15,07	8,99	22,60	8,23	4,84	10,82	6,74
Ator Externo Sociedade Civil	0,49	0,25	0,98	0,72	0,92	0,68	1,30	2,69	0,64	1,52
Ator Externo Não Identificado	4,67	14,59	8,33	3,35	4,15	4,79	0,87	1,08	1,80	1,74
Segmento Governo	10,20	5,86	11,27	4,07	7,72	10,27	19,91	20,43	2,45	13,04
Segmento Prestador	5,53	0,12	4,41	2,87	0,92	0,68	9,52	1,61	2,45	1,09
Segmento Trabalhador	4,79	10,47	9,31	16,51	10,25	4,11	3,03	18,28	9,28	9,13
Segmento Usuário	28,01	17,71	20,10	18,90	20,51	10,27	15,15	11,83	25,26	9,13
Segmento Não Identificado	10,81	3,49	5,88	0,72	4,03	2,05	4,76	8,06	8,38	1,30
Câmara/ Comissão técnica	0,12	2,87	0,00	1,91	4,72	0,00	0,00	0,00	0,90	3,91
Mesa Diretora	32,06	33,79	27,94	31,82	17,97	39,04	37,23	31,18	32,73	31,52
Secretaria Executiva	0,00	0,50	4,90	3,59	15,44	5,48	0,00	0,00	3,61	5,00
Ouvidoria	0,00	-	-	-	4,38	-	-	-	-	-
Conselheiros Locais, Distritais, Estaduais	-	6,48	0,00	0,48	0,00	0,00	-	0,00	1,68	15,87
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pelas autoras a partir dos dados da pesquisa, 2016.

**Legenda:** Bar =Barbacena/ BH= Belo Horizonte/ Div = Divinópolis/ GV= Governador Valadares/ JF= Juiz de Fora/ PM = Patos de Minas/ PC= Poços de Caldas/ PN = Ponte Nova/ UBER = Uberaba/ UBERL = Uberlândia.

Considerando a proporção da representação dos diferentes segmentos que compõe o conselho, os dados revelam que embora o segmento de usuários apresente maior capacidade de vocalização nos conselhos de Barbacena (28,01%), Uberaba (25,26%), Divinópolis (20,10%) e Juiz de Fora (20,51%), o governo prepondera nos conselhos de Ponte Nova (20,43%), Poços de Caldas (19,91%), Uberlândia (13,04%) e em Patos de Minas (10,27%). Este último conta com expressiva participação de atores externos ligados ao governo (22,60%), que ocupam este espaço para defender interesse desse segmento.

Nota-se que o registro da participação da sociedade civil nos conselhos se dá apenas por meio de suas representações, com quase inexistente vocalização do cidadão comum. Por outro lado, para os atores governamentais externos os percentuais de vocalização se revelam mais expressivos. Em média, a participação da sociedade civil foi de 1% nos conselhos analisados, já dos atores ligados ao governo foi de 9%.

De acordo com Cunha (2009), a maior vocalização de representantes do governo pode indicar que esse segmento, denominado por Fraser (2005) de “público forte”, pode está controlando o processo deliberativo e intimidando o “público fraco” que, neste caso, seriam os representantes da sociedade civil. Ou talvez, a maior vocalização do governo esteja ligada à capacidade técnica e à disponibilidade de informação que esse segmento possui.

Quanto à vocalização dos trabalhadores da área da saúde, sabe-se que sua presença na composição dos conselhos advém da forte influência do Movimento Sanitarista na criação dessas novas instituições tendo como marco a Constituição Federal Brasileira. No entanto, atualmente não se tem percebido a sua participação nos processos deliberativos, o que indica que possa estar ocorrendo de outra forma e em outros espaços (Almeida, 2009). Foi o que verificou nos conselhos analisados, onde a média de vocalização do segmento trabalhador correspondeu a 9,7%. Apenas nos municípios de Ponte Nova (18,28%), Governador Valadares (16,51%) e Belo Horizonte (10,47%) a participação dos trabalhadores se revelou expressiva.

Do mesmo modo, observa-se a baixa participação dos prestadores de serviços de saúde, o que para Almeida (2009) e Martins (2015) pode significar que esse segmento não considera o conselho como um espaço legítimo de decisão ou, o que para as autoras deve ser mais provável, eles possuem outros canais de negociação de interesses e mantém uma relação com o Estado que muitas vezes não pode ser expressa nos espaços públicos de deliberação. Em média, a participação deste segmento nos conselhos foi de 3%. Só em Poços de Caldas (9,52%) e em Barbacena (5,53%) que esta participação foi expressiva quando comparada aos demais conselhos analisados. Nos estudos de Cunha (2009), Almeida (2009) a inexpressiva participação desse segmentos também foi registrada.

Além da vocalização dos segmentos, verificou-se também a participação dos membros nas diversas estruturas internas presentes nos conselhos. É válido destacar que a estrutura está ligada ao desenho institucional do conselho, logo, existe diferenças entre eles que devem ser levadas em consideração na análise.

De um modo geral, um padrão comum da estrutura de funcionamento dos conselhos municipais de saúde é caracterizado pela presença de um plenário, uma mesa diretora, uma secretaria executiva, e comissões/câmaras técnicas (Faria, 2007). Na análise, porém, foram identificadas diferenças entre os conselhos em termos de estruturas, o que justifica a diferença nos respectivos percentuais de vocalização. A ouvidoria, por exemplo, está prevista apenas nos conselhos de Barbacena e Juiz de Fora, porém a sua vocalização só foi verificada em Juiz de Fora (4,38%). A mesa diretora está prevista nos regimentos internos de todos os conselhos analisados e representou, em média, uma vocalização de 33%. Normalmente esta estrutura é responsável por conduzir a reunião, assim sua participação é expressiva devido aos procedimentos formais da própria reunião.

Quanto às comissões/câmaras técnicas, elas também estão presentes em todos os regimentos dos conselhos analisados, no entanto, a vocalização não foi relevante, com uma média de 1,5%, somente o conselho de Juiz de Fora apresentou uma vocalização maior do que a média, com 4,72% de participação. Nos conselhos de Divinópolis, Patos de Minas, Poços de Caldas e Ponte Nova a vocalização dos membros de comissões/câmaras não foi registrada, embora essa seja uma estrutura prevista nesses conselhos. A pouca expressão das comissões pode decorrer da forma como é registrada em ata a fala do conselheiro, ou seja, como se ele estivesse falando pelo seu segmento e não pela comissão, ademais, todo o processo de discussão ocorrem nas reuniões das câmaras e são levadas para as plenárias apenas o parecer, o que também pode ter contribuído para pouca expressão das comissões. Ainda, assim, esta é uma questão que merece ser mais bem investigada, pois nas entrevistas, foi possível perceber que tais comissões têm assumido um papel importante no processo deliberativo. Como argumenta Cunha (2009), as comissões por funcionarem em grupos menores possibilitam aprofundar o conhecimento e o debate sobre o assunto em deliberação.

A secretaria executiva teve uma participação em média de 3,9%. Destaque para o conselho de Juiz de Fora com 15,44%. Esse conselho se difere dos demais, pois sua a estrutura de funcionamento prevê que a secreta-

ria executiva seja composta por um conselheiro remunerado para desempenhar tal função. No ano analisado (2012-2013) o secretário era um membro representante do segmento dos usuários.

A vocalização de conselheiros locais/distritais/estaduais não era esperada para os conselhos de Barbacena e Poços de Caldas, pois eles não contam com a presença desse segmento. Já em Juiz de Fora e Ponte Nova não houve nenhuma vocalização desse segmento, embora tenha um número significativo de representantes. Foi registrada a vocalização apenas para os municípios de Uberlândia (15,87%), Belo Horizonte (6,48%), Uberaba (1,68%) e Governador Valadares (0,48%).

De forma análoga os resultados encontrados nos estudos de Cunha (2009), Almeida (2009) e Fuks (2005) mostraram que o papel dos atores externos ligados ao governo é importante na dinâmica do processo deliberativo, pois eles atuam como "apoio técnico". Fuks (2005) aponta que a grande presença desses atores revela o peso do conhecimento técnico na dinâmica dos conselhos, o que confere a eles papel importante na disseminação da informação a respeito das ações e programas governamentais.

A partir da análise dos dados, notou-se que os conselhos têm sido espaços em que diversos atores envolvidos com a temática da saúde podem apresentar publicamente suas ideias, opiniões e razões. No entanto, fica evidente a variação na capacidade de vocalização entre os participantes, o que demonstra haver desigualdade deliberativa entre os segmentos envolvidos. Nesta perspectiva, ainda que a capacidade de vocalização demonstre a frequência com que os atores exerceram o direito à voz, para Cunha (2009), este dado é insuficiente, pois não permite saber se a fala foi relevante para o processo deliberativo dos conselhos. Diante disso, é importante analisar também a capacidade de proposição de agenda dos participantes, para compreender a capacidade desses atores em colocar questões para discussão (capacidade de agenda) e a relevância dos temas propostos para a discussão e decisão sobre a política de saúde (temas), o que será apresentado na próxima seção.

#### **4.1.2. Capacidade de agenda dos participantes**

A capacidade de agenda<sup>1</sup>, que consiste na habilidade em colocar tema ou questões para o debate político e público, foi outra variável definida como significativa para o estudo, uma vez que, para a teoria deliberativa os processos devem permitir não somente o discurso de todos os participantes, mas também, devem garantir que eles tenham a mesma oportunidade de apresentar pontos de pauta, de iniciar os debates e, com isso, colocar novas questões para a deliberação (Cunha, 2009).

Os dados referentes à capacidade de agenda apresentados na tabela 2, evidenciaram que, assim como na capacidade de vocalização, nos conselhos de Poços de Caldas (19,17%), Ponte Nova (18,70%), Uberlândia (14,93%) e Patos de Minas (11,88%) o segmento do governo propôs mais pontos de pautas que outros segmentos, até mesmo o segmento dos usuários que são maioria nos conselhos.

Dados semelhantes foram encontrados nos trabalhos de Fuks (2005), para o autor o segmento do governo possui um recurso de poder importante e escasso nos conselhos, que é a informação. Desse modo, ele usa esse acesso privilegiado a seu favor, podendo sonegar, divulgar parcialmente, ou até mesmo manipular as informações.

---

<sup>1</sup>Nessa variável foi considerada a oportunidade do ator iniciar a discussão, assim considerou-se toda a forma de expressão, seja referente às pautas das reuniões dentre outras manifestações, como informes, denúncias.

**Tabela 2- Capacidade de Agenda dos Segmentos (%)**

SEGMENTO	BAR	BH	DIV	GV	JF	PM	PC	PN	UBER	UBERL
Ator Externo Governo	6,61	4,81	5,00	13,61	4,64	19,80	4,17	4,88	11,67	9,95
Ator Externo Sociedade Civil	0,57	0,80	0,83	2,04	1,27	0,99	1,67	1,63	0,24	1,99
Ator Externo Não Identificado	3,16	8,82	7,50	1,36	1,27	2,97	0,83	1,63	1,19	1,49
Segmento Governo	6,03	2,14	5,00	0,68	8,86	11,88	19,17	18,70	0,00	14,93
Segmento Prestador	1,15	0,00	4,17	0,00	0,42	0,99	1,67	0,81	1,90	1,49
Segmento Trabalhador	3,74	6,95	8,33	4,76	2,95	0,99	0,83	17,89	6,90	6,47
Segmento Usuário	18,97	22,99	22,50	4,76	7,17	5,94	10,83	11,38	21,67	7,96
Segmento Não Identificado	4,02	3,48	5,83	1,36	0,84	0,00	1,67	2,44	5,71	0,00
Câmara Técnica	0,29	1,87	0,00	3,40	9,28	0,00	0,00	0,00	0,95	3,48
Mesa Diretora	55,46	43,05	37,50	57,82	25,32	52,48	59,17	40,65	43,10	32,34
Secretaria Executiva	0,00	0,27	2,50	9,52	31,22	3,96	0,00	0,00	5,71	8,96
Ouvidoria	0,00	-	-	-	6,75	-	-	-	-	-
Conselheiro Local, Distrital, Estadual	0,00	4,81	0,83	0,68	0,00	0,00	0,00	0,00	0,95	10,95
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pelas autoras a partir dos dados da pesquisa, 2016.

Legenda: Bar =Barbacena/ BH= Belo Horizonte/ Div = Divinópolis/ GV= Governador Valadares/ JF= Juiz de Fora/ PM = Patos de Minas/ PC= Poços de Caldas/ PN = Ponte Nova/ UBER = Uberaba/ UBERL = Uberlândia.

No entanto, ainda que o segmento governamental apresente melhores informações e mais recursos de poder do que a maioria dos representantes da sociedade civil, pois, responde pela gestão da política de saúde dos municípios, os dados mostram que sua presença não inibe nem restringe a participação dos representantes dos “públicos fracos” da sociedade civil quanto à apresentação de temas ao debate. Verificou-se que nos conselhos de Barbacena (18,97%), Belo Horizonte (22,99%), Divinópolis (22,50%) e Uberaba (21,67%) o segmento dos usuários tiveram uma maior capacidade de agenda quando comparados aos demais segmentos.

Os trabalhadores continuam com uma participação tímida, em média 6% de proposições, destaque novamente para Ponte Nova que trouxe expressiva participação desse segmento (17,89%). Já os segmentos dos prestadores de serviço apresentaram pouca ou nenhuma participação na proposição de agenda. Em Belo Horizonte e em Governador Valadares eles não iniciaram nenhuma discussão no período analisado.

Assim como destacado nos trabalhos de Fuks (2005) sobre os conselhos de saúde e de assistência social, fica evidente que a distribuição da participação tem o segmento do gestor e dos usuários como protagonista no processo.

Também é válido destacar a participação dos atores externos oriundo do governo na proposição de temas que supera, em alguns casos, até mesmo o segmento dos usuários. Eles atuam apresentando programas governamentais, oferecendo esclarecimentos, transmitindo informações do governo e emitindo parecer a respeito de assuntos de suas competências técnicas. Destaque para Patos de Minas que trouxe um número expressivo de atores externos ligados ao governo (19,80%) e Uberaba, que embora não tenha apresentado nenhum conselheiro representante do governo propondo pauta, trouxe 11,67% de atores externos ligados a esse

segmento, mesmo caso foi verificado em Governador Valadares, onde o segmento do governo apresentou um percentual de 0,68% na proposição de agenda, no entanto, 13,61% de ator externo advindos do governo.

No que se refere às estruturas de funcionamento dos conselhos, as comissões apresentaram uma maior capacidade de agenda em Juiz de Fora (9,28%), Uberlândia (3,48%) e Governador Valadares (3,40%). Verificou-se que nos conselhos de Divinópolis, Patos de Minas, Poços de Caldas e Ponte Nova as comissões não fizeram proposição de pauta. É válido ressaltar que a pouca expressão das comissões pode decorrer da forma como foi registrada em ata a fala do conselheiro, ou seja, como se ele estivesse falando pelo seu segmento e não pela comissão, uma vez que já se confirmou nas entrevistas a importância dessa estrutura no processo deliberativo.

Em relação à secretaria executiva, em Juiz de Fora (31,22%), Governador Valadares (9,52%) e Uberlândia (8,96%) houve uma maior participação na proposição de pauta desta estrutura. Conforme mencionado, a secretaria executiva no conselho de Juiz de Fora é composta por um conselheiro do segmento usuário, o que pode explicar a baixa proposição da agenda desse segmento, já que esse ator vocaliza tanto pelo seu segmento quanto pelo seu cargo de secretário, diante disso, muitas vezes não foi possível identificar claramente por qual ele estava vocalizando. Já em Barbacena, Poços de Caldas, Ponte Nova e Patos de Minas a secretaria executiva não iniciou a discussão no período analisado. A ouvidoria, novamente, foi verificada somente em Juiz de Fora, com 6,75% de proposição de pauta. Já os conselheiros distritais /locais/estaduais tiveram uma expressão maior em Uberlândia.

#### 4.2. O Processo de Discussão: Sobre o que se discute?

Como verificado, a capacidade de agenda varia entre os segmentos que compõem os conselhos, no entanto, mais do que colocar temas para a discussão interessa-nos saber quais foram esses temas e quais predominaram, “já que a qualidade do processo deliberativo não depende apenas de “quem” e de “como” se debate e se delibera, mas define-se também em termos de “o quê” ocupa maior espaço na pauta das reuniões” (Perissinotto, Fuks e Souza, 2004:87).

**Tabela 3- Caráter das Manifestações (%)**

MANIFESTAÇÃO	BAR	BH	DIV	GV	JF	PM	PC	PN	UBER	UBERL
Formalidades da Reunião	24,38	19,95	18,66	29,30	25,36	26,73	16,00	23,39	15,14	15,83
Informes	14,96	26,20	11,94	12,10	6,79	8,91	16,80	6,45	27,62	23,33
Esclarecimentos e Explicações	20,50	10,34	17,16	16,56	15,36	28,71	13,60	20,97	12,69	20,83
Apresentação de Projetos	8,31	2,64	12,69	8,92	9,64	12,87	8,00	18,55	5,35	5,00
Posicionamento Encaminhativo	5,26	6,01	2,24	7,01	2,50	3,96	8,00	3,23	3,12	2,08
Prestação de Contas	1,66	2,40	0,75	1,27	5,00	3,96	8,00	3,23	1,11	2,08
Demanda	15,51	16,11	20,90	17,20	29,29	9,90	20,80	9,68	21,16	18,33
Denúncias	4,16	7,45	11,19	5,10	1,07	2,97	5,60	9,68	7,57	7,92
Posicionamento de Opinião	5,26	8,89	4,48	2,55	5,00	1,98	3,20	4,84	6,24	4,58
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pelas autoras a partir dos dados da pesquisa, 2016.

Legenda: Bar =Barbacena/ BH= Belo Horizonte/ Div = Divinópolis/ GV= Governador Valadares/ JF= Juiz de Fora/ PM = Patos de Minas/ PC= Poços de Caldas/ PN = Ponte Nova/ UBER = Uberaba/ UBERL = Uberlândia.

Devido à dificuldade de abranger todos os temas discutidos em dez conselhos, optou-se por identificar a natureza desses temas, chamada neste trabalho de caráter das manifestações. É importante mencionar que em diversos momentos uma fala se encaixou em mais de um caráter, nestes casos o mesmo assunto foi classificado duas vezes em caráter diferente. A Tabela 3 trouxe os assuntos colocados em discussão nos conselhos estudados.

Sobre a natureza dos temas discutidos nos conselhos, verificou-se que a maioria deles ocupa grande parte das reuniões com formalidades e informes, que consiste nos procedimentos de abertura e fechamento das reuniões, leitura e apreciação de atas, apresentação de membros e convidados e no pronunciamento de recados, convites, avisos, entre outros assuntos. Ao unir esses dois itens foi possível perceber que eles são assuntos centrais nos conselhos, destaque para Belo Horizonte (46,15%), Uberaba (42,76%) e Uberlândia (39,16%). Ponte Nova foi o conselho que apresentou o menor número de informes (6,45%). Diante dos dados, pode-se dizer que os conselhos analisados estão discutindo temas “menos substantivos”, como classificado por Perissinotto e Fuks (2006).

Após as formalidades e os informes, nota-se na Tabela 3 um grande número de esclarecimentos e explicações, que consiste em informações sobre determinado tema que está em pauta, sendo mais recorrentes em Patos de Minas (28,71%) e Uberlândia (20,83%). Na maioria dos casos são esclarecimentos que permitem aos conselheiros terem uma posição melhor sobre determinado assunto. São importantes por gerarem as informações necessárias para a tomada de decisões ou para melhorar a argumentação e amenizar dificuldades para uma participação mais efetiva, que segundo Aguiar e Freitas (2015) se refere à falta de entendimento por parte dos conselheiros dos assuntos tratados nas reuniões. É válido destacar que dentre os segmentos que compõe o conselho, os usuários foram os que mais colocaram essa questão como um fator limitador à participação.

Quanto à apresentação de projetos, trata-se de um tema advindo na maioria das vezes da secretaria de saúde e dentre os conselhos analisados Ponte Nova (18,55%), Patos de Minas (12,87%) e Divinópolis (12,69%) foram os que mais apresentaram projetos nos anos analisados, ao passo que Belo Horizonte (2,64%) e Uberlândia (5%) apresentaram percentuais menos significativos. Ao considerar a importância da área de saúde, o montante de recursos que ela dispõe e o caráter deliberativo dos conselhos, que obriga que as decisões na área tenham a sua aprovação, é preocupante os dados revelados, pois, como observa Almeida (2009) em seus estudos, são sinalizações de que o governo possa estar utilizando de outros meios para a aprovação e execução de projetos, ignorando o papel deliberativo dos conselhos.

Notou-se também, que nas reuniões é comum encaminhar conselheiros para participarem de alguma comissão, reunião, representar o conselho em algum evento ou órgão. Esses casos, denominado nesse estudo de posicionamento encaminhativo, foram mais frequentes em Poços de Caldas (8,00%) e Governador Valadares (7,01%) e menos em Uberlândia (2,08%) e Divinópolis (2,24%). No trabalho de Fuks, Perissinotto e Souza (2003) a participação dos conselheiros em atividades externas ocupava praticamente 60% da pauta das reuniões do conselho municipal de Curitiba. Para os autores, este dado é interessante, porque mostra a interatividade para além do conselho e a busca de diálogo com outras instituições, o que não se reproduz com a mesma intensidade nos conselhos ora analisados.

No que se refere ao tema prestação de contas, sabe-se que o controle sobre as ações públicas é um elemento característico da democracia deliberativa e também uma atribuição prevista na ordenação jurídica dos conselhos, que destaca a sua natureza deliberativa e a sua função de controle sobre as respectivas políticas (Cunha,

2015). Ao consultar a literatura, verificou-se que desde as primeiras experiências na área da saúde já se observava o esforço dos conselheiros no sentido de exigir dos gestores mais transparência no uso dos recursos financeiros públicos e nos critérios que determinavam a tomada de decisão, além de mais eficácia na prestação dos serviços (Sader, 1988; Gohn, 2000). No entanto, somente nos conselhos de Poços de Caldas (8,00%) e Juiz de Fora (5,00%) apresentam maior expressão, com percentuais acima da média de 2,95% de incidência, o que permite inferir que os conselhos não vêm sendo utilizados para a prestação de contas. Os dados encontrados corroboram com os resultados do trabalho de Perissinotto, Fuks e Souza (2004) que verificaram que este tema era debatido eventualmente no conselho municipal de saúde de Curitiba.

Ainda sobre a natureza dos temas tratados nos conselhos, foram verificados também as demandas, denúncias e o posicionamento de opinião. As demandas são caracterizadas como solicitações ou pedidos que não necessariamente se traduzem em propostas concretas a serem apreciadas e votadas pelo conselho. As denúncias são falas que relatam problemas na política pública tendo um forte componente de controle social e fiscalização. Já o posicionamento de opinião são falas nas quais há um teor de convencimento, considerações realizadas com o objetivo de manifestação de ideias acerca dos temas discutidos.

Os dados revelam que os conselhos analisados são reconhecidos pelos conselheiros como espaço propício ao acolhimento das solicitações daqueles que, de alguma forma, relacionam-se com a política de saúde. Conforme Tabela 3, de um modo geral, os conselhos analisados apresentaram mais demandas e denúncias do que posicionamento de opinião. Para Cunha (2009) as demandas e denúncias estão diretamente relacionadas à capacidade de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado e reflete aspectos específicos da política de saúde, que pode decorrer da insuficiência e/ou inadequação do que já está em execução, da insatisfação com diferentes aspectos da ação, dentre outras possibilidades. Considerando o baixo percentual de posicionamento de opinião, de 4,70%, pode-se inferir que o princípio da justificação não é comum entre os conselhos analisados.

Após verificar a natureza dos temas mais debatidos dentre os conselhos analisados, resta verificar quais foram os atores que propuseram tais temas, a fim de identificar se há uma concentração de assunto em determinado segmento, ou se todos os envolvidos participam igualmente dos assuntos colocados em pauta.

#### **4.3. O processo de discussão: substantivamente iguais?**

No procedimento deliberativo ideal proposto por Cohen (2009) os participantes do processo deliberativo são considerados substantivamente iguais, uma vez que as regras que regulam esse processo não fazem distinção entre os indivíduos. Para o autor, todos aqueles que possuem capacidade deliberativa possuem igual status em cada estágio do processo deliberativo e a distribuição de recursos e de poder existente na sociedade não pode dificultar ou impedir o acesso dos participantes à deliberação.

No entanto, ao retirar o caráter ingênuo da deliberação, Cohen e Rogers (2003) apontam que o procedimento deliberativo ideal não inclui a preocupação com as desigualdades de poder e, portanto, não preveem em que condições os atores que apresentam melhores vantagens irão aceitar decidir questões em comum e principalmente, aceitar as ideias de que todos são iguais.

Sabendo das diferentes origens dos conselheiros, com a possível distribuição desigual de recursos, resta nos saber se essa diferença reflete nos temas vocalizados. Nesse sentido, procurou-se verificar quais os temas que predominaram na expressão dos diferentes segmentos. Notou-se certa semelhança entre os conselhos no que diz respeito a natureza dos temas e os atores que vocalizaram.

**Quadro 1 - Temas Predominantes por Segmento**

SEGMENTO	BAR	BH	DIV	GV	JF	PM	PC	PN	UBER	UBERL
<b>Ator Externo Governo</b>	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações	Apresentação de Projetos e Demandas	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações	Demandas e Apresentação de Projetos	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações e Prestação de Contas	Apresentação de Projetos e Demandas	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações e Prestação de Contas	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações
<b>Ator Externo Sociedade Civil</b>	Denúncia	Demanda	Demanda	Denúncia	Demanda	Denúncia	Demanda e Denúncias	Demanda	Informes	Informes, Denúncia
<b>Segmento Governo</b>	Esclarecimentos e explicações e Demanda	Esclarecimentos e explicações e prestação de contas	Apresentação de Projetos e esclarecimentos e explicações	Esclarecimentos e explicações	Demanda, Esclarecimentos e explicações	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações	Esclarecimentos e explicações	Informes, Esclarecimentos e explicações
<b>Segmento Prestador</b>	Demanda	-	Apresentação de Projetos e esclarecimentos e explicações	Esclarecimentos e explicações	Apresentação de Projetos	Posicionamento de Opinião	Demanda e Informes	Demanda	Informes, Posicionamento de Opinião	Esclarecimentos e explicações
<b>Segmento Trabalhador</b>	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações	Demandas e Informes	Demanda e Denúncias	Demanda	Demanda e Posicionamento de Opinião	Esclarecimentos e explicações	Demanda	Apresentação de Projetos, Esclarecimentos e explicações e Prestação de Contas	Demanda, Posicionamento de Opinião, Esclarecimentos e explicações	Demanda, Informes
<b>Segmento Usuário</b>	Demanda, Denúncias, Informes, Posicionamento de Opinião	Informes, Demanda, Denúncia e Posicionamento de Opinião	Demanda, Denúncia, Posicionamento de Opinião e Informes	Demanda e Denúncia	Demanda e Posicionamento de Opinião	Demandas e Denúncias	Demanda, Denúncia, Informes, Posicionamento de Opinião	Denúncia e Demanda	Demanda, Denúncia, Informes, Posicionamento de Opinião	Informes, Denúncia, Demanda
<b>Conselheiros Locais, Distritais e Estaduais</b>	-	Demanda, Informes, Denúncias.	Informes	Informes	-	-	-	-	Denúncia, Informes	Demanda, Posicionamento de Opinião, Denúncia.

**Fonte:** elaborada pelas autoras a partir dos dados da pesquisa, 2016.

**Legenda:** Bar = Barbacena/ BH= Belo Horizonte/ Div = Divinópolis/ GV= Governador Valadares/ JF= Juiz de Fora/ PM = Patos de Minas/ PC= Poços de Caldas/ PN = Ponte Nova/ UBER = Uberaba/ UBERL = Uberlândia.

Dentre os segmentos que compõe o conselho, o governo juntamente com os atores externos oriundos do governo foram os segmentos que mais apresentaram os projetos e também a maioria dos esclarecimentos e as explicações feitas durante as reuniões. Já o segmento dos usuários juntamente com os conselheiros locais/ distritais/ estaduais e os atores externos da sociedade civil foram os que mais levaram informes, demandas e denúncias ao conselho. Dados semelhantes foram encontrados no trabalho de Cunha (2009, 2007) onde notou uma concentração de assuntos por segmento, sendo os informes e as denúncias advindas, principalmente, dos segmentos dos usuários e de atores externos da sociedade civil.

Essa maior necessidade de demandar e denunciar por parte dos usuários pôde ser evidenciadas nas entrevistas, pois, "o segmento do usuário fala mais porque é aquele que sente na pele, né, as necessidades da saúde pública" (Entrevista 7 – Segmento Usuário), ou talvez "porque o problema está no usuário, então o usuário sempre tem motivos para colocar pontos de pauta" (Entrevista 16 – Segmento Usuário).

Os segmentos dos prestadores de serviços e dos trabalhadores também apresentaram frequentemente demandas ao conselho, sendo os primeiros responsáveis pela apresentação de projetos e se apresentam em segundo quanto aos esclarecimentos e opiniões.



A predominância temática que perpassa os diferentes segmentos evidencia que possíveis desigualdades relacionadas às origens dos conselheiros e a posição que ocupam no conselho pode influenciar a natureza dos temas colocados à deliberação. Esses dados reforçam as alegações daqueles autores que acreditam que os mecanismos de participação são ferramentas débeis para a consecução da igualdade política, pois, como colocado por Bohman (2009) apesar de a deliberação pública implicar a igualdade política, não se pode desconsiderar as consequências das grandes diferenças de riqueza e poder existente entre os membros desse processo deliberativo. Assim em contextos marcados por desigualdades políticas e sociais, os espaços participativos tendem a não operar de forma igualitária comprometendo a capacidade dos participantes de vocalizarem suas opiniões e anseios (Cleaver, 2001; Sayago, 2007; Martins, 2015), o que poderia gerar, por essas razões, novas formas de exclusão e acarretaria riscos como o controle das decisões pelos grupos mais ativos (Pozzoni, 2002).

#### 4.4 O processo de decisão: a busca pelo consenso

Outra característica destacada pela teoria deliberativa é a possibilidade de os espaços deliberativos propiciarem não somente o debate público, mas também chegarem a decisões que possam estar vinculadas às decisões concretas. Assim, além da capacidade de argumentação que deve marcar o funcionamento dos conselhos, a sua natureza deliberativa aponta para o seu potencial de influenciar as decisões sobre a política de saúde.

Nesse sentido, é relevante identificar se os conselhos estudados produziram decisões e qual foi o tipo de decisões tomadas a serem direcionadas para a gestão pública. Uma primeira constatação verificada na tabela 4, é que os conselhos estudados produzem decisões sobre a política de saúde, ou seja, eles tanto discutem quanto decidem sobre aspectos centrais para essa área de política e com isso, praticam os dois elementos deliberativos destacados por Avritzer (2000). O processo decisório é antecedido por debates, como é comentado por um conselheiro entrevistado, que relata que *"a gente discute, discute, mas chega num denominador comum"* (ENTREVISTA 7 – SEGMENTO USUÁRIO).

**Tabela 4- Temas Decididos (%)**

CARÁTER DAS MANIFESTAÇÕES	BAR	BH	DIV	GV	JF	PM	PC	PN	UBER	UBLA
Demanda	16,66	6,31	13,05	30,00	53,70	20,79	9,44	8,82	30,24	33,33
Denúncia	0,00	0,00	0,00	4,00	0,00	2,97	0,00	0,00	0,00	2,08
Informes	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Posicionamento Encaminhativo	15,08	22,11	13,04	14,00	4,63	3,96	13,21	2,94	8,53	10,42
Posicionamento de Opinião	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Formalidade da reunião	35,71	37,89	26,09	20,00	19,44	26,73	37,74	32,35	34,88	20,83
Apresentação de projetos/ Programas	19,05	8,42	43,48	8,00	12,04	12,87	15,09	44,12	17,05	29,17
Esclarecimentos e Explicações	9,52	14,74	4,35	20,00	10,19	28,71	5,66	0,00	9,30	4,17
Prestação de Contas	3,97	10,53	0,00	4,00	0,00	3,96	18,87	11,76	0,00	0,00
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: elaborada pelas autoras a partir dados da pesquisa, 2016.

Legenda: Bar =Barbacena/ BH= Belo Horizonte/ Div = Divinópolis/ GV= Governador Valadares/ JF= Juiz de Fora/ PM = Patos de Minas/ PC= Poços de Caldas/ PN = Ponte Nova/ UBER = Uberaba/ UBERL = Uberlândia.

A Tabela 4 também possibilita verificar que a formalidade das reuniões está dentre a natureza dos temas debatidos nos conselhos que mais geraram decisões, referindo na maioria dos casos à aprovação de atas. Em relação a demandas solicitadas, Juiz de Fora (53,70%) foi o conselho que gerou mais da metade de decisões sobre esse tema, seguido de Uberlândia (30,24%). Pôde-se verificar também, que as denúncias, na maioria dos conselhos não resultam em nenhuma decisão. Levando em consideração que as denúncias são feitas pelo segmento dos usuários e atores externos da sociedade civil, esse dado é preocupante, embora não se possa afirmar somente pela análise documental, os dados indicam quem os conselhos apenas acolhem as reivindicações da sociedade civil, mas não dão encaminhamento.

Nos conselhos de Divinópolis e Ponte Nova as decisões foram mais substantivas, sendo a maioria delas referentes à aprovação de projetos governamentais. Já para a prestação de contas, como verificado nos caráter das manifestações, apenas os conselhos de Ponte Nova e Poços de Caldas apresentaram percentuais acima da média de 5% para as decisões sobre o tema. Os informes e o posicionamento de opiniões, pela natureza de seus temas não geraram decisões.

Como dito anteriormente, espera-se que os conselhos deliberativos possam ter a sua decisão vinculada a decisões concretas. A Resolução nº 453 de 2012 traz a prerrogativa que os conselhos deverão manifestar-se por meio de resoluções, recomendações, moções e outros atos deliberativos. Sendo que as decisões serão obrigatoriamente homologadas pelo chefe do poder constituído em cada esfera de governo em um prazo de 30 (trinta) dias. Caso a decisão não seja homologada e nem seja enviada uma justificativa pelo gestor ao conselho de saúde as entidades que integram o conselho podem buscar a validação das resoluções, recorrendo à justiça e ao Ministério Público, quando necessário.

As entrevistas mostraram que nem tudo o que vem sendo decidido nos conselhos é colocado em prática pela administração municipal, como se pode verificar nas falas transcritas até mesmo de conselheiros representantes do governo;

*Nem tudo, algumas coisas sim, mas muitas coisas não são acompanhadas. Nas conferências, por exemplo, porque é nas conferências que você confere o que foi feito e discute as diretrizes, nem todos os gestores participam, nem todos sabem o que foi definido, aí faz o plano municipal de saúde, quem faz é um servido específico né, eu não acredito que ele pegue as decisões e as deliberações da conferência para formar tal plano né [...] então assim, eu acho que tem muita falha aí (ENTREVISTA 1- SEGMENTO GOVERNO)*

Em relação ao processo decisório, de acordo com Cotta *et al.* (2013:193), a própria lei restringe o poder de deliberação dos conselhos de saúde ao condicionar que as deliberações normativas que impliquem a adoção de medidas administrativas da alçada privativa dos dirigentes do SUS estejam sujeitas à homologação do chefe do poder executivo. Corroborando essa análise, Wendhausen e Cardoso (2007) e Martins (2015), dizem que as decisões importantes são tomadas pelas secretarias de saúde ou seu secretário e ao conselho são levadas apenas as decisões menores. Análise compartilhada por Wampler (2007), pois para o autor, há espaços participativos que são utilizados pelos gestores como meio de legitimar suas próprias decisões, cabendo aos conselhos apenas cumprir a formalidade legal de referendá-las.

## 5. Considerações finais

Neste artigo analisou-se o processo deliberativo dos conselhos municipais de saúde tanto nos termos discursivos quanto decisórios, a fim de averiguar se eles são espaços inclusivos de discussões e decisões políticas.

Ao adotar como lente de interpretação o procedimento deliberativo ideal proposto por Cohen, pode-se dizer que o processo deliberativo dos conselhos analisados é inclusivo, visto que, todos os participantes são iguais em termos procedimentais, já que as condições e as regras são as mesmas para todos, ou seja, não existe distinção entre os indivíduos. No entanto, ao retirar o caráter ingênuo da deliberação e considerar as desigualdades existentes entre os participantes do processo deliberativo, verifica-se que a simples existência de regras comuns não garante a igualdade e inclusividade nesse processo.

Tal análise pôde ser verificada na capacidade de vocalização e de agenda dos segmentos que compõem os conselhos. A partir da análise dos dados, notou-se que os conselhos têm sido espaços coletivos em que diversos atores envolvidos com a temática da saúde podem apresentar publicamente suas ideias, opiniões e razões, porém, existem grandes variações na capacidade de vocalização e de agenda entre os participantes, o que demonstra haver desigualdade deliberativa entre os segmentos envolvidos.

Ao investigar quais os assuntos são temas da deliberação, verificou-se que a maioria dos conselhos analisados utilizam grande parte das reuniões com assuntos considerados “fracos”, como as formalidades das reuniões, informes, demandas e discute pouco sobre programas governamentais, prestação de contas. E, ao comparar os assuntos vocalizados por segmento, verificou-se a predominância temática que perpassa os diferentes segmentos, o que também evidencia que possíveis desigualdades relacionadas às origens dos conselheiros e a posição que ocupam no conselho pode influenciar a natureza dos temas colocados à deliberação. Desse modo, fica a cargo do segmento do governo (gestor) de apresentar assuntos considerados mais substantivos para a política de saúde, já o segmento dos usuários e atores externos ligados à sociedade civil leva até o conselho mais demandas e denúncias, que em muitos casos, não resulta em nenhuma decisão ou mesmo um encaminhamento.

Em se tratando do processo decisório, a teoria deliberativa considera a possibilidade dos espaços participativos propiciarem não somente o debate público, mas também chegar a decisões que possam estar vinculadas à decisões concretas. Verificou-se que a maioria dos assuntos debatidos nos conselhos não se finaliza em uma decisão e que dentre as decisões tomadas, grande parte refere-se à formalidades, como aprovação de atas. Além disso, as entrevistas indicaram que decisões tomadas nos conselhos não vêm sendo respeitadas e implementadas pela administração municipal, ou seja, não mantém o caráter vinculante.

Á guisa de conclusão, a análise dos dados reforça as alegações daqueles autores que acreditam que os espaços deliberativos, embora ofereçam às mesmas condições de participar, eles ainda tendem a não operar de forma igualitária, comprometendo assim seu caráter inclusivo e democráticos. 🗣️

## Referencias

- Aguiar, C. C., Freitas, A. F. 2015. "A percepção dos conselheiros quanto a participação e a deliberação no conselho municipal de saúde de Ubá-MG". In: V Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social, Lavras.
- Almeida, D. C. R. de A.; Cunha, E. S. M. 2011. "A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes". In: Pires, R. R. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA.
- Almeida, D. R. 2009. "Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa e institucional". In: Avritzer, L. Democracia, Desigualdade e Políticas no Brasil. v.2. Belo Horizonte.
- Assis, M. P. F. 2009. "Deliberação, diferença e reconhecimento: da esfera pública "neutra" à participação paritária". In: I Congresso Anual da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação e Política. Universidade Federal da Bahia – Salvador-BA.
- Avritzer, L. 2009. Participatory institutions in democratic Brazil. Johns Hopkins University Press.
- Avritzer, L. 2000. "Teoria democrática e deliberação pública". Revista Lua Nova. 50. São Paulo.
- Benhabib, S. 2009. "Rumo a um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: Marques, A.C.S. A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Bohman, J. 2009. "O que é deliberação pública? Uma abordagem dialógica". In: Marques, A.C.S. (organização e tradução). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Cleaver, F. 2001. "Institutions, agency and the limitations of participatory approaches to development". In: Cooke, B.; Kothari, U. (Eds.) Participation: the new tyranny? New York: Zed Books.
- Cohen, J. 2009. "Deliberação e legitimidade democrática". In: Marques, A.C.S. (org. e trad.). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Cohen, J. y Rogers, J. 2003. "Power and Reason". In: Fung, A; Wright, E. O. Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. London; New York: Verso.
- Cortes, S.; M. V. 2005. "Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura". In: Lubambo, C.; Coelho, D. B.; Melo, M. A. (Org.). Desenho institucional e participação política: experiência no Brasil contemporâneo. Petrópolis: Vozes.
- Cotta, R.M.M. et. al. 2013. Políticas de Saúde: Desenhos, modelos e paradigmas. Viçosa: Ed. UFV.
- Cunha, E.S.M.; Theodoro, H.D (org). 2015. Desenho Institucional, Democracia e Participação: Conexões teóricas e possibilidades analíticas, Belo Horizonte: D'Plácido.
- Cunha, E.S.M.; Almeida, D.C.R. 2015. "Conselhos de Políticas e Desenho Institucional: potencialidades e limites do isomorfismo institucional nas áreas da saúde e da assistência social no Brasil". In: Cunha, E.S.M.; Theodoro, H.D (org). Desenho Institucional, Democracia e Participação: Conexões teóricas e possibilidades analíticas, Belo Horizonte: D'Plácido.
- Cunha, E. S. M. 2009. "Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)". 372p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.
- Cunha, E. S. M. A. 2007. "Efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste". In: Avritzer, L. (org.). A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Ed. UFMG.

- Dryzek, J. S. 2004. "Legitimidade e economia na democracia deliberativa". In: Coelho, V.S.P. e Nobre, M(org.). Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Ed. 34.
- Faria, C.F. 2013. "Democracia deliberativa e Justiça". In: Avritzer, L. et.al. Dimensões políticas da justiça.
- Faria, C.F. 2007. "Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste". In: Avritzer, L. A participação social no Nordeste. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- Fraser, N. 2005. Qu'est-ce que la justice social? Reconnaissance et redistribution. Paris: Éditions La Découverte.
- Fuks, M.; Perissinotto, R. M.; Souza, N.R. 2003. "Participação e Processo Decisório em Alguns Conselhos Gestores de Curitiba". Revista Paranaense de Desenvolvimento. 105:75-100.
- Fuks, M.; Perissinotto, R. 2006. "Recursos, decisão e poder: conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba". Revista Brasileira de Ciências Sociais. 60: 67-81.
- Gohn, M.G. 2000. Conselhos gestores e participação política. São Paulo: Cortez.
- Gutmann, A. y Thompson, D. 2009. "Democracia deliberativa para além do processo". In. Marques, A.C.S. (organização e tradução). A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- Habermas, J. 1997. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Martins, S. 2015. "O Exercício da Democracia em Conselhos de Políticas Públicas". Tese de Doutorado (Administração). Universidade Federal de Minas Gerais, 373p.
- Perissinotto, R. M. y Fuks, M. 2007. "Recursos, influência política e cultura cívica nos conselhos gestores de Curitiba". In: Dagnino, E.; Tatagiba, L. (Org.) Democracia, Sociedade Civil e Participação. Chapecó: Argos.
- Perissinotto, R. M.; Fuks, M.; Souza, N.R. 2004. "Participação e processo decisório em conselhos gestores de Curitiba". In: 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política. Rio de Janeiro. Disponível em [www.cienciapolitica.org.br](http://www.cienciapolitica.org.br). Acessado em: 03 de maio de 2015.
- Pozzoni, B. 2002. "Citizen participation and deliberation in Brazil". Dissertação de mestrado apresentada ao Institute of Development Studies, University of Sussex.
- Sader, E. 1988. Quando novos personagens entraram em cena: experiências, falas e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-80. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Sayago, D. 2007. "Os conselhos de desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação". Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional. 4: 9-21.
- Souza, C.H.L. de P.; Lima, P. F. 2012. "Da inclusão ao insulamento: uma análise sobre o potencial inclusivo de conselhos nacionais". In: Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades. Universidade de Brasília.
- Teixeira, A. C.; Tatagiba, L. 2007. "Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas". In: 6º Encontro da ABCP. UNICAMP, Campinas, SP. 29/07 a 01/08/2007.
- Wampler, B. 2007. "Can participatory institutions promote pluralism? Mobilizing low-income citizens in Brazil". Studies in Comparative International Development. 4. Winter .
- Wendhausen, A. y Cardoso, S.M. 2007. "Processo decisório e Conselhos Gestores de Saúde: aproximações teóricas". Revista Brasileira de Enfermagem. 60: 579-584.

Young, I. M. 2003. "Activist challenges to deliberative democracy". In: Fishkin, James S.; LASLETT, Peter. Debating deliberative democracy. UK: Blackwell Publishing, 2003.

Young, I. M. 2001. "Comunicação e o outro: além da democracia deliberativa". In: Souza, Jessé (Org.). Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea. Brasília: Editora UNB.

Young, I. M. 2000. Inclusion and democracy. New York: Oxford University Press, 2000.

## Sobre las autoras/ About the authors

Cristina Caetano de Aguiar: Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa e graduada em Cooperativismo pela mesma instituição. Professora da Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga-FADIP- Ponte Nova-MG. Simone Martins: Doutora em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais, mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa, especialista em Gestão Pública, Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto


Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

## **Análise das barreiras enfrentadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar nas Regiões Nordeste e Sudeste brasileiras**


Lopes, Bruno de Jesus

*Universidade Federal de Viçosa- UFV- Viçosa-MG*

 bruno.adm2008@yahoo.com.br

Doula, Sheila Maria

*Universidade Federal de Viçosa- UFV- Viçosa-MG*

 sheiladoula@gmail.com


Martins, Simone

*Universidade Federal de Viçosa- UFV- Viçosa-MG*

 simmone.martins@gmail.com

Tavares de Paula, Bárbara

*Universidade Federal de Viçosa- UFV- Viçosa-MG*

 barbaratavares1310@gmail.com

Documento recibido:	11 septiembre 2017
Aprobado para publicación:	11 octubre 2017

---

### **Resumo**

O objetivo de este trabalho analisar as barreiras enfrentadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) no controle social do PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar). Utilizaram-se como metodologias a Análise Documental, de frequência e correlação com base nos Relatórios de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União. Dentre os resultados, destacam-se a falta de capacitação, organização regimental e infraestrutura insuficiente. Concluiu-se que os CAEs são instituições fragilizadas, em grande parte, devido as barreiras encontradas

### **Palavras - chave**

Controle Social; Conselhos de Políticas Públicas; Programa Nacional de Alimentação Escolar.

---

## Abstract

The purpose of this study is to analyze the barriers faced by the School Alimentation Councils (CAE) in the social control of PNAE (School National Alimentation Program). Using as methodologies the Documental Analysis, frequency and correlation, based on the Municipal Inspection Reports from Controladoria Geral da União. Among the results, were highlighted the lack of training, regimental organization and insufficient infrastructure. The research concluded that the CAEs are fragile institutions, due in large part to the barriers encountered.

## Keywords

Social Control; Public Policy Councils; School National Alimentation Program.

---

## 1. Introdução

O Brasil vive, atualmente, em um cenário político em que as principais decisões governamentais são centralizadas na figura dos três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. A sociedade é pouco consultada e/ou escutada e as maiores deliberações decisórias que trazem grandes mudanças sociais e econômicas ocorrem sem conhecimento ou concordância da população como um todo.

No entanto, essa ocorrência se caracteriza principalmente na União e nos Estados, pois, em âmbito Municipal, existem espaços institucionalizados para interação dos atores governamentais e da sociedade no desenvolvimento e manutenção das políticas públicas, assim como na utilização dos recursos públicos. Estes espaços são os Conselhos Deliberativos de Políticas Públicas.

O movimento constituinte que atuou no desenvolvimento da Carta Magna de 1988 trouxe como inovação a descentralização política e participação da sociedade nas políticas destinadas à Saúde, às Crianças e Adolescentes e à Assistência Social. Formavam-se os Conselhos de Políticas Públicas, espaços deliberativos para que a sociedade, junto ao Estado, decidisse sobre os caminhos que a política pública percorreria nos municípios. Como apresentado por Silva e Ribeiro (2016), os conselhos de políticas são inovações que ampliaram a democracia ao criar espaços de participação na política formal para atores tradicionalmente excluídos, em que o diálogo entre o poder público na figura do governo e as organizações civis pode ocorrer de forma mais regular. Com o passar dos anos, e com o acúmulo da experiência com os primeiros modelos de Conselho, outros setores começaram a adotar o modelo deliberativo para controle social dos programas governamentais (Controle Social advém do controle da sociedade sobre as ações do Estado (Mannheim, 1962)), como os Conselhos de Alimentação Escolar.

O Conselho de Alimentação Escolar (CAE) é uma exigência do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e foi constituído em 1994 para repasse dos recursos federais para implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)<sup>1</sup>. O objetivo do CAE é a descentralização e controle social dos recursos para a execução do PNAE. Ele é responsável por acompanhar e monitorar os recursos federais repassados

---

<sup>1</sup> O PNAE, Programa Nacional de Alimentação Escolar, é uma política originada na década de 1950 com o objetivo de fornecer gêneros alimentícios aos estudantes de escolas públicas para combater as deficiências nutricionais de crianças carentes.



pelo FNDE para a alimentação escolar e garantir boas práticas de sanitárias e de higiene dos alimentos (FNDE, 2017).

De acordo com Daniel (2001), os conselhos representam parte do Estado, já que são instituídos por este. No entanto, é importante garantir a autonomia dos conselhos em relação ao governo. Assim, mesmo que seja institucionalmente formalizado para o Controle Social e debate das políticas públicas, barreiras podem ser encontradas que impossibilitam a efetividade do Conselho quanto as suas Competências. Destacam-se elementos como: o posicionamento centralizador por parte do governo (Soares, 2012) em vista que sua institucionalização parte da obrigatoriedade legislativa; falhas de funcionamento que impedem o efetivo alcance de suas atribuições (Martins et al., 2012) e assimetrias entre os participantes em termos de conhecimento e capacitação para o debate (Cunha, 2007). Como apresentado por Allebrandt et al. (2011), a ideia dos Conselhos, devido as suas fragilidades, parece ser uma concepção ideal distante da prática generalizada, que utiliza o discurso da participação muito mais como fonte legitimadora do poder político local, ou porque os mecanismos de participação, como os conselhos municipais e regionais, constituem-se apenas formalmente para atender exigências legais de repasse de recursos no processo de descentralização.

Neste sentido, objetiva-se com este estudo analisar as principais barreiras enfrentadas pelos Conselhos de Alimentação Escolar nos Municípios da Região Sudeste e Nordeste brasileira (regiões brasileiras com consideráveis dicotomias entre elas) que impedem a efetiva atuação do Conselho de acordo com as constatações da Controladoria Geral da União (CGU)<sup>2</sup>. Para tal, utilizou-se como ferramenta metodológica a análise documental dos relatórios do Programa de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União, programa que, por meio de sorteio público, seleciona municípios brasileiros para fiscalizar a implementação de políticas que utilizam recursos federais em âmbito municipal, além da Análise de Frequência e do Coeficiente de Correlação de *phi*.

Este estudo se justifica pela importância dos Conselhos como instrumento de Controle Social da implementação das políticas públicas. Como resultados, observa-se que os CAEs se esbarram em empecilhos ao efetivo funcionamento do espaço, principalmente por falta de capacitação dos conselheiros, falta de infraestrutura para execução de suas atribuições e problemas ligados a sua estrutura organizacional e regimental.

### **1.1. Controle Social e os Conselhos de Políticas Públicas**

A gestão das políticas públicas no município possui como desafios, além da inclusão efetiva da sociedade no processo de tomada de decisão, a utilização de instrumentos e mecanismos de gestão e planejamento que existem para garantir um maior alinhamento com as políticas nacionais e com o controle social previsto constitucionalmente. Tratando a respeito da assistência social e da saúde, leis e outros documentos normativos e regimentais, de âmbito nacional, estadual e municipal, definem diretrizes e princípios de gestão que devem ser considerados pelos atores envolvidos neste processo (Klebaet *al.*, 2015) dando origem aos Conselhos de Políticas Públicas. Segundo Teixeira (2005), os Conselhos surgem em países cujo capitalismo está em um estágio avançado e se manifestam através de arranjos neocorporativos que visam negociar demandas de trabalhadores, usuários e outros grupos de interesse a fim de reduzir conflitos distributivos.

---

<sup>2</sup>A CGU, atual Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União, é o órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria (CGU, 2017).

A inserção dos Conselhos de Políticas Públicas no processo democrático, surgiu institucionalmente com a Constituição Federal de 1988, ao serem criados espaços deliberativos em setores como o da saúde e da assistência social, tendo como objetivos a descentralização das políticas e a participação cidadã da sociedade (Shier, 2012). Os Conselhos, em termos gerais, são órgãos públicos, criados por lei, regidos por regulamentos aprovados por seu plenário e referendados pelo Executivo. A partir de 1996, devido às mudanças na legislação brasileira para controle social e transparência dos recursos públicos, em muitos casos os Conselhos passaram a ter caráter obrigatório. Sua composição garante a sua especificidade, apesar da exigência de paridade de representantes do governo e da sociedade civil (Teixeira, 2000; Gohn, 2006).

Os tipos dos Conselhos de Políticas Públicas no Brasil variam de acordo com a sua vinculação, seja com os programas governamentais, como o caso do Conselho de Alimentação Escolar, ou com a elaboração e implantação de controle de políticas públicas, como saúde, educação e assistência social. Da mesma forma, as participações nos diferentes tipos de Conselhos também podem variar entre si, dependendo do seu desenho institucional: quando possuem um desenho deliberativo, dentre outras competências, tomarão decisões sobre os encaminhamentos às políticas e recursos; quando consultivos debaterão sem ter o poder de decisão e quando operacionais, terão como competência fiscalizar os recursos, controlar o programa e definir estratégias para o controle social.

Controle social compreende a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e monitoramento das ações de gestão pública (Ricci, 2009). Na prática, significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos. Corroborando com essa conceituação, Correia (2005) afirma que o controle social se trata da participação direta da sociedade sobre os processos de gestão dos recursos públicos, refletindo a apropriação, pelos sujeitos, dos meios e instrumentos de planejamento, fiscalização e análise das ações e serviços dos quais eles próprios são usuários, ou seja, o controle social é o controle exercido pelos e para os membros de uma sociedade (Resende, 2006). O controle social pressupõe, de um lado, um Estado decidido a assegurar aos cidadãos o exercício desse poder em espaços destinados para tal, e de outro, uma sociedade civil composta por cidadãos conscientes do seu papel e dispostos a exercer uma cidadania ativa junto ao Estado a partir da participação.

Assim posto, um dos atenuantes para o controle social se dá pela forma como este é construído do município.

Ele é gerado como um elo burocrático para que o município receba recursos, em vista de que os Conselhos são criados com essa finalidade. Como afirmado por Fonseca (2011), o objetivo dos Conselhos seria fomentar o controle social e a cidadania em uma perspectiva *botton-up*, ou seja, em uma orientação de baixo para cima, da sociedade para o Estado. No entanto, quando a perspectiva da participação social se origina de uma orientação *top-down*, o ideário do Conselho se perde por este servir, como descrito anteriormente, como um aparato burocrático para que o município receba os recursos para manutenção dos programas governamentais.

Neste sentido, aspectos como a falta de estrutura para atuação do Conselho, a capacitação fragilizada dos membros, a formação organizacional deste espaço, a cultura participativa e a política local, a assimetria de informação, dentre outros elementos, pode prejudicar a atuação de um Conselho e, conseqüentemente, o controle social esperado em sua constituição pode não ser alcançado pelo fato de o espaço democrático não ser funcional, ou haver limitações que desviam o conselho de sua plenitude.

## **1. 2. PNAE e o Controle Social do Programa**

O PNAE, uma política pública da década de 1950, que objetiva fornecer alimentação para atender os estudantes com refeições saudáveis e balanceadas nas escolas, teve um avanço marcante em 2009. Diante da experi-

ência acumulada com o PAA (Programa de Aquisição de Alimentos<sup>3</sup>), foi criada a lei 11.947, segundo a qual os municípios que recebem os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE são obrigados a destinar no mínimo 30% do montante para a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar. Nestes termos, a lei criada em 2009 no âmbito do PNAE teve como foco o desenvolvimento local através da compra de alimento dos agricultores, com limite anual no valor de R\$ 20.000,00 por agricultor.

A aquisição de gêneros alimentícios pelos municípios por intermédio do PNAE possui alguns condicionantes importantes para que o programa funcione adequadamente, o que destaca aspectos sobre a gestão administrativa da política por parte dos responsáveis por esta nos municípios, o funcionamento prático com base na implementação do programa pelos servidores e por último, a fiscalização e a participação pública por meio do controle social dos Conselhos.

Em um primeiro momento, para que o município receba os recursos do FNDE para aquisição dos alimentos, as escolas e creches a serem beneficiadas devem estar cadastradas no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC<sup>4</sup>). Outras entidades, como escolas filantrópicas, comunitárias e confessionais, sem fins lucrativos, que atendam aos critérios estabelecidos na Resolução FNDE nº 26/2013, também compreendem o rol da rede pública de ensino.

A execução da compra dos gêneros alimentícios, assim como dos produtos oriundos da agricultura familiar, deve partir, previamente, das demandas definidas pela equipe de nutricionistas responsáveis pelo PNAE no município. Tais profissionais precisam, obrigatoriamente, ser cadastrados no FNDE, como apresenta o artigo 12 da lei 11.947 de 2009. Segundo este artigo, os cardápios da alimentação escolar deverão ser elaborados por esses (as) profissionais, considerando os hábitos alimentares, a cultura e a tradição alimentar da localidade. Deve-se tomar também como base a sustentabilidade e diversificação agrícola da região.

Os municípios podem administrar os recursos repassados pelo FNDE de forma centralizada ou transferi-los para as Unidades Executoras, que são as entidades sem fins lucrativos que representam as escolas no processo de compra, ou para as próprias escolas. A aquisição dos gêneros alimentícios da agricultura familiar deve ser realizada por chamada pública, como apresentado pela Lei 12.188/2010, que dispensa o processo licitatório e destaca as obrigações dessa modalidade. Vale ressaltar que quando os 30% mínimos para aquisição dos alimentos superarem R\$ 100.000,00, a compra deve ser feita obrigatoriamente de grupos formais como associações e cooperativas. As demais aquisições devem seguir as normas para compras governamentais estabelecidas pela principal legislação de compras públicas no Brasil, a lei 8.666 de 1993.

A implementação do PNAE, como observado, envolve um grande número de agentes e operações distintas que partem do cadastro das escolas e estudantes; da análise nutricional e da cultura alimentar da região para elaboração do cardápio por nutricionistas; a compra dos gêneros alimentícios que envolve a aquisição, recebimento e controle do estoque; a preparação dos alimentos e fornecimento e, por fim, a prestação de contas.

---

3 O PAA foi instituído pelo art. 19 da Lei nº 10.696, de 2 de julho de 2003, com a finalidade de “[...] incentivar a agricultura familiar, promovendo a sua inclusão econômica e social, com fomento à produção com sustentabilidade, ao processamento de alimentos e industrialização e à geração de renda” (BRASIL, 2012).

4 O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Sua missão é subsidiar a formulação de políticas educacionais dos diferentes níveis de governo com intuito de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país (INEP, 2017).

Diante disso, em 1994, foi constituída a obrigatoriedade da existência de Conselhos de Alimentação Escolar (Lei 8.913/94, atualizada em 2009 com a Lei 11.947) para exercer o controle social do programa. Os CAEs, de acordo com o FNDE (2017), são geralmente compostos por um representante do poder executivo, dois pais de alunos, dois membros da sociedade civil organizada e dois trabalhadores da educação (docentes ou discentes) com mandato de quatro anos. Tal formação tem como objetivo dar maior equilíbrio ao Conselho para que não haja sobreposição de um nível e outro, e sim a paridade. Dentre as competências do Conselho, o espaço deliberativo deve realizar as atividades de acompanhamento e fiscalização do Programa e dos recursos destinados à alimentação escolar; zelar pela qualidade dos alimentos, a aceitabilidade dos cardápios oferecidos e o trabalho da equipe de nutricionistas cadastrados no programa, além de receber o relatório anual de gestão e elaborar o parecer conclusivo sobre a execução do PNAE.

Com exceção do estudo de Belik e Chaim (2009), a conclusão de grande parte dos trabalhos cujo objeto em análise eram os Conselhos de Alimentação Escolar apresentam as fragilidades deste espaço e a necessidade de mudanças no intuito do CAE alcançar os seus objetivos.

Belik e Chaim (2009), ao analisar os conselhos por intermédio das inscrições dos municípios no prêmio Gestor Eficiente<sup>5</sup> constatou que muitas melhorias no sistema de alimentação escolar foram obtidas graças à participação ativa do CAE, que conseguiu chamar a atenção para o problema e mobilizar pais de alunos, professores e, até mesmo, vereadores e a imprensa. Por outro lado, outros estudos encontraram perspectivas negativas para o CAE, como o de Pereira e Medeiros (2005). De acordo com os autores, nem sempre o CAE tem conseguido cumprir sua finalidade devido as dificuldades em exercer suas competências, sendo estas: à falta de capacitação dos conselheiros, falta de apoio logístico e a ingerência do Poder Executivo local nas atribuições dos conselhos.

Pereira e Medeiros (2005) concluíram com seu estudo que a simples previsão formal de um controle social, por meio de imposição legal não tem garantido a efetividade desses conselhos. Na realidade, as possibilidades de gerar controle social de cima para baixo, por determinação legal, como no caso dos CAEs, são limitadas. Em muitos casos, esses conselhos acabam reproduzindo o processo de dominação política existente no Poder Executivo e não cumprindo sua finalidade, conclusão similar à de Santos et al. (2012).

## 2. Metodologia

Esta pesquisa, de natureza qualitativa e quantitativa, tem como principal ferramenta metodológica a análise documental como método qualitativo (a pesquisa Documental, segundo Neves (1996) e Gil (2008), é constituída pelo exame de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar) e análise de frequência e correlação como método quantitativo para analisar os problemas encontrados na atuação do Conselho e sua correlação com as barreiras encontradas por este.

Na análise de correlação, procura-se determinar o grau de associação linear entre duas variáveis aleatórias (Ceconet *al.*, 2012). O coeficiente de correlação *phi*, utilizado neste estudo, de acordo com Lira e Neto (2006), é aplicado em situações em que se quer calcular a correlação entre duas variáveis nominais que são natural-

---

<sup>5</sup> O Prêmio Gestor Eficiente da Merenda Escolar foi elaborado pela ONG Ação Fome Zero, com o objetivo de avaliar e classificar as prefeituras do Brasil com relação à gestão da alimentação escolar.

mente dicotômicas. As variáveis são medidas em nível nominal ou por categorias discretas e expressas em forma de frequências. Na análise de correlação, procura-se determinar o grau de associação linear entre as variáveis atuação deficiente do CAE e falta de capacitação; atuação deficiente do CAE e falta de infraestrutura; e atuação deficiente do CAE e problemas regimentais. Conhecer a existência, ou não, da correlação entre as variáveis apresentadas possibilita analisar se as barreiras do Conselho influenciam a sua atuação.

O cálculo desse coeficiente de correlação é feito atribuindo-se valores numéricos binários às duas variáveis, por exemplo, 1/0 e 2/1. Neste estudo, adotou-se o valor de 1 quando há a existência de alguma ocorrência e 0 em caso negativo. O estimador para o cálculo do coeficiente de correlação tem a seguinte expressão:

$$\hat{\phi}(x, y) = \frac{(ad - bc)}{\sqrt{(a+b)(a+c)(b+d)(c+d)}}$$

onde:  $\Phi$  é o coeficiente de correlação phi; a,b,c,d são as frequências da tabela de contingência n é a soma das frequências a,b,c e d.

		Variável X		
Variável Y	1	0	Total	
1	a	b	$n_p$	
0	c	d	$n_q$	
Total	$n_p'$	$n_q'$	N	

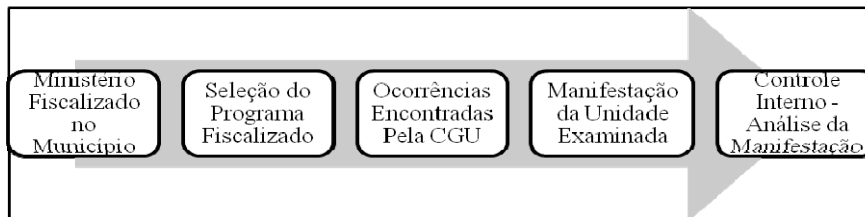
Os valores de  $\Phi$  variam entre -1 e +1. Para Bunchaft e Kellner (1999) é suficiente que "a" e "d" indiquem ou concordância ou discordância, o mesmo acontecendo com "b" e "c", mostrando se há ou não correlação entre as variáveis. Em virtude do caráter discreto das variáveis, para verificar a significância estatística dos valores calculados para as correlações foi usado o Teste  $\chi^2$ , assumindo-se um nível de significância de 5%.

A base dessa pesquisa consiste nos relatórios da Fiscalização por Sorteio Público da Controladoria Geral da União. A CGU, apesar de ter sido criada ainda no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso por meio de uma medida provisória, foi em 2003 estabelecida (Lei 10.683/2003) como uma agência anticorrupção encarregada de assistir ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições em assuntos relativos à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão (CGU, 2015).

Dentre as ações da CGU, foi criado em 2003 o Programa de Fiscalização por Sorteio Público com o objetivo de combater a corrupção e a má administração nos programas federais executados nos municípios brasileiros com população de até 450.000 habitantes. O sorteio, executado anteriormente pela loteria federal e agora pelo *Software* estatístico R, seleciona em média 60 municípios por evento para que seja realizada a fiscalização. Neste, são levantadas informações sobre os programas que utilizam recursos federais com o intuito de constatar, por exemplo, situações como corrupção, má execução do programa, gestão ineficiente de recursos e, nos casos em que se faz presente, o controle social sobre a política.

Cabe destacar que os relatórios da Controladoria Geral da União, atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União, são divididos por Ministérios investigados e dentro destas seções, dividem-se por programas governamentais que fazem uso de recursos federais. Em cada programa, a CGU elenca ocorrências deficitárias ao item investigado, dando espaço para manifestação da unidade examinada e por fim, concluir se mantem ou não a anotação da ocorrência encontrada.

**Figura 1: Processo de Fiscalização Municipal da Controladoria Geral da União**

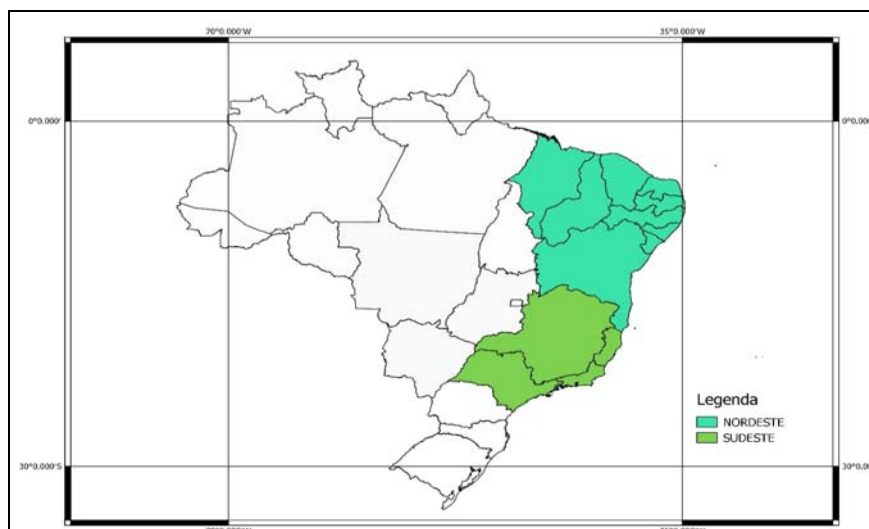


Fonte: Elaborado pelos autores.

Assim, neste estudo, analisa-se apenas as ocorrências que afetem os programas governamentais, ou seja, são aqui identificados os problemas que afetam o funcionamento dos Conselhos de Alimentação Escolar em nível municipal.

Para este estudo, foram selecionados os Municípios dos Estados que compõem as regiões Nordeste e Sudeste Brasileira (Figura 2) sorteados pela controladoria e que tiveram os relatórios divulgados dentre os anos de 2009 e 2016, compreendendo os sorteios que vão do número 30 ao 40. O período foi escolhido por ser neste que a Lei 11.947/2009 que doutrina o PNAE, foi promulgada atualizando a antiga legislação.

**Figura 2: Mapa Político do Brasil com destaque para as regiões Nordeste e Sudeste.**



Fonte: Elaborado pelos autores utilizando o Software Quantum Gis

Ao todo, foram selecionados 401 Relatórios de Fiscalização. Destes, 367 possuíam como constatações ele-

mentos deficitários ao Programa PNAE, estando em 275 deles, elementos deficitários a atuação e funcionamento do CAE. A Tabela 1 apresenta a distribuição dos Relatórios analisados neste estudo.

*Tabela 1: Número de Relatórios Analisados por Estado e Região*

Estado	Região	Relatórios Constatações PNAE		Com Constatações sobre o CAE		Porcentagem Constatações CAE	
Alagoas	Nordeste	13	239	12	193	92%	81%
Bahia	Nordeste	48		34		71%	
Ceará	Nordeste	36		25		69%	
Maranhão	Nordeste	24		22		92%	
Paraíba	Nordeste	17		10		59%	
Pernambuco	Nordeste	31		30		97%	
Piauí	Nordeste	23		21		91%	
Rio Grande do Norte	Nordeste	30		26		87%	
Sergipe	Nordeste	17		13		76%	
Espirito Santo	Sudeste	11	128	7	82	64%	65%
Minas Gerais	Sudeste	59		37		63%	
Rio de Janeiro	Sudeste	7		4		57%	
São Paulo	Sudeste	51		34		67%	
<b>Total</b>			<b>367</b>		<b>275</b>		<b>100%</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

Como pode ser observado, em 75% dos relatórios em que foram encontradas constatações sobre o PNAE havia discriminado algum elemento deficitário relacionado ao Conselho Municipal de Alimentação Escolar. Destaca-se que a Região Nordeste foi a que possuiu a maior frequência de Constatações, nesta, encontram-se Estados onde mais 90% dos Relatórios apresentavam categorias ligadas ao CAE.

A escolha das Regiões se deu, principalmente, pelas diferenças entre elas. Como apresentado por Avritzer (2007), há uma suposição acadêmica de que a região Nordeste possui uma menor cultura participativa, o que denota a relevância de se comparar duas regiões consideradas dicotômicas. Além disso, historicamente, o direcionamento dos investimentos federais, em grande parte, foi distribuído para o Sudeste, acreditando-se que com o desenvolvimento dessa região, as demais seguiriam e se beneficiariam com os anos, o que não ocorreu. Aumentou-se o fluxo migratório do Nordeste para o Sudeste em busca de oportunidades e com ele um conflito frio entre as regiões, evidenciado com as eleições presidências de 2014 onde o confronto político era evidente e moldou os resultados das votações.

### 3. Resultados e discussão

Ao analisar o PNAE pelos documentos de fiscalização da CGU, foram destacados destes as observações relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar, dando origem a quadro categorias de análise: a) Atuação do Conselho: A Controladoria Geral da União detectou atuação deficitária do CAE na realização de suas compe-

tências; b) Capacitação dos Conselheiros: O Município não forneceu ao CAE cursos de Capacitação para os Conselheiros; c) Infraestrutura: Não foi fornecida a infraestrutura básica para atuação do CAE (estrutura física e equipamentos, recursos humanos e transporte para realização de vistorias); d) Regimento e Organização formal: O Conselho não possui Regimento Interno ou este se encontra desatualizado e problemas na estrutura organizacional;

Dentre estas categorias, com exceção da primeira, são apresentados aspectos compreendidos como barreiras que prejudicam o alcance da efetividade do Conselho na realização de suas competências, sendo estas, de acordo com a Resolução 26, 17 de Junho de 2013 do FNDE, são atribuições do CAE:

*I – Monitorar e fiscalizar a aplicação dos recursos[...]; II – analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE [...]; III – analisar a prestação de contas do gesto [...] e emitir Parecer Conclusivo acerca da execução do Programa [...]; IV – comunicar ao FNDE, aos Tribunais de Contas, à Controladoria-Geral da União, ao Ministério Público e aos demais órgãos de controle qualquer irregularidade identificada na execução do PNAE, inclusive em relação ao apoio para funcionamento do CAE, sob pena de responsabilidade solidária de seus membros; V – fornecer informações e apresentar relatórios acerca do acompanhamento da execução do PNAE, sempre que solicitado; VI – realizar reunião específica para apreciação da prestação de contas com a participação de, no mínimo, 2/3 (dois terços) dos conselheiros titulares; VII – elaborar o Regimento Interno, observando o disposto nesta Resolução; e VIII – elaborar o Plano de Ação do ano em curso e/ou subsequente a fim de acompanhar a execução do PNAE [...] (FNDE, 2013).*

As competências do Conselho de Alimentação Escolar abrangem a fiscalização e o controle social de todas as etapas da implementação do PNAE em âmbito municipal. Assim, ao realizar a Fiscalização dos Entes Federativos, a Controladoria Geral da União busca nos Conselhos, por meio da análise das Atas das Reuniões do CAE e entrevistas com os conselheiros, analisar a atuação do Conselho em todas as suas atribuições. A Tabela 2 apresenta a distribuição por Estado, de constatações encontradas pela CGU em relação a Atuação do CAE.

Em grande parte, os problemas do Conselhos de Alimentação Escolar estão ligados a atuação deficiente do órgão no controle social do PNAE. Esta constatação foi encontrada em 82% dos 275 Municípios, destacando-se a Região Nordeste, onde aproximadamente 65% dos Relatórios continham este apontamento. Observa-se que, com as exceções do Estados do Ceará e da Paraíba, em mais de 50% dos Relatórios de Fiscalização Municipal foram encontrados problemas ligados a atuação do Conselho.



*Tabela 2: Frequência de Municípios com Atuação do Conselho de Alimentação Escolar Deficiente*

Estado	Região	CGU apresentou Deficiências na Atuação do CAE		CGU não apresentou Deficiências na Atuação do CAE		Total
		Frequen.	%	Frequen.	%	
Alagoas	Nordeste	10	77	3	23	13
Bahia	Nordeste	28	58	20	42	48
Ceará	Nordeste	14	39	22	61	36
Maranhão	Nordeste	20	83	4	17	24
Paraíba	Nordeste	7	41	10	59	17
Pernambuco	Nordeste	25	81	6	19	31
Piauí	Nordeste	20	87	3	13	23
Rio Grande do Norte	Nordeste	21	67	9	33	30
Sergipe	Nordeste	12	71	5	29	17
Espirito Santo	Sudeste	6	55	5	45	11
Minas Gerais	Sudeste	34	58	25	42	59
Rio de Janeiro	Sudeste	4	57	3	43	7
São Paulo	Sudeste	28	55	23	45	51
<b>Total</b>		<b>228</b>	<b>62</b>	<b>139</b>	<b>38</b>	<b>367</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

De modo a qualificar essa atuação, tomou-se como base as competências normativamente estabelecidas para os Conselhos e os apontamentos feitos pela CGU. Assim, foram criadas categorias que melhor representam as deficiências apresentadas pela CGU, sendo estas agrupadas da seguinte maneira:

- i) Conselho estabelecido apenas formalmente: a CGU, após analisar as informações disponíveis sobre o CAE, o aponta como não funcional, existente apenas pela sua obrigação normativa para recebimento de recursos do FNDE;
- ii) Uma ou duas ocorrências: Foi verificado que uma ou duas das competências não são executadas pelo CAE;
- iii) Três ou quatro ocorrências e
- iv) Cinco ou seis ocorrências.

Cabe, antes de apresentar os resultados, destacar uma das limitações dos relatórios da Controladoria Geral da União. Embora estes sigam uma estrutura pré-definida, o nível de informação pode variar de um relatório para outro. Assim, há documentos onde são elencadas detalhadamente as informações sobre a atuação do CAE e outros em que apenas um ou dois aspectos são descritos. Assim, para não trazer prejuízos a esta análise, quando não ficam explícitas as áreas onde o conselho não foi atuante, o município foi caracterizado no agrupamento de "Uma ou duas ocorrências". Assim, o município é enumerado como não atuante e não se cai em um viés de atuação negativa deste conselho, em vista que o objetivo deste trabalho é identificar as principais barreiras e não a ordenar a qualidade participativa do CAE.

*Tabela 3: Atuação dos Conselhos de Alimentação Escolar*

Categorias	Região				Total
	Nordeste		Sudeste		
Conselho estabelecido apenas formalmente	24	15%	12	17%	36
Uma ou duas ocorrências	76	49%	33	45%	109
Três ou quatro ocorrências	40	26%	20	28%	60
Cinco ou seis ocorrências	16	10%	7	10%	23
<b>Total</b>	<b>156</b>	<b>100%</b>	<b>72</b>	<b>100%</b>	<b>228</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

A apesar da Região Nordeste apresentar uma maior frequência de constatações relacionadas a problemas no CAE, observasse que a distribuição da qualificação dessa atuação se manteve similar entre as regiões estudadas, indicando certa similaridade entre elas. No entanto, cabe destacar a existência de aproximadamente 20% de Conselhos que existem apenas formalmente. Nestes casos, no geral, quando há reuniões entre os conselheiros, estas ocorrem apenas para aprovação do Parecer Conclusivo do PNAE, prejudicando assim a razão de ser do Conselho em vista que não há Controle Social.

A atuação do Conselho se esbarra então em limites que impedem um efetivo controle social, sendo estes, elementos como a falta de capacitação, a inexistência de estrutura para realização das atividades e as fragilidades regimentais e organizacionais.

Normativamente, o CAE deve ser guiado por um Regimento Interno, ser cadastrado na plataforma do FNDE, além de seguir a estrutura formal pré-estabelecida para prevalecer o equilíbrio representativo entre os conselheiros. Neste aspecto, quando constatado este tipo de ocorrências nos municípios, em grande parte se dava na falta do Regimento Interno ou por problemas cadastrais do CAE.

*Tabela 4: Problemas Regimentais por Região de Análise*

Categoria	Nordeste	Sudeste	Total
Sem Regimento Interno ou Desatualizado	19	15	34
Conselho não Cadastrado ou Diligenciado	18	1	19
Composição Irregular do Conselho	8	6	14
Sem ato de Designação de Conselheiro ou nomeação sem assembleia	8	2	10
Nomeação sem Assembleia	3	1	4
Mandato de Conselheiro Vencido	1	2	3
Sem Regimento Interno e Composição Irregular	2	0	2
Sem Regimento e ato de designação	2	0	2
Sem ato de Designação e Sem Cadastro	0	1	1
Sem Cadastro e Composição Irregular	1	0	1
<b>Total</b>	<b>59</b>	<b>27</b>	<b>86</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

A falta de um Regimento Interno desestrutura o Conselho, em vista que não existirá dessa forma, parâmetros a serem seguidos. No entanto, outros fatos, mesmo com um número menor de ocorrências, apresentam mai-

ores fragilidades ao CAE, como a Composição Irregular e a Nomeação sem Assembleia. Estes elementos, quando existentes, podem representar o controle do espaço pelo poder executivo municipal e uma estrutura apenas formalizada. Ressalta-se que, quando o FNDE constata tais ocorrências, o município deixa de receber os recursos enquanto a situação não é solucionada.

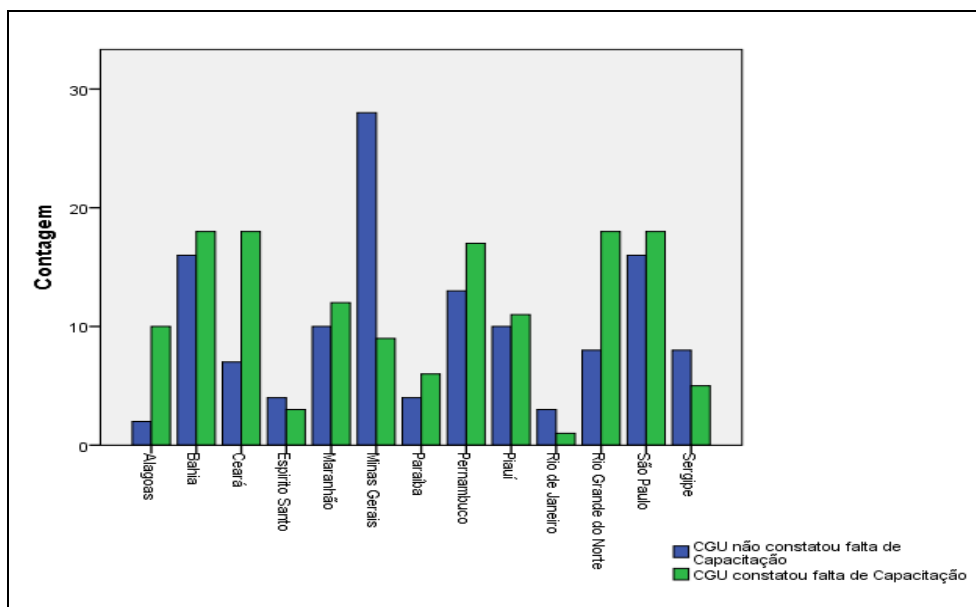
Em grande parte, a existência dessas ocorrências se dá pela falta de capacitação dos conselheiros. Espera-se estes estejam aptos para exercer suas atividades como tal e tenham e sejam legitimados para tal, o que demanda a necessidade e a obrigação do fornecimento de cursos formadores, como apresentado na Resolução 26 de 2017 do FNDE: "III – realizar, em parceria com o FNDE, a formação dos conselheiros sobre a execução do PNAE e temas que possuam interfaces com este Programa" (FNDE, 2013). Dos Municípios analisados pelos relatórios da Controladoria Geral da União, foi constatado que 146 dos 275 que apresentaram algum problema na implementação do PNAE tiveram CAEs que não passaram por cursos de Capacitação.

*Tabela 5: Realização de Cursos de Capacitação Segundo as Regiões analisadas*

Região	CGU não constatou falta de Capacitação	CGU constatou falta de Capacitação		Total
Nordeste	78	115	59%	193
Sudeste	51	31	37%	82
Total	129	146	53%	275

Fonte: Elaborado pelos autores.

*Figura 3: Relação de Relatórios onde o Conselho de Alimentação Escolar não foi capacitado para atuação*



Fonte: Elaborado pelos autores.

Mais da metade dos 275 relatórios com constatações relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar apresentaram a não realização de cursos de capacitação para os conselheiros. Destaca-se que esse valor ultrapassa

sou os 50% devido ao maior número de ocorrências na região Nordeste. A Figura 3 apresenta essa distribuição em nível estadual.

Observa-se que na região Nordeste, com exceção do Estado de Sergipe, as demais Unidades Federativas apresentaram uma maior relação de Municípios em que os Conselheiros não foram capacitados, impossibilitando que os mesmos conheçam todas suas atribuições e o mais importante, como realizá-las. Como apresentado por Gallina (2012), há a necessidade de qualificação dos conselhos de forma a contribuir para o exercício de um controle social efetivo e sintonizado com a política de alimentação escolar. O funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas demanda também que os conselheiros possuam aptidões e motivação para atuação e que sejam capacitados para tal.

De acordo com Saliba et al. (2009), ao estudarem conselhos em municípios de pequeno porte no estado de São Paulo, após a capacitação de conselheiros houve mudança na compreensão das suas funções e também na prática da participação. Segundo Callado e Paiva (2004), muitos membros que participam das instituições de controle social, como os Conselhos, não possuem a devida formação e orientação para exercer esse controle de modo eficaz. Segundo os autores, em uma auditoria realizada pelo Tribunal de Contas da União nos Conselhos de Alimentação Escolar (CAE) foi evidenciado, como um dos graves problemas enfrentados, a falta de formação e capacitação dos conselheiros para, por exemplo, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Além da capacitação e (re) conhecimento de suas competências, outra barreira encontrada pelos conselheiros se dá na falta de infraestrutura para atuação. Com base nos relatórios, observou-se que 32% dos Conselhos de Alimentação Escolar não possuíam instalações, equipamentos e meio de transporte para execução de suas atividades, contrariando o que está disposto no Artigo 36 da Resolução 26 de 2013, onde indica que o Município deve: I – garantir ao CAE, como órgão deliberativo, de fiscalização e de assessoramento, a infraestrutura necessária à plena execução das atividades de sua competência, tais como:

- a) local apropriado com condições adequadas para as reuniões do Conselho;
- b) disponibilidade de equipamento de informática;
- c) transporte para deslocamento dos membros aos locais relativos ao exercício de sua competência, inclusive para as reuniões ordinárias e extraordinárias do CAE; e
- d) disponibilidade de recursos humanos e financeiros, previstos no Plano de Ação do CAE, necessários às atividades inerentes as suas competências e atribuições, a fim de desenvolver as atividades de forma efetiva.

A Tabela 6 apresenta uma comparação entre o número de municípios que não forneceram a infraestrutura básica para o Conselho de Alimentação Escolar e os Municípios não forneceram e tiveram atuação deficitária.

Como pode ser observado, em grande parte, a falta de infraestrutura impede o funcionamento pleno do Conselho, seja pela dificuldade dos conselheiros em se locomoverem para fiscalizar as escolas, ou na falta de estrutura para reunião e direcionamento do Conselho, por exemplo. A tabela 7 apresenta um resumo da frequência de ocorrências observadas e esperadas para falta de capacitação, falta de infraestrutura e problemas regimentais, apontados como barreiras encontradas pelos Conselhos comparadas com a atuação do CAE. Essas ocorrências foram utilizadas para se testar a significância do coeficiente de correlação de phi ( $\Phi$ ) obtidos da associação entre as variáveis avaliadas,

calculou-se os valores de qui-quadrado para cada par de associação e comparou-se com os valores de qui-quadrado tabelado para um nível de significância de 5% ( $p \leq 0,05$ ).

*Tabela 6: Relação entre Disponibilização de Infraestrutura e Atuação Deficitária do Conselho*

Estado		Falta Infraestrutura	Falta de Infraestrutura e Atuação Deficiente
Alagoas	Nordeste	11	9
Bahia	Nordeste	15	13
Ceará	Nordeste	6	4
Maranhão	Nordeste	9	8
Paraíba	Nordeste	2	2
Pernambuco	Nordeste	11	9
Piauí	Nordeste	10	9
Rio Grande do Norte	Nordeste	6	5
Sergipe	Nordeste	7	6
Espirito Santo	Sudeste	1	1
Minas Gerais	Sudeste	3	2
Rio de Janeiro	Sudeste	0	0
São Paulo	Sudeste	7	5
<b>Total</b>		<b>88</b>	<b>73</b>

Fonte: Elaborado pelos autores.

*Tabela 7: Frequências de Ocorrências observadas e esperadas para a Atuação Deficiente do Conselho em Relação às Barreiras Encontradas*

			Falta de Capacitação			Falta de Infraestrutura			Problemas Regimentais		
			Não	Sim	Total	Não	Sim	Total	Não	Sim	Total
Atuação Deficiente do CAE	Não	Observado	106	32	138	123	15	138	123	15	138
		Esperado	83,1	54,9	138,0	104,9	33,1	138,0	105,7	32,3	138,0
	Sim	Observado	115	114	229	156	73	229	158	71	229
		Esperado	137,9	91,1	229,0	174,1	54,9	229,0	175,3	53,7	229,0
Total	Observado	221	146	367	279	88	367	281	86	367	
	Esperado	221,0	146,0	367,0	279,0	88,0	367,0	281,0	86,0	367,0	

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para as variáveis atuação deficiente do CAE e falta de capacitação foi encontrado um  $\chi^2 = 25,42$ , assim, foi observado uma correlação positiva e significativa ( $\Phi = 0,263$ ,  $p \leq 0,05$ ). A atuação deficiente do CAE correlacionou significativamente e positivamente com a falta de infraestrutura ( $\Phi = 0,238$ ,  $p \leq 0,05$ ) e o valor de  $\chi^2$  encontrado foi de 20,85. Foi obtido um  $\chi^2 = 19,45$  e um  $\Phi = 0,230$ , com significância de 5%, o que indica que a atuação deficiente do CAE apresentou correlação significativa e positiva com os problemas regimentais.

Com base nessas informações, pode ser afirmado que as barreiras encontradas pelo Conselho estão refletindo negativamente na atuação do mesmo. Assim, à medida que se aumenta os problemas regimentais, a falta de capacitação dos conselheiros e de infraestrutura para que estes desempenhem suas funções, há uma redução na eficiência do Conselho em atingir o Controle Social do Programa.


## 4. Conclusões

Os Conselhos representam no Brasil um grande avanço para participação democrática e para o controle social, no entanto, essa estrutura participativa deve superar as barreiras que ainda impedem uma atuação efetiva dos conselhos, como foi destacado por este trabalho.

Apesar de utilizar como *corpus* documental apenas os relatórios da Controladoria Geral, os resultados apontaram que a grande maioria dos municípios onde eram relatados problemas na implementação do PNAE, havia também constatações relacionadas ao Conselho de Alimentação Escolar, seja sobre a sua atuação deficiente ou por elementos condicionantes desta. Assim, observa-se a importância do CAE para o Controle Social e também para as dificuldades enfrentadas por ele.

Foram destacados três grandes grupos de ocorrências classificadas neste trabalho como barreiras para a atuação efetiva do Conselho de Alimentação Escolar: a falta de capacitação dos conselheiros; a falta de infraestrutura e por fim, os problemas regimentais que englobam desde a construção do Regimento Interno até o registro do CAE na plataforma do FNDE, chegando ao resultado de que todas elas são significativamente correlacionadas a atuação do Conselho. Cabe destacar que a existência de outros condicionantes a atuação do CAE, como a cultura participativa e política da região onde o conselho está inserido, o que torna relevante a construção de novos estudos com os municípios analisados com metodologias para aprofundar o conhecimento sobre cada um.

Apesar da maior existência de ocorrências deficitárias ao Conselho na região nordeste, observou-se com o estudo as similaridades em relação a sua atuação quando comparado com o Sudeste, chegando em margens que indicam a não existência de grandes diferenças entre as duas regiões quanto a atuação do CAE.

Conclui-se assim que, apesar de formalmente erguidos para exercer o controle social, os conselhos ainda precisam de apoio para se sustentarem. Nesse ponto, a dicotomia existente para este espaço: a) é um órgão para fiscalizar a implementação de uma política em um município b) que deve suprir as necessidades do Conselho. Ou seja, há ainda a necessidade de uma sociedade participativa mais forte para suprir as deficiências do Conselho com base na reivindicação dos direitos do CAE e no controle social e um governo local que compreenda a importância deste espaço e sua contribuição para a implementação e fiscalização das políticas públicas. 

## Referencias

- Allebrandt, S.L., Siedenberg, D.R., Sausen, J.O., Deckert, C.T., 2011. "Social management and deliberative citizenship: an analysis of the Corede experience in Rio Grande do Sul, 1990-2010". *Cadernos EBA-PE.BR* 9, 914-945.
- Avritzer, L., 2007. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Belik, W., Chaim, N.A., 2009. "National school meal program and municipal administration: management efficiency, social participation and local development." *Revista de Nutrição* 22, 595-607.
- Bunchaft, G., y Kellner, S.R. de O., 1999. *Estatística sem Mistérios*. Petrópolis, RJ: Vozes.
- Callado, A.L.C., Paiva, R.M.M., 2004. "O Controle Social na Administração Pública: Propostas para Estruturar e Estimular seu Desenvolvimento". Presented at the Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração, Anpad, Rio de Janeiro.
- Cecon, P.R., Silva, A.R. da S., Nascimento, M., Ferreira, A., 2012. *Métodos Estatísticos*. Viçosa: Editora UFV.
- CGU [online], 2017. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. URL <http://www.cgu.gov.br/cgu> [accessed 8.22.17].
- Cunha, E.S.M., 2007. "A Efetividade Deliberativa dos Conselhos Municipais de Saúde e de Criança e Adolescente no Nordeste", en: Avritzer, L. (Ed.), *A Participação Social No Nordeste*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Daniel, C., [online] 2001. "O papel dos conselhos de políticas públicas". Instituto Pólis.
- FNDE, [online] 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica.
- Fonseca, I.F. da, 2011. "Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos", in: Pires, R.R.C. (Ed.), *Efetividade Das Instituições Participativas No Brasil: Estratégias Avaliação*. Brasília: Ipea.
- Gallina, L.S., Teo, C.R.P.A., Munaro, P.S., Oliveira, V.S.H. de, 2012. "Representations on food security in the speeches of a Council of School Feeding". *Saúde e Sociedade* 21, 89-102.
- Gohn, M. da G., 2006. "Conselhos gestores e gestão pública". *Ciências Sociais Unisinos* 42, 5-11. doi:10.4013/6008
- INEP [online], 2017. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira URL. <http://portal.inep.gov.br/web/guest/sobre-o-inep> [accessed 8.22.17].
- Kleba, M.E., Zampirom, K., Comerlatto, D., 2015. "Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde". *Saúde e Sociedade* 24, 556-567.
- Lira, S.A., y Neto, A.C., 2008. "Coeficientes de correlação para variáveis ordinais e dicotômicas derivados do coeficiente linear de Pearson". *Ciência & Engenharia* 15, 45-53.
- Mannheim, K., 1962. *Sociologia sistemática: uma introdução estudo da sociologia*. Rio de Janeiro: Livraria Pioneira Editora.
- Martins, S., Ckagnazaroff, I.B., Lage, M.L. da C., 2012. "Análise dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas à luz dos Relatórios de Fiscalização da Controladoria Geral da União". *Administração Pública e Gestão Social* 4, 221-245.
- Pereira, C.V., Medeiros, P.H.R., 2005. "O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar". *Revista do TCU* 0, 42-54.
- Resende, T. de A., 2006. *Roteiro do Terceiro Setor*. Prax.

- Ricci, R., 2009. "Controle social: um conceito e muitas confusões". Revista Espaço Acadêmico.
- Saliba, N.A., Moimaz, S.A.S., Ferreira, N.F., Custódio, L.B. de M., 2009. "Healthcare Councils: knowledge about health care". Revista de Administração Pública 43, 1369–1378.
- Schier, A. da C.R., 2002. A participação popular na administração pública: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar.
- Silva, E.M. da, Ribeiro, A.C.A., 2016. "Sistemas deliberativos em perspectiva meso: a abordagem dos subsistemas aplicada aos conselhos de políticas públicas em Belo Horizonte". Opinião Pública 22, 167–194.
- Soares, M.M., [online] 2012. "Repases Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos"., en: 8o Encontro Da ABCP. Gramado, RS.
- Teixeira, E.C., 2000. "Efetividade e eficácia dos Conselhos", en: Carvalho, M. do C.A.A., Teixeira, A.C.C. (Eds.), Conselhos Gestores de Políticas Públicas. São Paulo: Pólis..

## Sobre los autores/About the author(s)

Bruno de Jesus Lopes. Doutorando em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Sheila Maria Doula. Professora do Departamento de Economia Rural da UFV e Pesquisadora do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Simone Martins. Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da UFV. Bárbara Tavares de Paula. Graduanda em Ciências Contábeis pela UFV.

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org



## ¿A qué llaman hoy presupuesto participativo?

Pineda Nebot, Carmen

GEGOP/CLACSO

 carmenpinedanebot@hotmail.com

Pires, Valdemir

Universidade Estadual Paulista UNESP

 pires.valdemir@gmail.com

Documento recibido: 11 septiembre 2017  
Aprobado para publicación: 11 octubre 2017

---

### Resumen

Cuando hace ya veintiocho años, en un momento de democratización del país, se puso en marcha en la ciudad de Porto Alegre (Brasil) un proyecto llamado “Orçamento Participativo” no se pensó que llegara a tener tanta difusión y éxito. Pero ese mismo éxito ha provocado que en algunos casos se haya banalizado hasta tal punto la metodología que pase a estar asociada a prácticas cuyos resultados perviertan la propuesta, colocándola en el saco común de las promesas no cumplidas en los esfuerzos por una democracia substantiva. Este estudio analiza, en algunos municipios españoles y portugueses, si la esencia de aquel Orçamento Participativo se mantiene o por el contrario se está utilizando su nombre para la realización de otras prácticas. Para ello se aplicó una metodología basada en el estudio documental y bibliográfico, que nos ha permitido definir cuáles son sus características esenciales a través de sus formulaciones originales y la doctrina más cualificada, para luego analizarlas de acuerdo con ellas.

### Palabras clave

*Orçamento Participativo*, Presupuesto Participativo, Control Social del Gasto Público, Democracia Participativa.

## Abstract

In the late 1980s the Participatory Budgeting began to be practiced in Brazil. At a time when the country was returning to democracy. Surprisingly the practice spread globally in the following decades. This fact, initially positive, now reveals its perverse nature: the methodology has been applied with changes that completely disfigure it in many cases. The purpose of this study is to analyze, in some Spanish and Portuguese municipalities, whether the essence of the Participative Budget is maintained or, on the contrary, if its name is being used to carry out other practices. To do this, the first procedure is to retrieve the original and essential characteristics of the Participatory Budgeting, and then evaluate the European experiences according to them.

## Keywords

Participatory Budgeting, Social Control of Public Spending, Participative Democracy

---

## 1. Introducción

El *orçamento participativo* (OP) es una metodología de gestión presupuestaria local que se propagó por el mundo a partir del año 2000, teniendo su origen en los años 80 en Brasil. Considerada como una gran esperanza de renovación democrática, terminó siendo aceptada positivamente, en todos los continentes, por las más variadas corrientes de pensamiento sociológico y por diferentes vertientes ideológicas. Por ello, las prácticas y experiencias históricamente registradas y/o en marcha son muy diferentes entre sí, alterándose además, a lo largo del tiempo, en la mayoría de los casos, en función de la correlación de fuerzas y de los elementos más significativos de cada coyuntura. Por eso, cabe la pregunta que da título al presente trabajo: ¿A qué se da actualmente el nombre de *orçamento participativo*?

En la búsqueda de una respuesta aproximativa, este trabajo se divide en las siguientes secciones, además de esta introducción y de la conclusión: en la sección 2 abordaremos el OP en su configuración original en Brasil, donde ya sufrió modificaciones al propagarse por ciudades con gobiernos de diferentes partidos; en la sección 3 se llama la atención sobre el cambio de enfoque sobre el OP a partir de su adopción por diferentes grupos políticos; la sección 4 trata de la difusión del OP por el mundo, bajo el amparo de organismos multilaterales; finalmente, en la sección 5, se analizan las nuevas experiencias de OP en Portugal y España.

## 2. Orçamento participativo: características originales

Existe consenso en localizar el origen de lo que se acordó denominar *orçamento participativo* (OP) en la experiencia llevada a cabo en los años 89-92 en el municipio de Porto Alegre, capital del Estado brasileño de Rio Grande do Sul, bajo el gobierno del Partido dos Trabalhadores (PT). Este caso ganó notoriedad no solo por ocurrir con éxito en una ciudad de América Latina, sino también por los esfuerzos de divulgación que se hicieron y por el premio recibido (Mejor Práctica de Gestión Urbana), en 1996, en la Conferencia de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - Habitat II (Bonduki, 1996:51-65). Sin embargo, Pires (1999), menciona

como pioneras, además de Porto Alegre, Piracicaba, Santo André, Diadema, Jaboticabal, São Bernardo do Campo, Santos y la ciudad de São Paulo, en el Estado de São Paulo el Patinga y Betim, en el Estado de Minas Gerais, todas ellas con administraciones petistas. Aunque, según Pires (1999), se encontraban elementos precursores del *orçamento participativo* en gobiernos del antiguo Movimento Democrático Brasileiro (MDB), en el período inmediatamente anterior al de las experiencias del PT, siendo dignos de atención los casos de Piracicaba y Campinas (en el Estado de São Paulo); Lajes (Estado de Santa Catarina), Boa Esperança (Estado de Espírito Santo), Toledo (Estado de Paraná), Pelotas y Porto Alegre (Estado do Rio Grande do Sul), Prudente de Morais y Juiz de Fora (Estado de Minas Gerais) y Rio Branco (Estado de Acre).

Tanto las experiencias precedentes como las originarias del OP tenían en común algunos aspectos, a saber:

- pretenden un mayor protagonismo de los vecinos de los municipios en los procesos de planificación y deliberación sobre el destino del dinero público local, en oposición a las prácticas autoritarias en vigor (en el caso de los precursores) o precedentes (en el caso de los gobiernos ya bajo el régimen democrático, post-1985);
- adoptaban metodologías de debate público, dividiendo generalmente las ciudades en grandes regiones, a fin de deliberar sobre prioridades, con hincapié en el lugar donde se vive;
- se concentraban en el esfuerzo de invertir las prioridades, o sea, asegurar que los gobiernos locales priorizaran gastos a favor de los grupos más pobres de la población, generalmente residentes en áreas periféricas de las ciudades.

Esas experiencias se beneficiaron de un momento político específico, en el que los llamados movimientos sociales estaban muy activos en Brasil. Al mismo tiempo, la sociedad política, los políticos tradicionales, no conseguían oponerse a ellos. Afirma Pires (2010) que:

*La participación popular ocurrida en el período de la democratización brasileña tuvo inspiración "movimentalista", o sea, surgió de los llamados "nuevos movimientos sociales urbanos", de los cuales dan noticias y analiza una amplia literatura, como, por ejemplo, GECD (1998-99), Gohn (1993), Sader (1988), Pessoa (1988), Herrmann Neto (1984), Dagnino (1994).*

No se equivocan los que afirman que el OP surgió del caldo de cultivo de los movimientos de oposición a la dictadura militar (1964-1985), de la mano, primero, de los alcaldes del único partido de la oposición consentido antes del fin del régimen de excepción, el MDB, que disputaba el poder al partido Arena (Aliança Renovadora Nacional), afín al gobierno; y después, de alcaldes del más combativo partido pos-dictadura, el PT. Eso porque esas fuerzas políticas no solo defendían la democracia, sino que, como muchos de sus grupos internos (los más a la izquierda) se posicionaban activamente contra la elevada concentración de la riqueza y de la renta en Brasil, hecho que provocaba que hubiera una gran número de personas viviendo por debajo del nivel de pobreza, en condiciones precarias de trabajo y en sub-viviendas en las áreas urbanas, administradas por alcaldías precariamente dotadas de recursos financieros, centralizados en las manos de los Estados y del Gobierno Federal.

No sin razón, el OP pasó a ser considerado como parte del "modo petista de gobernar" (Bittar, 1992), convirtiéndose inicialmente en uno de los motores de la ascensión del PT al poder en numerosas ciudades y después en los gobiernos estatales, hasta llegar al poder central, en el cual jamás logró introducir con éxito políticas de participación presupuestaria iniciadas en sus gobiernos municipales.

### 3. Re-semantización de las experiencias de orçamento participativo

A partir de mediados de los 90, sobre todo después de haber sido premiado por la ONU, el OP gana notoriedad como una metodología de gestión presupuestaria democratizante, ampliándose el número de experiencias, así como de estudios sobre ello desde el mundo universitario. A partir de ese momento, se va distanciando del “modo petista de gobernar”; el propio Banco Mundial, en el extremo opuesto del espectro ideológico, en relación al PT de los años 80, publica en 2007 una recopilación sobre el tema (citada en el punto 4). En ese proceso, comienza una clara resemantización del OP: de procedimiento dirigido a la “inversión de prioridades” de las políticas públicas municipales, va pasando a la condición de instrumento para la transparencia en la gestión de los recursos públicos y de combate a la corrupción.

A finales de la década de los 90, según la investigación de Carvalho et al. (2002), de las 103 experiencias de OP en marcha en el Estado de São Paulo, apenas 52 estaban en administraciones del PT; hasta el PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) y el PFL (Partido da Frente Liberal) tenían casos de OP. Pires y Silva (2004), entrevistando a alcaldes, concejales y a otros agentes políticos del Estado de São Paulo en 1999, concluyeron que:

*Una fuerte impresión que se tenía al concluir la lectura de todas las entrevistas era la de que se hacía difícil no incluir en el discurso político habitual y público las reservas sobre la participación popular, especialmente la que se relaciona al destino de los recursos públicos. Los agentes políticos se protegían “siguiendo la onda”, evitando colocarse a contracorriente, pero se limitaban a definiciones vagas y a posponer las medidas.*

A partir del 2000, sin embargo, el contenido político del OP fue enfriándose, en beneficio de aspectos técnico-administrativos encaminados a la eficiencia, la eficacia y la efectividad del gasto público; el viejo lema liberal “vigila mejor quien paga”, atribuido a los gobiernos locales en las finanzas públicas (próximo al “voto con los pies” de Tiebout (1956) va substituyendo al lema de la “escuela de ciudadanía” originalmente asociado al OP.

Con la mejora de las finanzas públicas municipales en el período 2003-2010, con el gobierno federal del PT, que además realizó numerosas políticas que mejoraron las condiciones de vida y de trabajo en todo el país, perdió fuerza la necesidad de luchar para conseguir la “inversión de prioridades” en las políticas públicas de los gobiernos locales, de la misma forma que los enfrentamientos sindicales.

Del conjunto de las numerosas experiencias de OP en Brasil, de 1989 a 2010, Pires et. al (2012) señalan que apenas 19 casos (por orden de duración: Porto Alegre RS, Belo Horizonte MG, Recife PE, Belém PA, Santo André SP, Vila Velha ES, Ipatinga MG, Vitória da Conquista BA, Icapuí CE, Piracicaba SP, Barra Mansa RJ, Vitória ES, Franca SP, Angra dos Reis RJ, Caixas do Sul RS, Viamão RS, Jaboticabal SP, Gravataí RS y Teresina PI) pueden ser considerados relevantes, si se tienen en cuenta la longevidad y la atención académica recibida (siendo ésta indicio del interés que despierta).

### 4. Propagación del orçamento participativo por el mundo

Sintomer et. al (2012) mapearon las experiencias de OP en el mundo, mostrando el panorama en América Latina, Europa, América del Norte, África, Asia y Oceanía. Según ellos:

*Durante la década de los 90, el proceso se difundió ampliamente por Brasil. Hoy existen allí más de 200, lo que hace de este país el que tiene, en el mundo, la mayor densidad de orçamentos participativos. Además, el proceso se extendió a otros lugares del continente, incluyendo a los países andinos, como Ecuador y Perú, a Argentina, a Uruguay y al Caribe. Esta tendencia se mantiene hasta el cambio del milenio. Aunque no haya sido posible disponer de números exactos, existen en este momento, en América Latina, entre 511 y 920 procesos de orçamento participativo: más de la mitad de los que existen en todo el mundo, que se estiman entre 795 y 1469 (Sintomer; Herzberg y Allegretti, 2012: 9).*

Esa propagación fue incentivada por los organismos multilaterales (Porto de Oliveira, 2016). La ONU ya premió la metodología en 1996. El Banco Mundial difundió una recopilación sobre el OP (Shah, 2007), incluyendo reflexiones sobre casos en todos los continentes. Shah (2007:1) señala que:

*Participatory budgeting represents a direct-democracy approach to budgeting. It offers citizens at large an opportunity to learn about government operations and to deliberate, debate, and influence the allocation of public resources. It is a tool for educating, engaging, and empowering citizens and strengthening demand for good governance. The enhanced transparency and accountability that participatory budgeting creates can help reduce government inefficiency and curb clientelism, patronage, and corruption.*

Pocos años después, Sintomer et al afirmaban:

*Difícilmente habrá, en estos días, una organización o entidad territorial dispuesta a rechazar – por lo menos en el discurso – la idea de que un mayor compromiso cívico sea algo positivo. En las democracias occidentales, la participación ciudadana es vista como una potencial cura para el agudo, aunque ya muy prolongado, “malestar” o “crisis” de la representación democrática (Torcal y Montero, 2006). En otras partes del mundo, la participación ciudadana es cada vez más demandada en el marco de programas internacionales de desarrollo o es resultado de algunas iniciativas que emergen de las bases (bottom-up). Eso llevó a una difusión global de diversos procesos participativos, como jurados ciudadanos, encuestas deliberativas, planes de barrio, proyectos de desarrollo comunitario etc., especialmente a partir de los años 90.*

El movimiento global en torno del OP fue tan grande, en los años 2000, que se hizo difícil evaluar las experiencias e incluso saber si las que así se autodenominaban lo eran de hecho. Pires y Pineda (2011), atentos a este problema, propusieron, entonces, criterios para la evaluación de las experiencias. Esos mismos investigadores habían propuesto una tipología para los OP (Pires y Pineda, 2008), a fin de superar definiciones demasiado abiertas o restrictivas de la metodología. La problemática vuelve ahora a salir, en una coyuntura muy distinta de las anteriores. Por eso conviene reflexionar, una vez más sobre ello, usando como referencia casos de dos países ibéricos donde el OP fue ampliamente aceptado desde sus primeros momentos.

## 5. El Orçamento participativo hoy: España y Portugal

Para conocer mejor los cambios producidos en el Orçamento Participativo durante estos últimos años analizaremos las experiencias de los dos países europeos que tienen un mayor número de experiencias: España y Portugal. Se eligieron estos dos países por varias razones: a) están muy cercanos geográficamente, ambos

forman parte de la Península Ibérica; b) los dos llegaron a la democracia después de un periodo prolongado de dictadura; c) son los dos países europeos con el mayor número de experiencias de OP; d) las primeras experiencias se ponen en marcha, en 2001, en ciudades gobernadas por coaliciones lideradas por los comunistas (Palmela<sup>1</sup>, Córdoba, Rubí); e) los nuevos procesos de OP se ponen mayoritariamente en marcha después de las últimas elecciones municipales (en Portugal en 2013 y en España en 2015)<sup>2</sup>; f) las experiencias tienen un origen *top-down*; g) han vivido en los últimos años una crisis económica muy fuerte, que les ha obligado a una fuerte reducción de las inversiones municipales<sup>3</sup>. Aunque también existen diferencias entre ellos: a) Portugal es un Estado centralizado, en cambio España es descentralizado; b) la superficie de España es 5,5 mayor que la de Portugal; c) España tiene cuatro veces más población que Portugal; d) el PIB es bastante más alto en España (22.300 €) que en Portugal (15.600 €); e) en España hay ciudades con un número mayor de habitantes; f) las primeras experiencias de OP en Portugal eran consultivas, en cambio en España tenían un carácter deliberativo.

### 5.1. Metodología

La metodología utilizada ha sido una combinación de técnicas de investigación social cualitativas que consistieron en un "análisis de documentación", en el que se revisaron y analizaron las páginas web de los ayuntamientos, las actas de las asambleas de los presupuestos participativos, las revistas municipales, los reglamentos de participación ciudadana, los reglamentos y normas del proceso de presupuesto participativo, documentación institucional y, un "análisis bibliográfico" extenso sobre el tema, en el que se revisaron libros, artículos y tesis de autores de distintos países.

En estos momentos y a pesar de las dificultades para poder saber realmente el número de experiencias en marcha, debido a que muchas de ellas no tienen ninguna publicidad, o son experiencias piloto que no suelen tener continuación en el tiempo o se realizan en municipios muy pequeños o a un nivel inferior al municipio (como es el caso de las *freguesias*), en los dos países existen más de 150 experiencias<sup>4</sup>. Ante un número tan elevado de experiencias, decidimos delimitar nuestro estudio. Eligiendo, porque nos parecía representativo, en el caso de España las capitales de provincia (hay 50 provincias y 2 ciudades autónomas) y en el caso de Portugal las capitales de los departamentos regionales (que son 18). Encontramos que en España había 24 capitales de provincia que tenían en marcha experiencias de presupuesto participativo, lo que supone un 48% de las capitales de provincia. En la tabla siguiente se pueden ver los municipios españoles con presupuesto participativo, su población, qué partido político les gobierna y en qué año se puso en marcha el proceso.

---

<sup>1</sup>En 1998 habían intentado poner en marcha una experiencia que fracasó (Allegretti et al., 2016: 146)

<sup>2</sup>A causa de la fuerte crisis económica mundial, los gobiernos socialistas, en aquel momento en el poder, perdieron las elecciones. Los partidos conservadores de ambos países consiguieron ganar y gobernar tanto a nivel nacional como local.

<sup>3</sup>Portugal debido a las dificultades económicas fue rescatada en mayo de 2011 y desde ese momento hasta 2016 controlada su economía por la Troika (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco Central Europeo). España recibió también ayuda para solucionar su crisis bancaria.

Ello supuso un control por organismos externos y una reducción radical del gasto público.

<sup>4</sup>En España hay 8.122 municipios, de los cuales el 84% tienen menos de 5.000 habitantes. En el caso de Portugal el número de municipios es más pequeño, son 308.

**Tabla 1. Experiencias españolas de Presupuesto Participativo en capitales de provincia**

Municipios	Población 2016	Partido Gobierno Municipal	Año inicio
Alicante	330.525	PSOE-Guanyar Alicante- Compromis	2016
Almería	194.515	Partido Popular	2017
Ávila	58.083	Partido Popular	2017
Barcelona <sup>5</sup>	1.608.746	Barcelona en Comú	2017
Bilbao	345.112	PNV-PSV	2017
Burgos	176.608	Partido Popular	2017
Cáceres	95.814	Partido Popular	2016
Castellón	170.990	Partido Popular	2016
Ciudad Real	74.054	PSOE	2017
Córdoba	326.609	PSOE	2017
A Coruña	243.978	Marea- PSOE- BNG	2017
Guadalajara	83.633	Partido Popular	2016
Las Palmas	378.998	PSOE- LPGC Puede- Nueva Canarias	2017
Logroño	150.876	Partido Popular	2010
Lugo	98.268	Partido Popular	2015
Madrid	3.165.541	Ahora Madrid	2016
Palma Mallorca	402.949	PSOE-Som Palma- Coalición Más	2017
Salamanca	144.949	Partido Popular	2017
Santander	172.656	Partido Popular	2016
Soria	39.171	PSOE	2016
Teruel	35.564	Partido Popular	2016
Valencia	790.201	Compromis- PSOE- Válcncia en Comú	2016
Vitoria	244.634	PNV-EH Bildu-Sumando- Irabazi	2017
Zaragoza	661.108	Zaragoza en Común-PSOE-Chunta	2017

Fuente: Elaboración de los autores. Datos población del INE (2016).

En el caso de Portugal el número de experiencias encontradas fue de 7, lo que representa el 39% de las capitales de los departamentos regionales. En la tabla 2 es posible ver los municipios portugueses con presupuesto participativo y los mismos datos que en el caso español.

<sup>5</sup>En Barcelona se han puesto en marcha en dos distritos de la ciudad (Gràcia y Eixample) experiencias piloto diferentes de presupuesto participativo, con el fin de elegir posteriormente un modelo para toda la ciudad. Según Fernando Pindado, Comisionado de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona, el OP no se pondrá en marcha en Barcelona durante este mandato.

**Tabla 2. Experiencias portuguesas de Presupuesto Participativo en capitales de departamentos regionales.**

Municipios	Población 2011	Partido Gobierno municipal	Año inicio
Braga	136.885	Juntos por Braga	2014
Bragança	35.341	PPD/PSD	2015
Guarda	42.541	PPD/PSD- CDS/PP	2016
Leiria	126.879	PS	2015
Lisboa	530.487	PS	2008
Viana do Castelo	88.725	PS	2014
Viseu	99.274	PPD/PSD	2014

Fuente: Elaboración de los autores. Datos población del INE (2011).

## 5.2. Análisis de los resultados

Como se puede ver en las tablas 1 y 2 la mayoría de las experiencias han surgido después de las últimas elecciones municipales, que fueron en España en 2015 y en Portugal en 2013, en las que los partidos de izquierdas consiguieron, después de cuatro años, recuperar el poder en muchas ciudades. Solo dos experiencias, una en cada país, se han mantenido durante varios años. Lisboa (Portugal) que lleva 9 años en funcionamiento y que durante este tiempo ha ido haciendo modificaciones en su metodología y Logroño (España) que en estos 7 años de funcionamiento aunque ha cambiado el partido político en el gobierno (conservador-izquierda-conservador) y la dirección de la gestión del proceso (gobierno municipal- Federación de Asociaciones de Vecinos) ha logrado mantener el proceso.

Lo que viene a demostrar que “la tasa media de mortalidad” de los procesos es muy alta en los dos países, como vimos que ocurrió también en Brasil. En 2002 en Portugal había 72 experiencias, en cambio en 2013 solo 17 estaban activas lo que supone la desaparición del 78%. De todos los casos de suspensión, solo en uno se debió al cambio del alcalde, en todos los demás son iniciados y después cancelados por la misma persona. Eso parece demostrar “una débil voluntad política de los ejecutivos, que a la primera dificultad deciden suspenderlo, en vez de mejorarlo” (Allegretti y Dias, 2012). En España en 2010 había experiencias de OP en más de 70 municipios (Pineda, 2009), número que descendió en un 49% después de las elecciones municipales de 2011 (López Ronda y Pineda, 2013). Las elecciones municipales de 2011, que supusieron un gran éxito para el Partido Popular, provocaron el fin de muchas de las experiencias más emblemáticas, como es el caso de Sevilla, Albacete o Getafe.

Los “nuevos” gobiernos municipales que surgen, en España, después de las elecciones municipales de 2015<sup>6</sup> tienen como una de sus principales señas de identidad la participación de los ciudadanos, de ahí que comiencen a poner en marcha procesos de OP. Procesos de los que, en muchos casos, no existe mucha información, al ser experiencias piloto sin mucha elaboración. En Portugal, en 2008, una alianza entre la asociación de desarrollo local In Loco y el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra logró poner en marcha,

<sup>6</sup>La entrada en el sistema político de dos nuevos partidos políticos (Podemos y Ciudadanos) y la formación de candidaturas ciudadanas, producto de la confluencia de Podemos con miembros de Izquierda Unida y activistas de movimientos sociales, provocó un cambio en los gobiernos municipales de muchas grandes ciudades españolas, como es el caso de Barcelona, Madrid, Valencia, Zaragoza o A Coruña.



con financiación del Programa Equal (UE), un proyecto nacional llamado *Orçamento Participativo Portugal* que permitió, durante un año y medio, realizar curso de formación sobre el OP en todo el país y prestar apoyo individualizado a diferentes municipios para la creación, implementación y evaluación de nuevas experiencias. A partir de ese momento surgen una "segunda generación" de OP, con objetivos y características muy distintas de los anteriores, pasando muchas de las iniciativas de tener un carácter consultivo a uno deliberativo (Dias, 2013).

En cuanto a la relación de los partidos de izquierda con el OP vemos que en los dos países un número importante de experiencias se producen en municipios gobernados por partidos conservadores. En España el 54% de los municipios capitales de provincia están gobernados por el Partido Popular o el Partido Nacionalista Vasco y el 49% por el Partido Socialista Obrero Español o por candidaturas ciudadanas (Madrid y Barcelona). En Portugal ocurre algo similar, el 57% están en municipios gobernados por el PSD y el CDS-PP y el 43% por el Partido Socialista. Lo que viene a demostrar que ahora mismo el *orçamento* participativo es un mecanismo utilizado por partidos políticos de ideologías distintas.

En relación al tema presupuestario, en la tabla 3 vemos en primer lugar que existen algunas experiencias en las que no se indica la cantidad sobre la que los ciudadanos pueden participar. En segundo lugar, que el porcentaje del gasto que supone el OP en relación al gasto total municipal en casi todos los casos está por debajo del 2%, solo en el municipio de Bilbao el porcentaje es mayor. Por tanto, podrían ser consideradas, según la clasificación de Cabannes (2003) como experiencias "minimalistas", o sea procesos normalmente incipientes que están animados por una cierta cautela. En cambio el porcentaje del OP en relación al gasto en inversiones es más alto en algunas ciudades, como Bilbao, Castellón, Ciudad Real, Madrid, Vitoria y Zaragoza, aunque también es cierto que los años de crisis han hecho descender radicalmente el gasto en inversión de los ayuntamientos. Por último, solo en Bilbao la cantidad de OP por habitante es representativa, en los demás casos son cantidades pequeñas e incluso irrisorias. Eso en lo que respecta a España, en el caso de Portugal las cantidades son pequeñísimas en todos los casos.

En ninguna de las experiencias analizadas hemos encontrado información sobre el presupuesto municipal ni ningún enlace a él. Esa información es fundamental si se quiere una participación de calidad por parte de los ciudadanos, ya que éstos no pueden participar correctamente si no conocen el trasfondo y el contexto institucional en el que la decisión tiene que insertarse, las alternativas de que dispone o los intereses principales en juego (Martí, 2008:9). Tampoco se facilita información, en la mayoría de las experiencias, sobre el capítulo del gasto público municipal en el que los ciudadanos están participando.

Los procesos analizados no contemplan normalmente, con la excepción de algunos casos españoles (Madrid, Zaragoza)<sup>7</sup>, objetivos de justicia redistributiva, de inclusión y de "empoderamiento" de grupos económicos y culturales más vulnerables, y de reequilibrio de las relaciones de poder entre diferentes grupos sociales; un elemento considerado fundamental, como vimos al principio del trabajo, en las experiencias originales del OP.

Otro elemento considerado también, hasta hace poco tiempo, muy importante para la legitimación del proceso, como es la elaboración por los participantes de las reglas de funcionamiento, no se produce en las experiencias nuevas. En las experiencias de estos últimos años, las normas son redactadas exclusivamente por los

---

7 Los proyectos tienen un carácter redistributivo, asignando más dinero a los distritos con más población y menos renta per cápita.

gobiernos municipales sin que los ciudadanos tengan protagonismo, lo que puede contribuir al aumento del escepticismo de los ciudadanos en relación al proceso.

**Tabla 3. Cantidades del presupuesto en las que participan los ciudadanos**

ESPAÑA	% OP del gasto total	% OP del gasto inversiones	Cantidad OP por habitante (€)
Alicante	n.d.	n.d.	n.d.
Almería	n.d.	n.d.	n.d.
Ávila	n.d.	n.d.	n.d.
Barcelona	n.d.	n.d.	n.d.
Bilbao	2,75	22,28	40,57
Burgos	n.d.	n.d.	n.d.
Cáceres	n.d.	n.d.	n.d.
Castellón	1,01	24,04	9,36
Ciudad Real	0,75	24,49	6,75
Córdoba	n.d.	n.d.	n.d.
Coruña	0,41	3,17	4,10
Guadalajara	n.d.	n.d.	n.d.
Las Palmas	0,13	1,28	1,06
Logroño	n.d.	n.d.	n.d.
Lugo	0,55	8,74	5,09
Madrid	1,34	16,48	18,95
Palma de Mallorca	0,26	7,16	2,48
Salamanca	n.d.	n.d.	n.d.
Santander	0,53	4,24	5,79
Soria	0,27	1,04	3,55
Teruel	1,06	8,51	9,84
Valencia	0,84	8,20	8,86
Vitoria	0,86	12,67	12,26
Zaragoza	0,71	18,97	7,56
PORTUGAL	n.d.	n.d.	n.d.
Braga	0,76	0,76	5,48
Bragança	0,73	0,73	7,50
Guarda	0,42	0,42	3,53
Leiria	0,46	0,46	2,44
Lisboa	0,35	0,35	4,71
Viana do Castelo	0,40	0,40	2,82
Viseu	0,31	0,31	1,51

Fuente: Elaboración de los autores. n. d. Información no disponible

No debemos olvidar tampoco el papel del OP como herramienta de control<sup>8</sup>, tanto del presupuesto como de sus representantes, que los ciudadanos poseen, control que existía en algunos de los antiguos procesos pero que ha ido desapareciendo poco a poco. Lo mismo ocurre con el tema de la transparencia, principio recurrente

<sup>8</sup>Ganuza y Gómez (2008: 5) señalaba que "La apuesta por los presupuestos participativos puede ser vista como una apuesta por el aumento de poder de control de la ciudadanía sobre sus representantes, que serviría tanto de ventanilla para introducir demandas de los ciudadanos en el sistema, como de escaparate de la gestión municipal, aumentando la transparencia de la Administración local".

te en todas las experiencias y curiosamente muy relacionado con el paradigma de Gobierno Abierto<sup>9</sup>, referencia importante en las nuevas experiencias. Pero a pesar del valor concedido a la transparencia como uno de los principios del Gobierno Abierto ni se hace mención alguna de las experiencias, como hemos señalado anteriormente, ni se informa de los datos del presupuesto municipal, lo que no permite que los ciudadanos conozcan de una manera sencilla y asequible en qué se gastan sus impuestos, algo que es realmente importante para ellos como señala la encuesta que la administración pública española realizó sobre gobierno abierto (ONSTI, 2013: 94).

En el análisis de las experiencias también hemos apreciado que todas las experiencias portuguesas y más de un tercio de las españolas usaban el e-voto para decidir qué propuestas debían incluirse en el presupuesto municipal.

Las experiencias analizadas utilizan en mayor o menor escala las nuevas tecnologías<sup>10</sup>, herramienta que puede facilitar mucho la transmisión de información, pero a pesar de ello, ésta en vez de aumentar, ha disminuido. Las TIC solo son utilizadas en estos procesos como plataforma de registro de propuestas y como canal de votación, no existiendo en ellos oportunidades formales de debate. No hemos apreciado en ninguno de los procesos analizados espacios de debate, aunque sí existen técnicamente oportunidades para que las personas planteen sus ideas, las discutan con otras, cambien de opinión, cambien sus perspectivas o tengan contacto con otros puntos de vista. Faltan, por tanto, canales de comunicación entre los ciudadanos pero también de estos con los electos y los técnicos, lo que si ocurría en los procesos de *orçamento* participativo presenciales, canales que permitían un proceso de debate y negociación sobre los problemas de la ciudad.

La ausencia de una deliberación de calidad es una de las mayores críticas que se puede realizar a estos procesos, al ser considerada por los expertos, desde su origen, un aspecto fundamental de los *orçamentos* participativos. Las herramientas de deliberación online están ya disponibles y son de mucha calidad, por lo que el problema no es que estas herramientas no existan o que se haya hecho un diseño inadecuado de ellas o que tengan mucho coste sino que no se han querido utilizar, las razones las desconocemos pero parece que son de carácter político. Esas herramientas de deliberación que se deberían utilizar en las experiencias debentener un *interface* de fácil lectura e entendimiento por parte de los individuos comunes que no cuentan con la *expertise* tecnológica, en caso contrario se aumentará la brecha digital existente, que suele ser económica, cultural y también de edad.

Sin embargo, el uso de las TIC puede aportar muchas ventajas a un proceso de OP, al adaptarse a sus innumerables necesidades. Por un lado, se puede usar para interactuar con un amplio conjunto de ciudadanos que no participan en las reuniones presenciales y, por otro reduce sustancialmente los costes. Las reuniones presenciales suponen un coste importante tanto en términos financieros como espaciales y temporales, ya que hay que realizar un gran esfuerzo para organizar un OP y además pocas personas pueden, por razones de tiempo y obligaciones, participar en los procesos de discusión. En el caso de los OP que usan las TIC el tiempo y el

---

<sup>9</sup>El concepto de Gobierno Abierto está todavía en fase de maduración, siendo una realidad multi-dimensional que se asocia a diferentes conceptos: transparencia, rendición de cuentas, participación, colaboración, co-creación, tecnologías, redes sociales, etc... (Criado y Ruvalcaba, 2016).

<sup>10</sup>La mayoría de las experiencias tienen un carácter mixto o híbrido, con fases presenciales y online (Sampaio, 2016: 946). En algunos casos parecen complementarse ambas fases, pero en otros hacen el proceso más complejo y hasta polémico, como ocurrió con la experiencia de Madrid (Pineda y Romão, 2016).

espacio no son problemas. La tecnología, por tanto, abre un nuevo espacio para implicar, aunque de forma menos comprometida, a personas no involucradas directamente en organizaciones de la sociedad civil o movimientos sociales. Por otro lado, a las personas que gestionan los procesos, el uso de las TIC puede facilitarles el trabajo en algunas fases, como en el caso de la votación final a través de medios digitales. Teniendo en cuenta los reducidos que suelen ser los equipos de OP, la descarga de tareas tiene mucha importancia (Pineda y lasulaitis, 2017). El diseño institucional online del OP puede favorecer la expansión cuantitativa de los participantes, pero al mismo tiempo, al no usar las herramientas necesarias puede limitar el potencial de debate democrático, al no existir en las experiencias ningún espacio de deliberación (Andrade, 2016).

## 6. Conclusión

Desde su surgimiento, en las regiones Sur y Sudeste de Brasil (1980-1990), hasta su propagación por muchos países (a partir del año 2000), pasando por su adopción en un centenar de las 5.570 ciudades brasileñas (final de los años 90), el *orçamento participativo* fue pasando por cambios en sus objetivos principales. Inicialmente, formó parte del *menú* del “modo petista de gobernar”; para posteriormente, incorporarse a la lógica de las reformas del Estado que buscaban la eficiencia, la eficacia y la efectividad con descentralización y participación de los ciudadanos-electores-contribuyentes (bajo el liderazgo de diferentes partidos brasileños); finalmente, en los países desarrollados, principalmente de Europa, pasó a ser visto como una oportunidad de revigorizar las democracias representativas carentes de mayor protagonismo ciudadano en los intersticios electorales.

En las últimas experiencias puestas en marcha en España y Portugal, países europeos donde se ha aceptado con más intensidad el OP, no existe un objetivo concreto como ocurría anteriormente. La idea latente es aplicar mecanismos de participación online que los diferencie de gobiernos municipales de otro signo, pretendiendo con ello un distintivo de democracia, bajo el “nuevo” paradigma de Gobierno Abierto. Paradigma que al estar en construcción, permite incluir dentro de él elementos muy distintos.

Nos resultó desde el principio muy curioso, pero quizá lo anterior pueda explicarlo, que en muchas de las “nuevas” experiencias, cuando se hace referencia al OP se hable muy poco del proceso de Porto Alegre (Brasil) o de otras experiencias brasileñas o españolas anteriores y en cambio existan muchas referencias a las de Nueva York o Reykjavík<sup>11</sup>. Quizá sea por el uso de las TIC en los procesos de esas dos ciudades y el hecho de que sean activistas los promotores.


Del análisis realizado de las experiencias de España y Portugal se aprecia que sigue siendo un mecanismo muy utilizado, aunque con muchas diferencias con el proceso original, diferencias que no son solo producto de los cambios tecnológicos ni de las diferencias sociales, culturales y económicas existentes en las ciudades, sino que lo son de su base fundamental original.

Estos cambios apreciados no supone que los procesos de *orçamento participativo* deban ser estáticos sino todo lo contrario, deben ser dinámicos e ir incorporando y modificando todos los elementos que sean necesarios para mejorar las experiencias, pero sin olvidar el fin que se pretende que no es otro que producir beneficio

---

<sup>11</sup> La plataforma RetriReykjavík (<https://betrireykjavik.is/>) fue creada por unos activistas tecnológicos, en 2010, para recibir colaboraciones de los ciudadanos para cambiar y mejorar la ciudad (118.500 habitantes) y terminó siendo utilizada para el proceso de presupuesto participativo.

a la comunidad mediante la participación de ésta en el proceso presupuestario. Sin convertir el medio en el fin, ni las herramientas utilizadas en el propósito último de todo el proceso, algo que suele ocurrir con más frecuencia de lo deseable en los nuevos procesos participativos.

Y aunque una de las mayores motivaciones que los ciudadanos tienen para implicarse en los temas del gobierno sea, hoy en día, tener algún protagonismo en la definición de los gastos públicos, buscando beneficiarse de éstos, destacar al presupuesto público como principal foco de la participación ciudadana puede no ser el mejor camino, ya sea porque esta postura puede reforzar el individualismo y el corporativismo o porque la complejidad del área puede llevar a un tipo de participación demasiado tecnicada y, por tanto, de difícil asimilación por el ciudadano. Este es un aspecto que hay que considerar en la reflexión sobre las futuras experiencias participativas, además, evidentemente, de sus aspectos empíricos y coyunturales. 

## Referencias

- Allegretti, G.; Dias, N. 2012. "Orçamento Participativo como instrumento inovador para reinventar as autarquias em Portugal e Cabo Verde. Uma análise crítica da performance e dos transfers.". Projecto OPtar, CES (Coimbra).
- Allegretti, G.; Dias, N. y Antunes, S. 2016. "Transformar o território promovendo a cidadania: metodologia em evolução nos orçamentos participativos de Lisboa e Cascais". Boletim regional, urbano e ambiental 14:143-175, IPEA.
- Andrade de Abreu, J.C. 2016. "Participação democrática em ambientes digitais: o desenho institucional do orçamento participativo digital", Cad. EBAPE.BR, 14 (3), Artigo 1, Jul./Set. Rio de Janeiro.
- Bittar, Jorge (Org.).1992.O modo petista de governar. São Paulo: Teoria & Debate.
- Bonduki, N. (Org.) 1996. Habitat – As práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel.
- Cabannes, Y. 2003. Participatory budgeting and municipal finance, Base Document. Launching Seminar of Urban Network N°9, Municipal Government of Porto Alegre: Porto Alegre.
- Carvalho, M. do C. A.; Teixeira, A. C. C.; Antonini, L. y Magalhães, I. 2002. Orçamento Participativo nos municípios paulistas: gestão 1997-2000. São Paulo: Pólis.
- Criado, J.I. y Ruvalcaba, E.A. 2016. ¿Qué es y qué se entiende por Gobierno Abierto? Análisis de la percepción e implementación del Gobierno Abierto en el ámbito local español. NovaGov y Universidad Autónoma de Madrid.
- Dagnino, E. (Org.). 1994. Os anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense.
- Dias, N. (Org.). 2013. Esperança democrática: 25 anos de orçamentos participativos no mundo. São Brás de Alportel: Associação In Loco.
- Ganuzá, E. y Gómez, B. 2008. "Control político y participación en democracia: los presupuestos participativos", Estudios de Progreso 38. Madrid: Fundación Alternativas.
- GECD – Grupo de Estudos sobre a Construção Democrática/UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas. Dossiê "Os movimentos sociais e a construção democrática". Ideias, 5(2): 5-122, 1998-99.

- Gohn, M. da G. 1993. "Movimentos, organizações populares e cidadania: conquistas, problemas e perspectivas nos anos 90". Anais do XVII Encontro da ANPOCS – Associação Nacional de Pós Graduação em Ciências Sociais.
- Herrmann Neto, J. 1984. Democracia feita em casa. Brasília: Câmara dos Deputados/Coord. de Publicações.
- López Ronda, S. y Pineda, C. 2013. "Experiencias de Presupuestos Participativos en el País Valenciano: análisis de variables que intervienen en su paralización", Revista de Ciencias Sociales (OBETS), 8 (2): 259-286.
- Martí, J. L. 2008. "Alguna precisión sobre las nuevas tecnologías y la democracia deliberativa y participativa" Revista de Internet, Derecho y Política. 6. UOC.
- Observatorio Nacional de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (ONSTI). 2013. Estudio de la demanda y uso de gobierno abierto en España. Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Madrid.
- Pessoa, E. 1988. Planificação: a opção pelas classes populares. Campinas: Papirus.
- Pineda, C. 2009. "Los Presupuestos Participativos en España: un nuevo balance", Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica 311: 277-303. Madrid: INAP.
- Pineda, C. y Romão, W. 2016. "El Presupuesto Participativo de Madrid. Un primer análisis" VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (Madrid, España) del 3 al 5 de octubre.
- Pineda, C. y Iasulaitis, S. 2017. "Presupuestos Participativos Digitales: análisis de experiencias que utilizan las nuevas tecnologías de la comunicación y la información" Revista de Estudios Locales (CUNAL) 198: 30-41, febrero.
- Pires, V. 1999. Orçamento Participativo: o que é, para que serve, como se faz. Piracicaba: Ed. do autor, 1999.
- Pires, V. 2010. "Transparência, participação e orçamento participativo: reflexões a partir do caso brasileiro", Temas de Administração Pública, 4 (5): 1-12.
- Pires, V.; Martins, L. de J. y Del Mônico, D. V. G. 2012. "Orçamento participativo (OP) no Brasil: identificação de casos relevantes do período 1989-2010, com base nos criterios da longevidade e da atenção acadêmica". Anais do EnAPG.
- Pires, V. y Pineda, C. 2008. "Presupuestos participativos: una tipología para superar los límites de las definiciones demasiado amplias o restrictivas". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 308:207-244, Sep.-Dic.
- Pires, V. y Pineda, C. 2011. "Presupuestos participativos (PPs) y Instituciones Participativas (IPs) en Brasil: Criterios (y marco) para la evaluación de experiencias y casos". Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, 317:244-280, Sep.-Dic.
- Pires, V. y Silva, R. G. da. 2004. "Orçamento participativo: a opinião de políticos do interior paulista em 1999". Revista APG/PUC-SP, ano XI, n. 30: 315-323.
- Porto de Oliveira, O. (2016). "Mecanismos da difusão global do Orçamento Participativo: indução internacional, construção social e circulação de indivíduos". Opinião Pública, 22 (2): 219-249.
- Sampaio, R. 2016. " e-Orçamentos Participativos como iniciativas de e-solicitação: uma prospecção dos principais casos e reflexões sobre a e-Participação", Rev. Adm. Pública 50(6):937-958, nov./dez. Rio de Janeiro.
- Shah, A. 2007. Participatory Budgeting. Washington DC: The World Bank.
- Sintomer, Y.; Herzberg, C. y Allegretti, G. 2012. Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo – um convite à cooperação global. Bona: Engagement Global gGmbH Service für Entwicklungsinitiativen.
- Tiebout, C. M. 1956. "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy 64 (5): 416-424, Oct.

## Sobre los autores/ About the authors

Carmen Pineda Nebot: Consultora de Administraciones Públicas. Miembro de los Grupos de Pesquisa de Controle Social do Gasto Público do Departamentode Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) y de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil. Experta en temas de participación ciudadana y Presupuesto Participativo. Valdemir Pires: Economista, profesor-doctor y líder do Grupo de Pesquisa sobre Controle Social do Gasto Público do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista(UNESP). Experto en temas presupuestarios.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.  
ewp@gigapp.org

## La gobernanza pública en el sistema de garantía de derechos de los niños y los jóvenes en la ciudad de Capanema en la Amazonia Paraense

Andrade, Herbert Cristhiano Pinheiro de

*Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA)*

 admherbert@yahoo.com.br

Braga, Adham Magno da Costa

*Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA)*

 braga.amc@outlook.com

Espírito Santo, Ivanilde de Sousa do

*Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA)*

 ivanildeivi@gmail.com

Pineda Nebot, Carmen

*GEGOP/CLACSO*

 carmenpinedanebot@hotmail.com

Documento recibido: 11 septiembre 2017  
Aprobado para publicación: 11 octubre 2017

---

### Resumen

Este trabajo tiene como objetivo analizar las posibilidades y los límites de la gobernanza pública en el Sistema de Garantía de Derechos de los Niños y Adolescentes de la ciudad brasileña de Capanema por medio de cinco dimensiones: actores, corresponsabilidad, participación social, espacios deliberativos y articulación en red. El enfoque del trabajo es cualitativo y la recogida de datos se realizó mediante entrevistas semiestructuradas. Los resultados muestran que la estructura de gobernanza pública está formada principalmente por actores públicos, corresponsables de articularse en red con la sociedad para garantizar esos derechos. Fueron identificadas dos redes: La Red de Protección a Niños y Adolescentes y la Red Socio-asistencial. Al mismo tiempo, se observó ausencia de diálogo y de espacios de participación social lo que limita la gobernanza pública.

### Palabras clave

Gobernanza Pública, Coproducción, Sistema de Garantía de Derechos de los Niños y Jóvenes.



## Abstract

This paper aims to analyze the possibilities and limits of public governance in the System of Guaranty of Rights of Children and Adolescents of the Brazilian city of Capanema through five dimensions: actors, co-responsibility, social participation, deliberative spaces and articulation in network. The work approach is qualitative and data collection was performed through semi-structured interviews. The results show that the structure of public governance consists mainly of public actors, co-responsible for networking with society to guarantee those rights. Two networks were identified: the Network for the Protection of Children and Adolescents and the Social-Assistance Network. At the same time, there was a lack of dialogue and spaces of social participation, which limits public governance.

## Keywords

Public Governance, Co-production, Guarantee System for the Rights of Children and Youth

---

### 1. Introducción

A lo largo de la historia el mundo se enfrentó a problemas públicos de los más diversos tipos. Para resolverlos, se usaron diversos modelos de gobierno. No obstante, ninguno de ellos fue capaz de solucionar por completo los problemas de la sociedad. Eso es un gran desafío, pues para enfrentarse a ellos es necesario tener una visión amplia de cada situación para que las acciones sean efectivas, justas y comprensibles.

El Estado brasileño y los de otros países para combatir los problemas sociales han puesto en marcha políticas públicas con la participación de la sociedad, con el objeto de promover el desarrollo local (Silva, 2013). Esta perspectiva está vinculada al avance y modernización en la actuación del gobierno. O sea, nuevos modelos de gestión pública que se espera que den como resultado acciones de integración con el fin de que los intereses sociales prevalezcan sobre las acciones aisladas y tendenciosas de personas que usan el poder del estado para beneficiar a una minoría.

De esa forma, la actuación gubernamental pública por medio de la democracia participativa y deliberativa, deben abrir espacios para la actuación de la sociedad y ésta asumir un mayor compromiso para que el control social sea efectivo (Brugué y Pares, 2012; Bier, *et al.* 2010), lo que implica constituir colaboraciones para co-producir acciones públicas, donde los intereses sociales y estatales sean alcanzados simultáneamente (Mattia y Zappellini, 2014).

Esta investigación destaca acciones relacionadas a los derechos humanos, de forma particular a los derechos adquiridos de los niños y los adolescentes. Estos colectivos son considerados ciudadanos que necesitan de protección especial para que sus derechos sean protegidos y asegurados. En Brasil, en este campo, hay que señalar la aprobación de la Constitución Federal (CF) de 1988 y el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA) en 1990, creados con el objetivo de proteger y garantizar los derechos relativos a la infancia y la juventud (Brasil, 1990).

El ECA destaca que es deber de la familia, de la sociedad y del Estado la responsabilidad de garantizar el derecho de la infancia y la juventud. El ECA crea e institucionaliza órganos para actuar en el campo de la defensa

de los intereses de los niños y los adolescentes y es un primer paso para el empoderamiento de la sociedad. Del mismo modo, establece formas de participación de la sociedad para conducir las políticas públicas dirigidas a este público. La CF a su vez en el art. 227 destaca los derechos fundamentales para este público, entre otros: salud, educación, alimentación, cultura (Brasil, 1988).

Para garantizar la protección integral de los niños y los adolescentes hay que destacar la importancia del Sistema de Garantía de Derechos (SGD) del Niño y del Adolescente como mecanismo de protección de los derechos relativos a la infancia y la juventud. Este sistema está dividido en tres ejes, que son: promoción, defensa y control. El SGD está compuesto por un conjunto de órganos públicos que se entrelazan en redes con la sociedad, dentro de una estructura que busca la articulación amplia de actores en los más diversos campos organizacionales y en la aplicación de políticas públicas, con inclusión y participación social.

Uno de los caminos del debate de esta estructura de articulación entre actores se encuentra en la gobernanza pública local (Osborne, 2006; Pestoff y Brandsen, 2006; Bovaird, 2007). Se entiende gobernanza en su sentido democrático por el cual la sociedad civil monitorea las instituciones y las decisiones y así se asegura que sean justas e inclusivas (Bevir, 2011). Ronconi (2011:22) hace referencia a una gobernanza pública desarrollada "en un proyecto político democratizante, en el que la participación de la sociedad civil es vista como imprescindible para la consolidación de la democracia".

Portanto, al artículo parte de entender la coproducción como una forma de gobernanza pública en la cual se incrusta la sociedad civil en la interacción con el Estado y el mercado, por medio de compartir responsabilidades, cooperación y diálogos en el proceso de coproducción (Kissler y Heidemann, 2006). En este sentido, la gobernanza pública va más allá cuando mira la "consolidación de los procesos de coproducción y cogestión de lo social y pone el énfasis en la participación activa, la acción conjunta y la inclusión de los ciudadanos en la comunidad política, reconoce a los excluidos como ciudadanos y crea espacios públicos de participación y control social" (Ronconi, 2011:25).

Ante eso, nos preguntamos: ¿Cuáles son las posibilidades y los límites de la gobernanza pública por medio de la coproducción en el Sistema de Garantía de Derechos de los Niños y los Adolescentes?

Esta investigación tenía como objetivo analizar las posibilidades y los límites de la gobernanza pública según la relación de los actores, la corresponsabilidad, la participación social, los espacios deliberativos y la articulación en red dentro de la perspectiva de la coproducción. Eso se hizo en el Sistema de Garantía de Derechos de los Niños y Adolescentes de la ciudad brasileña.

El trabajo fue realizado en la región amazónica desde finales de 2015 hasta 2016, más concretamente en la ciudad de Capanema, municipio del estado de Pará. La investigación se limitó a los siguientes órganos: el Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS), el Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS), el Consejo Municipal de Derechos de los Niños y los Adolescentes (CMDCA), el Consejo Tutelar, el Ministerio Público, el Tribunal de la Infancia y la Juventud y la *Defensoría Pública*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>La Defensoría Pública es un servicio público gratuito que presta el Estado a través de la Defensoría del Pueblo, mediante el cual se provee de un defensor gratuito a las personas que se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí misma la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial.

## 2. Marco Teórico

### 2.1 Coproducción

Se parte de la definición de que la gobernanza pública está compuesta por actores corresponsables, los cuales actúan en espacios deliberativos abiertos a la participación social (Bovaird y Loeffler, 2013; Mattia y Zappellini, 2014; Kissler y Heidemann, 2006). Además, pueden articularse en red en la búsqueda de la coproducción. De esa forma, la coproducción se presenta como un enfoque de la estructura de gobernanza pública.

Antes de la redefinición de la administración pública burocrática hacia la gobernanza pública, surgen, en la década de los 70, las primeras ideas sobre coproducción desde perspectivas económicas y de disminución de los costes del Estado (Mattia, 2014; Bovaird, 2007; Moretto Neto, Salm e Burigo, 2014). Entretanto, la coproducción alcanza una interpretación más amplia, no se limita a la reducción de costes sino a la eficiencia de los servicios públicos, en el momento en que el gobierno trabaja de forma descentralizada, con la implicación de la sociedad y el mercado en la construcción y despliegue de políticas públicas.

La coproducción es realizada de forma conjunta entre los actores: Estado, sociedad y mercado (Ronconi et. al, 2011). Para Mattia y Zappellini (2014) la coproducción destacó, al despertar el interés entre los estudiosos de la Administración Pública como un concepto que viene desarrollándose desde la perspectiva de la gobernanza democrática en el sentido de una relación de actores con objetivos políticos identificables.

Según los autores Salm et. al (2007); Silva et al. (2008); Klein Jret et al. (2012) la coproducción fortalece la democracia, dado que la participación directa y activa de los ciudadanos genera una interacción con el gobierno, que fundamenta sus relaciones en la confianza mutua y la responsabilidad compartida. Ronconi et. al (2011) resaltan que el modelo tradicional y paternal del Estado como proveedor único y central para la formulación de las políticas públicas es reconfigurado en la coproducción, en la medida en que se diferencia de una postura centralizada.

La coproducción ofrece varios beneficios, entre ellos los más destacados son: fortalecimiento de la democracia (Klein Jret et al. 2012); aumento de la calidad en la prestación y producción de bienes públicos (Mattia y Zappellini, 2014; Salm et. al, 2007); reducción de los costes del Estado (Mattia, 2014) y; disminución de las desigualdades sociales (Klein Jret et al. 2012).

Este concepto aborda la implicación de la sociedad en la construcción de los servicios públicos. Ello es discutido por los autores Ronconi et. al (2011); Bieret et al. (2010); Mattia e Zappellini (2014); Silva et al. (2008) que afirman que la coproducción ocurre en la implementación de las políticas públicas con la participación directa de la sociedad. El ciudadano se integra en la toma de decisiones, de forma que la producción de los servicios públicos está precedida por la ética, la confianza y la corresponsabilidad.

Otra actividad que se destaca es la cooperación voluntaria de los ciudadanos. En ella los ciudadanos pasan a comprender la importancia de la colectividad y se desprenden de beneficios únicamente personales, para alcanzar beneficios colectivos. Desde esa perspectiva los autores Klein Jr. et al. (2012) argumentan que la coproducción con participación social, voluntaria y consciente, es una alternativa para el desarrollo de la ciudadanía y la disminución de las desigualdades sociales.

La coproducción también se articula en redes que son grupos que asumen compromisos por una causa, con colaboración del gobierno, para abastecer de bienes y servicios públicos de calidad (Carneiro y Feuerschütte, 2009). Esas redes desarrollan un papel esencial en la articulación para descentralizar el poder y promover ac-

ciones de inclusión social. El término "red" se refiere al conjunto de actores trabajando juntos para conseguir beneficios colectivos (Pinto *et al.*, 2012).

Los autores Salm y Menegasso (2009) y Silva *et al.* (2008) afirman que la administración pública necesita impulsar más ese nuevo modelo de gestión, que es la coproducción, por medio de una interacción de la administración pública con la sociedad, en un trabajo conjunto para alcanzar sus objetivos con eficiencia. Visto que las mejoras en la calidad de las políticas públicas ocurren debido a la participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Esa participación del ciudadano en la coproducción sucede de tres formas: por la invitación de asistencia al órgano público, por corresponsabilidad y por coprestación de servicios. Desde el punto de vista de los autores Bieret *al.* (2010) la participación del ciudadano en la coproducción es un medio de influir en la formulación de las políticas públicas. Los ciudadanos son coproductores cuando solicitan a los agentes del servicio estar presentes, colaboran con el servicio e influyen en la orientación de las actividades prestadas.

Algunos estudiosos encuentran fallos en la inclusión de los ciudadanos en la esfera pública. Klein Jret *al.* (2012) plantean críticas sobre la coproducción, pues afirman que en la práctica la coproducción no es ejecutada correctamente por los gobernantes. En el trabajo de Bovaird (2007), éste encuentra una dificultad en la coproducción que se refiere a la resistencia a compartir el poder por parte de los actores públicos, sea por la falta de confianza o por no saber trabajar de forma colectiva.

Bieret *al.* (2010) también plantean dificultades en el desarrollo de la coproducción, al referirse a la necesidad de ampliación y profundización de la emancipación social y de la promoción de la democracia. Ellos afirman que la inclusión y participación del ciudadano en la vida política debe reconfigurar la democracia representativa hacia el camino de nuevos paradigmas de un Estado democrático participativo.

En un intento de delimitación teórica, elaboramos la tabla 1, en la cual presentamos de forma sucinta las categorías de referencia, para el análisis de la estructura de gobernanza pública a partir de la coproducción.

**Tabla 1.- Cuadro teórico de referencia para el análisis de la estructura de gobernanza pública por medio de la coproducción**

Categorías Teóricas	Descripción	Autores
<b>Actores</b>	Estado, sociedad y mercado. Los actores son aquellos que tienen responsabilidades y realizan acciones que incidan en la toma de decisiones públicas.	Ronconi, Debertir y Mattia (2011); Farah (2001).
<b>Corresponsabilidad</b>	Compartir responsabilidades entre los actores de forma descentralizada, que todos estén implicados en la construcción de bienes y servicios públicos.	Salm y Menegasso (2010); Ronconi, Debertir y Mattia (2011); Bieret <i>al.</i> (2010); Moretto Neto, Souza y Salm (2014); Sousa Santos (2006); Carneiro y Feuerschütte (2009).
<b>Participación Social</b>	Es la integración de ciudadanos en la construcción de políticas públicas, que van desde la planificación hasta el control de las acciones del gobierno.	Klein Jr. <i>et al.</i> (2012); Bizerra, Alves y Ribeiro (2012); Secchi (2009); Silva (2013); Salm, Menegasso y Ribeiro (2007); Silva <i>et al.</i> (2008).
<b>Espacios deliberativos</b>	Espacio de diálogo sobre temas de interés público. El espacio es deliberativo en la medida en que ese diálogo está vinculado a la toma de decisión colectiva.	Brugué (2011); Brugué y Pares (2012).
<b>Articulación de los actores</b>	La gobernanza pública por medio de la coproducción trabaja con articulación de diversos actores con objetivos comunes e interés público. Esa articulación se produce por medio de la cooperación que implica la participación de la sociedad junto a los demás órganos públicos en la búsqueda de respuestas a las demandas sociales. Esta articulación puede engendrar redes de coproducción que son grupos de personas que asumen determinadas responsabilidades en defensa de beneficios que favorezcan a la colectividad.	Carneiro y Feuerschütte (2009); Santos, Salm y Menegasso (2006); Menegasso y Silva (2008); Silva (2013); Pinto <i>et al.</i> (2012); Klijn (1998).

Fuente: Elaboración de los autores.

Por consiguiente, desde esta perspectiva, actores estatales, sociales y de mercado corresponsables de la construcción del bien público se articulan para acciones integradas y descentralizadas en búsqueda de respuestas a las demandas sociales y de beneficios para la colectividad. En el ámbito de la gobernanza pública esta interacción de actores puede ocurrir en espacios democráticos de diálogo de los problemas públicos, deliberación de las políticas públicas y decisión colectiva de la planificación y gestión de bienes y servicios públicos. Concretamente, la sociedad brasileña ha convivido con experiencias de explotación sexual, violencia doméstica, consumo de drogas y trabajo de los niños y adolescentes. Paralelamente a eso, se fue fortaleciendo un aparato legal para complementar enfrentar esa realidad, que se verá en el próximo apartado.

## 2.2 Historia de los Derechos de los Niños y los Jóvenes

La historia de los derechos de los niños y los adolescentes está relacionada con el proceso histórico de la humanidad. Variando con el tiempo, localización, economía, población y cultura. La idea del niño y el adolescente como un ser en una etapa de desarrollo proviene de acontecimientos que originaron acciones y movili-

zaciones. Una mirada al pasado ayuda a comprender y a comprobar las dificultades encontradas en la protección de los niños y los jóvenes como sujetos de derechos a partir de momentos evidentes y significativos (Maia, 2010).

La Declaración de Ginebra en 1924 (Santos, 2014) consagró la necesidad de priorizar al niño y darle una protección especial, lo que propició la apertura de conquistas importantes años después. En 1927 fue aprobado en Brasil el Código de Menores que tenía un excesivo aumento de estrategia de control y represión. Natali y Paula (2008:4) relatan que el código buscaba "proteger al niño y proteger a la sociedad del niño". Enfatizaba un régimen de corrección en el cual el niño protegido por el Estado era visto como pobre, con una familia desestructurada, o en situación de abandono y considerado como un peligro para la sociedad.

A partir de 1948 ocurrieron hechos importantes para garantizar los derechos de los niños y los jóvenes. La discusión sobre los derechos humanos se intensificó, en este intervalo la ONU divulgó dos documentos importantes para el público infantil y juvenil: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre en 1948 y la Declaración de los Derechos del Niño en 1959. Estos documentos influyeron y contribuyeron a la creación de la doctrina de protección integral, en la cual la sociedad y el gobierno reconocen que niños y adolescentes son depositarios de derechos y que merecen protección y cuidados especiales (Maia, 2010).

Otro importante avance ocurrió con la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Niños en el año 1989, pues las normas establecidas contribuyeron significativamente a la conquista del principio de protección integral de la infancia y la juventud (Saut, 2007; Nogueira Neto, 2009) que en Brasil fue promulgado el 21 de noviembre de 1990 por el Decreto nº. 99.710.

En Brasil hubo acontecimientos importantes que cambiaron la concepción de lo que es ser niño y adolescente. Por ejemplo, en la década de los 80 hubo un movimiento de grupos sociales que se movilizaron a favor de los derechos del niño y del adolescente, por medio de diversas manifestaciones públicas, en las cuales diferentes organizaciones y movimientos sociales reivindicaban los derechos básicos del público infantil y juvenil (Natali y Paula, 2008), entre esos movimientos destacó la movilización social del *Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua* (MNMMR).

La movilización del MNMMR y de otros actores sociales se convirtió en una gran conquista, que está en los artículos 227 y 228 de la CF, al resaltar los derechos de protección integral infantil y juvenil (Saut, 2010). Posteriormente, la movilización social contribuyó a la creación del ECA. Souza (2013) relata que los movimientos sociales implicaban a varios actores del Estado y de la sociedad civil, y juntos articularon y consiguieron proponer la primera ley que reunió los derechos del niño y del adolescente.

Mediante la promulgación y divulgación del ECA, se produjeron acciones más sólidas en defensa de los derechos del público infantil y juvenil, la protección integral pasó a ser el centro, lo que implicaba organizar colaboraciones con el tercer sector y con organizaciones no gubernamentales (Natali y Paula, 2008). Esas aperturas y la participación permiten un diálogo entre el Estado y la sociedad que con el modelo de ley anterior, no era posible.

Según Saut (2007) el ECA está considerado una ley revolucionaria al romper con el modelo conservador e injusto del *menorismo*, conocida como doctrina de la situación irregular establecida en el Código de Menores. De esa forma el ECA busca mejorar la calidad de los servicios ofertados por el Estado y una visión amplia de la inserción social, corresponsabilizando y abriendo caminos para coproducir las políticas públicas dirigidas a los niños y los adolescentes.

### 2.3 Sistema de Garantía de Derechos del Niño y del Adolescente, actores y responsabilidades.

El SGD lleva consigo la actuación de varios actores, cada uno de ellos con importantes responsabilidades para garantizar los derechos infantiles y juveniles, articulados por medio de redes de las cuales son identificadas, por ejemplo, la Red Socio-asistencial y la Red de Protección de los Derechos del Niño y el Adolescente. Así como la colaboración de la sociedad, el mercado y los órganos públicos, este sistema trabaja con tres ejes: (1) de promoción, (2) de defensa y (3) de control.

El eje de promoción tiene como objetivo formular y deliberar sobre la Política de Atención a los Derechos del Niño y el Adolescente (PADCA) y su desarrollo (Calset *al.*, 2007). En ese eje, la alianza de los actores públicos y de la sociedad se organizan sobre servicios, programas y/o decisiones que implementen la política pública con aplicación de la co-política, a fin de garantizar los derechos de niños y adolescentes. Los órganos que forman parte de ese eje son: el CMDCA, el CREAS, el CRAS y otros.

El CMDCA<sup>2</sup> tiene como tarea principal garantizar la protección infantil y juvenil, además del CMDCA otro órgano que forma parte del eje de promoción es el Centro de Referencia Especializado de Asistencia Social (CREAS) que tiene una función importante en la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), pues actúa en la atención de personas que se encuentran en condiciones de riesgo personal y social.

El Centro de Referencia de Asistencia Social (CRAS) también forma parte del eje de promoción y está dedicado a la protección social básica de las familias e individuos que se encuentran en situación de vulnerabilidad social, su objetivo es fortalecer los vínculos familiares, a través del Sistema de Convivencia y Fortalecimiento de Vínculos (SCFV) o por medio de programas socio-asistenciales como el Programa de Atención Integral a las Familias (PAIF).

El CRAS desempeña el papel articulador de la asistencia social en diversas áreas, con el objetivo de promover la creación de políticas de atención y mejora de la calidad de los servicios. Sin embargo, las autoras Pasini y Merigo (2005) describen las dificultades encontradas en relación a la falta de reconocimiento del CRAS por parte de la población usuaria del servicio, dado que la sociedad todavía no conoce los servicios desarrollados por el CRAS, siendo uno de esos servicios el garantizar los derechos sociales.

El próximo eje es el de defensa, que se ocupa del campo jurídico, compuesto por los siguientes órganos: el Consejo Tutelar<sup>3</sup>, el Ministerio Público, la *Defensoría Pública* y el Juzgado de Infancia y Juventud, estos órganos junto con otros componen la Red de Protección del Niño y del Adolescente. El Ministerio Público y la *Defensoría Pública* tienen como función garantizar el derecho infantil y juvenil en el ámbito jurídico, ya sea en la defensa de menores o en la promoción de acciones integradas que tengan como objetivo la unión de actores públicos y sociales a fin de combatir hábitos, corregir o actuar en la protección de derechos infantiles y juveniles.

El Consejo Tutelar es el órgano responsable de intermediar entre el Estado y la sociedad, es también un órgano municipal, permanente y autónomo, con la función de cuidar de los derechos infantiles y juveniles. Mientras que el Juzgado de la Infancia y la Juventud es un órgano que busca encontrar mejores condiciones para la de-

---

2 El CMDCA es un órgano deliberativo y de control de las acciones del gobierno, en él está asegurada la participación de la sociedad de forma paritaria, su fin es evaluar las políticas públicas dirigidas a los niños y los adolescentes (NATALI E PAULA, 2008).

3. El Consejo Tutelar forma parte de la administración pública, sin embargo una de sus competencias es actuar en nombre de la sociedad, trabajando en defensa de los derechos de los niños y los adolescentes (BULHÕES 2010).

fensa de los derechos de los niños y los adolescentes, como, por ejemplo, las acciones de retirada de los niños a los padres y encontrarles otra familia u otras medidas de protección (Silva Souza, 2005).

El Ministerio Público desarrolla un papel fundamental en la defensa de los derechos infantiles y juveniles, sus competencias son descritas en el art. 201 del ECA. Este órgano que pertenece al gobierno actúa en la defensa, en los procesos y en el cuidado de los intereses de la sociedad (Silva Souza, 2005). Tiene como función garantizar la formulación y ejecución de políticas públicas que aseguren los derechos establecidos en el ECA (Ferreira, 2002).

La Defensoría Pública es descrita en el art. 134 de la CF como una institución pública que se ocupa de la función jurisdiccional del Estado, con la finalidad de defensa de la sociedad, atendiendo en cualquier nivel lo que la población necesite (Brasil, 1988). La Defensoría Pública actúa en tres áreas de la Secretaría Nacional de Derechos Humanos: en prevención, en reparación y en promoción, y su papel es ser agente de transformación social, trabajando conjuntamente con los demás órganos para que los ciudadanos puedan tener garantizados los derechos de acuerdo a la CF (Rocha, 2010).

El tercer eje del SGD es el llamado: eje de control. Para Calset *al.* (2007) en ese eje se produce el acompañamiento, evaluación y monitorización de las acciones de promoción. Los autores señalan también que en el eje de control la actuación de la sociedad en cooperación con el Estado es importante, dado que garantiza cambios en la vida comunitaria, pues además de fiscalizar las acciones del gobierno, orienta las políticas públicas.

Obsérvese, a partir de los tres ejes, que ellos representan e indican las oportunidades de coproducción entre distintos actores, al ver que poseen objetivos claros de acciones públicas. Para demostrar eso, se elaboró la tabla 2.

**Tabla 2.- Oportunidad de coproducción en el SGD**

Eje	Actores	Acciones Públicas
Promoción	CREAS, CRAS, CMDCA y la sociedad.	Conferencias y campañas de concienciación.
Defensa	Consejo Tutelar, Ministerio Público, Defensoría Pública, Juzgado de la Infancia y de la Juventud y la sociedad.	Audiencias públicas, para organizar planes y programas para la defensa de los derechos infantiles y juveniles.
Control	CMDCA, Consejos Municipales y la sociedad.	Reuniones de consenso.

Fuente: Elaboración de los autores.

La articulación entre actores sociales y estatales puede engendrar redes de coproducción. Estas redes se producen cuando hay una contribución sustancial de los recursos de acción de cada uno de los actores para la construcción del bien público. Así, las redes identificadas, a partir del marco legal del SGD, se presentan en la tabla 3. Hay que destacar que la red de coproducción está directamente ligada a la finalidad de las acciones conjuntas realizadas de forma articulada. Se percibe a la vista de la legislación la importancia de la formación de redes corresponsables y coprestadoras de servicios públicos para garantía de los derechos de los niños y los adolescentes, presentadas en la tabla 3.



**Tabla 3.- Redes de coproducción del SGD.**

Redes	Responsabilidades	Servicios
<b>Protección de los Niños y los Adolescentes</b>	Proteger a los niños y a los adolescentes de cualquier tipo de violación, garantizar que sus derechos sean preservados.	Fiscalización, desarrollo de acciones, políticas y programas públicos.
<b>Socio-asistencial</b>	Trabajar con individuos y familias en condiciones de vulnerabilidad social, para que recuperen su ciudadanía y capaciten a los ciudadanos a cambiar sus realidades.	Atenciones especializadas, conferencias y movilizaciones de concienciación.

Fuente: elaborada por los autores

La apropiación por parte de la sociedad civil de estas formas de articulación enredamplías sus posibilidades de participación social en la medida en que van más allá de la búsqueda de un cambio intraorganizacional estatal. Al mismo tiempo, la función política del ciudadano en la reforma de la administración pública para garantía de derechos también aparece como elemento central, pues se produce para conectar y dinamizar acciones conjuntas.

### 3. Metodología de la investigación

La investigación que dio origen a este artículo tuvo un enfoque exploratorio, el objetivo principal fue producir conocimientos sobre la teoría de la coproducción, así como construir la historia de la temática de garantía de derechos infantiles y juveniles, mediante la bibliografía existente sobre ambos temas, de esa forma elaborar las referencias teóricas. Finalmente, fue realizado un estudio de caso que proporcionó a los investigadores la aproximación desde la teoría a una realidad específica.

La ciudad escogida fue Capanema (66.759 habitantes) municipio brasileño perteneciente al estado de Pará en la Amazonia, que se encuentra aproximadamente a 160 km de Belém, capital del Estado. Capanema fue el primero de cinco municipios que realizó, en 2008, el Foro Comunitario de la agenda del niño de la Amazonia, en el que El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef) asociado con la Universidad de la Amazonia reunió a 123 ciudadanos para evaluar las políticas públicas dirigidas a los niños y los adolescentes, con el fin de consolidar la integración social (Criança Amazônia, 2008).

El trabajo de campo fue de carácter cualitativo, incluyendo un total de 6 órganos públicos, que son: el CRAS, el CREAS, el Consejo Tutelar, el CMDCA, la *Defensoria Pública* y el Juzgado de la Infancia y la Juventud. También investigamos la Red de Protección de los Niños y Adolescentes y la Red Socio-asistencial, con el propósito de identificar cuáles son las responsabilidades de los actores de estas redes dentro del SGD, así como comprender cómo se articulan en torno a las acciones públicas en el marco de la gobernanza. Para la recogida de datos fue utilizada la técnica de entrevistas semiestructuradas<sup>4</sup>. Este tipo de entrevista según Aguiar y Medeiros (2009) crea una mayor interacción del entrevistador con el entrevistado, y permite mayor libertad para que las partes se expresen. Fueron realizadas entre finales de 2015 y 2016.

<sup>4</sup> Las entrevistas fueron grabadas en audio y posteriormente transcritas.

## 4. Resultados

Con los resultados de la investigación se observaron inicialmente las dimensiones actores, corresponsabilidad, participación social, espacios deliberativos y articulación en red. Conello, se estructuraron los análisis de las posibilidades y los límites de la gobernanza pública.

Sobre la articulación en red, en el municipio de Capanema la estructura de gobernanza pública del SGD puede encontrarse dentro de dos redes: (1) la Red de protección del niño y el adolescente que está dedicada a la garantía de derechos, y (2) la Red socio-asistencial que presta servicios de asistencia social a la comunidad.

En el área de la dimensión de análisis de los actores, encontramos en las redes identificadas actores que tienen papeles importantes en el SGD, pues son corresponsables de garantizar que los derechos del público infantil y juvenil capanemense se respeten. Se encuentran en la tabla 4 junto a sus responsabilidades y su participación en las redes del SGD de Capanema.

**Tabla 4.- Actores y sus responsabilidades en la protección de los derechos de los niños y los adolescentes.**

Actores	Responsabilidades
CREAS	Atención especializada, técnica y operativa en situaciones de violación de los derechos infantil y juvenil.
CRAS	Garantizar que ciudadanos en estado de vulnerabilidad social tengan acceso a los programas y servicios asistenciales.
CMDCA	Establecer normas y fiscalizar la actuación de los otros actores del SGD, así como formular, deliberar y evaluar las políticas públicas locales de protección de los derechos infantiles y juveniles.
Consejo Tutelar	Velar por los derechos infantiles y juveniles, fiscalizar y acompañar los casos que inciden sobre los niños y adolescentes.
Juzgado de la Infancia y la Juventud	Orientado a los procesos judiciales, sin embargo también actúa como agente fiscalizador.
Defensoría Pública	Defensa del menor infractor, niño o adolescente que se encuentre en estado de riesgo.
Sociedad	Denunciar a los órganos competentes cualquier tipo de violación contra niños y adolescentes, además de ser participantes activos, corresponsables y proactivos en la implementación y evaluación de políticas públicas.

Fuente: Elaborado por los autores

Los autores Ribeiro et.al. (2008), señalan que en la coproducción es fundamental que exista diálogo entre los actores, ya que para que se alcancen los objetivos debe haber confianza y co-participación de responsabilidades entre los órganos del SGD existentes en el municipio.

*"Las dificultades del consejo tutelar no se concentran solo en la falta de diálogo con los actores de las redes, sino también con la propia sociedad" (Consejera Tutelar).*

Se identificó que reuniones consensuadas entre los actores del SGD son potenciales espacios deliberativos. Mattia (2014) destaca que por medio de los espacios deliberativos suceden las interacciones entre los actores estatales y la sociedad y de esa forma las demandas se consiguen. Ellas hacen posible el debate sobre lo cami-

nos que deben recorrerse y que desafíos deben superarse en la Red. Sin embargo, las reuniones entre los miembros del SGD no son un punto fuerte de las Redes locales, pues, la última reunión se celebró en 2010.

*"Tiene que haber reunión siempre, para decidir cuáles son los mejores caminos a seguir, por lo menos una vez al mes, la red tiene que reunirse y discutir posiciones [...] Ese es el ideal, sin embargo yo aún no vi que sucediera. Nadie comunicó a la defensoría, porque en las reuniones deben llamar a toda la red, porque no vale llamar solo a una parte de la red, así no funciona" (Defensor Público).*

La desarticulación de los actores es otra limitación encontrada en el SGD investigado. Eso puede dificultar las acciones del SGD, pues según Bieret *al.* (2010) es muy importante que todos los actores implicados trabajen de forma articulada, para que los objetivos sean alcanzados y la coproducción pueda producirse de forma plena.

*"Aunque no hay articulación, yo tengo también que reunirme con los demás actores y ver si esa red está funcionando, ésta interligada o no, nunca la red me propusieron para la reunión" (Defensor Público).*

Hay poca infraestructura y profesionales que se dediquen exclusivamente a atender los intereses del público infantil y juvenil, como está previsto en el ECA, porque el municipio no tiene una estructura adecuada de atención en los casos que implican a niños y adolescentes. No obstante, aún con esa limitación los órganos públicos dan las debidas prioridades a este público.

*"Aquí el Juzgado no es solo de niños y juventud, pero les damos prioridad total, pues tenemos en cuenta que son personas todavía en desarrollo [...] apesar de la falta de infraestructura" (Asesor del 1º Juzgado de Infancia y Juventud).*

*"A pesar de que hay pocos defensores para atender las demandas, sobre todo para dedicarse solamente a los niños y adolescentes [...] Tenemos una laguna, porque yo soy defensor de los ciudadanos y de los niños y adolescente, lo ideal sería que fuese un defensor para actuar en el ECA [...] Aquien la defensoría las prioridades ocurren, en los otros órganos yo no sé, pero debería" (Defensor Público).*

La frágil colaboración limita el desarrollo de la coproducción por medio de las redes. La sociedad no se considera directamente corresponsable y ni siquiera co-presta los servicios públicos en el ámbito de la infancia y la juventud local, así como fiscalizadora de las acciones estatales, con colaboración en la planificación y ejecución de políticas públicas y en los servicios asistenciales. Para Santos *et. al.* (2006) ese distanciamiento de la sociedad con los actores de las redes, hace que los objetivos no sean alcanzados con precisión, además centraliza las acciones en manos del Estado, y no permite que se descubran nuevas posibilidades o métodos de enfrentarse a los problemas locales.

*"El CREAS tiene poquísimas colaboraciones con la sociedad, su participación es casi cero y con el comercio menos aún [...] la única colaboración es con los órganos públicos y los que demandan" (Coordinadora del CREAS).*

*"En relación a la colaboración con la sociedad, no existe, muchos ni saben que existe el CMDCA y ni que es ni para qué sirve" (Presidente del CMDCA).*

*"Aquí en Capanema no existen colaboraciones con la sociedad ni con otro órgano no gubernamental, por lo cual toda colaboración en favor de la sociedad es bienvenida [...] Cuando actué en otra ciudad, teníamos colaboraciones con los comerciantes, donde ofertaban cursos profesionales para adolescentes que cometieran alguna infracción, para que no las volvieran a cometer, y eso tuvo un retorno muy legal porque ellos se sintieron parte de la sociedad y no al margen de ella" (Defensor Público).*

Hay poca información transmitida a la sociedad sobre las competencias de los órganos de la red. Por ello, la sociedad tiene dificultades para: (1) solicitar servicios; (2) denunciar casos que impliquen a un menor; (3) fiscalizar las acciones realizadas por la red; (4) coprestar los servicios públicos. Tampoco, participa en la planificación, elaboración e implementación de programas, sistemas o acciones asistenciales.

La tabla 5 presenta indicaciones sobre la estructura de gobernanza en el SGD del municipio de Capanema – PA. Para ello, en ella se hace una síntesis de las otras cuatro dimensiones de análisis relacionadas con las posibilidades y los límites de la gobernanza pública. Para que el derecho infantil y juvenil sea defendido y los niños se hagan adultos que puedan influir y tomar decisiones en las políticas públicas, coproduciendo de ese modo su existencia en sus respectivos territorios, la sociedad debe ser corresponsable de la protección integral y cooperar dentro del SGD.

Como se demuestra, entre las limitaciones comprobadas en la estructura de gobernanza pública están: la ausencia de espacios de diálogo y deliberativos; la desarticulación de algunos actores públicos y de ellos con actores sociales; la poca infraestructura y la falta de profesionales de los órganos estatales; la frágil colaboración de la sociedad civil con las causas de los niños y los adolescentes y; el desconocimiento de la red y la desinformación sobre su funcionamiento, lo que genera obstáculos para que la coproducción ocurra mejor.

Por lo tanto, la coproducción emerge, en un escenario de garantía de los derechos, como elemento que articula actores y corresponsabilidades, con participación social y diálogo en espacios públicos, todo lo cual influye en la formación de las redes de actores. La comprensión de las potencialidades de la estructura de gobernanza pública coproductiva puede contribuir a la mejora de estas redes.

**Tabla 5.- Análisis de la estructura de gobernanza pública en el sistema de garantía de los derechos de los niños y los adolescentes en el municipio de Capanema-PA.**

Dimensión	Fragmentos de la Entrevista	Análisis Potencialidades	Análisis Limitaciones
<b>Corresponsabilidad</b>	<p>“Todos juntos somos responsables de garantizar los derechos de los niños y adolescentes”</p> <p>(Asesor del 1º Juzgado de la Infancia Juventud)</p>	<p>La corresponsabilidad implica información compartida de las responsabilidades, mejora colectiva de los servicios públicos y comunicación recíproca entre los actores.</p>	<p>Centralización de las decisiones y poca interacción de los actores del SGD con la sociedad.</p>
<b>Participación social</b>	<p>“Falta más participación de la sociedad [...] la sociedad tiene un papel fundamental, a través del voluntarismo y el compromiso con los órganos públicos”</p> <p>(Presidente del CMDCA)</p>	<p>Para el desarrollo de las políticas públicas se necesita de la participación de la sociedad en la toma de decisiones, dado que aumenta las exigencias en relación a los programas ofertados por el poder público. La sociedad necesita tener voz y derecho, además de iniciativas en la construcción de bienes y servicios públicos, lo que asegura ciudadanos activos y con influencia en las políticas públicas.</p>	<p>Falta de participación e inclusión social.</p> <p>Falta de compromiso social con las causas dirigidas al público infantil y juvenil.</p> <p>Ausencia de protagonismo de la sociedad en las políticas públicas locales.</p>
<b>Espacio deliberativo</b>	<p>“Tiene que haber reunión siempre, para decidir cuáles son los mejores caminos a seguir” (<i>Defensor Público</i>).</p>	<p>Uso de los espacios deliberativos, pues son los lugares más adecuados para el desarrollo de la coproducción.</p>	<p>Falta de diálogo, poco uso de los espacios existentes por la sociedad y los miembros del SGD.</p>
<b>Articulación de los actores</b>	<p>“Aunque no hay articulación [...] nunca la red me demandada”</p> <p>(<i>Defensor Público</i>)</p>	<p>Actores articulados son fundamentales para que las políticas públicas sucedan con eficiencia y eficacia. Entretanto para alcanzar esa satisfacción por ambas partes es necesario que haya colaboraciones entre las redes de coproducción.</p>	<p>Falta de articulación para el fortalecimiento del sistema y formación de colaboraciones.</p>

Fuente: Elaborado por los autores.

## 5. Conclusiones

A partir de la literatura revisada se constató que la coproducción es relevante para enfrentar problemas de interés público. Ella supone la actuación corresponsable de actores sociales, estatales y del mercado en la gobernanza pública. La interacción entre estos actores puede ocurrir en espacios deliberativos donde se dialogue sobre la garantía de los derechos y la mejora de los servicios públicos para que estos sean efectivos.

Además, el artículo incorpora elementos teóricos de análisis de la estructura de gobernanza pública. Estos elementos son: los actores, la corresponsabilidad, la participación social, los espacios deliberativos y la articulación en redes coproductivas. A partir de ello, la gobernanza pública consiste en una interacción entre actores corresponsables, que articulados en redes de coproducción dialogan y deliberan en el espacio público abierto a la participación social, pero en la práctica los actores se definen como corresponsables, pero no siempre actúan así. Sin embargo, en Capanema la estructura de gobernanza pública no llevó efectivamente a la coproducción, aunque hay una diversidad de actores, cada uno de ellos con responsabilidades definidas. La debilidad de la gobernanza pública se evidencia por la poca participación social, el poco aprovechamiento de los espacios de diálogo y en una desarticulación de las acciones de las dos redes identificadas en la investigación.

Según se observa, el aparato legal en el tema de los niños y adolescente todavía no se ha desarrollado, la implementación en las ciudades aún necesita de una interacción mayor entre los actores. Al visualizar la formación de las redes y debatir sus formas de desarrollo para la gobernanza pública, se perciben alternativas para perfeccionar esta implementación. Sobre eso, hay que destacar la mejora de la participación de la sociedad civil a través de las familias, sus niños y adolescentes, que son actores imprescindibles en este caso. Se sugiere para futuras investigaciones el debate de este constructo teórico, así como la inclusión de otros elementos conceptuales. Por tanto, investigaciones sobre acciones públicas y dialogicidad son bienvenidas en esta discusión. Especialmente, es importante el estudio de los espacios públicos no estatales de gobernanza pública en el ámbito de la implementación de políticas públicas. 🌐

## Referencias

- Bevir, M. 2011. "Governança democrática: uma genealogia". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 103-114.
- Bier, C. A. et al. 2010. "Sociedade, empresa e governo: uma experiência de implementação de um novo paradigma de democracia participativa". *Cadernos EBAPE*. [online], Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 580-599.
- Bizerra, A. L. V.; Alves, F. J. S.; Ribeiro, C. M. A. 2012. Governança pública: uma proposta de conteúdo mínimo para os relatórios de gestão das entidades governamentais. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. 2012, Salvador/BA. Anais: ENAPG. [online] Salvador/BA: ANPAD, Nov.
- Bovaird, T. 1998. *Beyond Engagement and Participation: user and community (eds) Managing Complex Networks*. [online], London: Sage.
- Bovaird, T. 2007. "Beyond engagement and participation: user and community coproduction of public services". *Public Administration Review*, v. 67, n. October, p. 846-860.
- Bovaird, T. y Loeffler, E. 2013. "We're all in this together: harnessing user and community co-production of public outcomes". [línea]. Disponible en: <<http://www.birmingham.ac.uk/Documents/college-social-sciences/government-society/inlogov/publications>>.
- Brasil. 1988. Constituição Federal (1988). Emenda constitucional nº 91, de 2016. Presidência da República, Brasília, 1988. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acceso: 15 de agosto de 2016.
- \_\_\_\_\_. 1990. CONVENÇÃO SOBRE DIREITOS DAS CRIANÇAS. Decreto Nº 99.710 de 1990. Presidência da República, Brasília, 1990. Disponible en: <[https://www.unicef.pt/docs/pdf\\_publicacoes/convencao\\_direitos\\_crianca2004.pdf](https://www.unicef.pt/docs/pdf_publicacoes/convencao_direitos_crianca2004.pdf)>. Acceso: 28 de octubre.
- \_\_\_\_\_. Estatuto da Criança e Adolescente (1990). Presidência da República Pag. 63, Brasília, jul. 1990. Disponible en: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 28 de out. 2015.
- Brugué, Q. 2011. Recuperar la Política desde la Deliberación, *Revista Internacional de Organizaciones*, nº 7, pp. 157-174.
- Brugué, Q., Pares, M. 2012. Entre la deliberación y la negociación: el caso de la Mesa de la Montaña en Aragón. *Revista de Estudios Políticos*, n. 158, p. 75-101.
- Bulhões, L., B., D. 2010. Experiência Maternas Frente à Continência dos Medos Infantis. *Revista Lex Humana*, [online], São Paulo/SP v. 1, nº 1 p. 109-131.
- Cals, C. R. et al. 2007. *Direitos de Crianças e Adolescentes: Guia de Atendimento*. In: \_\_\_\_\_. *Direitos de Crianças e Adolescentes*. 1 ed. Fortaleza/CE.
- Carneiro, M., R.; Feuerschütte, S., G. 2009. Liderança para a Rede de Co-Produção do Bem Público: Um Estudo no Centro Cultural Escrava Anastácia. In: Encontro da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 33. São Paulo. Anais. XXXIII ENANPAD. [online] São Paulo: ANPAD.
- Criança Amazônia. 2008. Capanema é o primeiro município a realizar o fórum comunitário. *Jornal online o Liberal*. Belém/PA, 27 de Octubre.
- Farah, M. F. S. 2001. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, [online] Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, Enero./Febrero.
- Ferreira, L. A. M. 2002. O papel do ministério público na política de atendimento à criança e ao adolescente. In: Palestra proferida no Curso de Capacitação para Conselheiros Municipais realizados pela Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. [online], Presidente Prudente/SP.

- Kissler, L. y Heidemann, F. G. 2006. "Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?". *Revista de Administração Pública*, v. 40, n. 3, p. 479-499.
- Klein Jr, V. H. et al. 2012. Participação e coprodução em política habitacional: estudo de um programa de construção de moradias em SC. *Revista de Administração Pública*, [online] Rio de Janeiro, v. 46, n. 1, p. 25-48, Enero/Febrero.
- Klijn, E. 2007. Policy Networks: an overview in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J. F. coproduction of public service. *Public Administration Review*. [online] vol. 67, n. 5, pg. 846-860, sep./oct.
- Maia, C. C. M. 2010. No limite do progresso: proteção e direitos da criança e do adolescente. In: *Consulta Jurídica*, 2010. Disponible en: <<http://www.conjur.com.br/2010-abr-08/doutrina-protecao-integral-direitos-crianca-adolescente>>. Acceso: 28 de enero.
- Mattia, C. A. 2014. A metodologia de elaboração dos Planos Estaduais de Cultura fomenta a coprodução do bem público. *Políticas culturais em revista*. [online], Bahia, v. 1, n. 7, pg. 100-118.
- Mattia, C. A.; Zappellini, M. B. 2014. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. *Cadernos EBAPE*. [online], Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, p. 573-589. Jul./Set.
- Menegasso, M. E.; Silva, E. 2008. Redes de co-produção do bem público (Disciplina: Co-produção de Serviços Públicos II). Centro de Ciências da Administração – ESAG. [online], Santa Catarina.
- Moretto Neto, L.; Salm, V. M.; Burigo, V. 2014. A coprodução dos serviços públicos: modelos e modos de gestão. *Revista de ciências da administração*. [online], V. 16, n. 39, pg. 164 -178, Ago.
- Natali, P. M.; Paula, E. M. A. T. 2008. A relação do estado com o terceiro setor no atendimento às crianças e adolescentes em situação de risco social: necessidade de reflexões e participação popular. In: *Seminário de Pesquisa em Educação da Região Sul*, 07. 2008, Itajaí/SC. *Anais. VII ANPEDSUL*. [online] Itajaí/SC: ANPEDSUL, Jun.
- Nogueira Neto, W. 2009. Dezenove anos do estatuto da criança e do adolescente: duas décadas de direitos da criança e do adolescente, no Brasil. In: Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores – INESC. [online], Septiembre.
- Osborne, S. P. The new public governance?. *Public Management Review*, 2006.
- Pasini, R., C., G.; Merigo, J. 2005. O processo de implantação do centro de referência de assistência social no município de Forquilha. Artigo apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Social de Políticas Públicas da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), como requisito parcial para obtenção do título de especialista, [online] Santa Catarina.
- Pestoff, V. y Brandsen, T. 2006. "Co-production, the third sector and the delivery of public services". *Public Management Review*, v. 8, p. 493–501.
- Pinto, A. M. et al. 2012. Redes de Colaboração Científica: Uma Análise das Publicações do Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. In: *Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social*, 06. 2012, São Paulo/SP. *Anais: VI ENAPEGS*. [online], São Paulo: ENAPEGS, 2012.
- Rocha, A., S. 2007. *Defensoria Pública: um caminho para a cidadania?*. 2007. 157 f. [online] Dissertação (mestrado em políticas públicas e sociedade) – Universidade Estadual do Ceara - UECE, Fortaleza/CE.
- Ronconi, L. 2011. "Governança pública: um desafio à democracia". *Doi: 10.5212/Emancipacao*. v. 11 n. 0002. *Emancipação*, v. 11, n. 1.
- Ronconi, L. F. A.; Debetir, E.; Mattia, C. 2011. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: potenciais espaços para a coprodução dos serviços públicos. *Revista de Contabilidade, Gestão e Governança*. [online], Brasília, v. 14, n. 3, p. 46-59. Set/Out.



- Salm, J. F.; Menegasso, M. E. 2010. Proposta de Modelos para a Coprodução do Bem Público a partir das Tipologias de Participação. In: Encontro da Associação dos Programas de Pós-Graduação em Administração, 34. 2010, Rio de Janeiro/RJ. Anais: XXXIV ENANPAD. [online], Rio de Janeiro: ANPAD, Set.
- Salm, J. F.; Menegasso, M. E.; Ribeiro, R. de M. 2007. Coprodução do bem público e o desenvolvimento da cidadania: o caso do PROERD em Santa Catarina. Revista Alcance. [online], v. 14, n. 2, p. 231-246,
- Santos, A. F. B. 2014. Evolução histórica das legislações de defesa dos direitos da criança e do adolescente. In: Toledo: Encontro de Iniciação Científica, 2014, Presidente Prudente/SP. Anais: ETIC [online], Presidente Prudente/SP.
- Santos, A. R.; Salm, J. F.; Menegasso, M. E. 2006. A proposta do novo serviço público e a ação comunitária de bairro: um estudo e caso. In: Encontro de Administração Pública e Governança. 2006, São Paulo/SP. Anais: ENAPG. [online]São Paulo: ANPAD, Nov.
- Saut, R. D. 2007. O direito da criança e do adolescente e sua proteção pela rede de garantias. Revista Jurídica Universidade Regional de Blumenau – FURB. [online], Blumenau/SC, v. 11, nº 21, pg. 45 - 73, en./jun.
- Secchi, L. 2009. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. Revista de Administração Pública – RAP, [online]Rio de Janeiro, v. 43, nº 2, pg. 347-369, Mar./Abr.
- Silva, A. C. 2013. Evolução da Administração Pública no Brasil e Tendências de Novos Modelos Organizacionais. In: Instituto de Cidadania Empresarial – ICE. [online] Cuiabá/MT.
- Silva, F. R. S.; Souza, W. A. 2005. Atuação do Ministério Público Junto à Vara de Infância e Juventude da Capital. In: Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – FEMPERJ. [online], Rio de Janeiro/RJ, Ago.
- Silva, T. et al. 2008. A Co-produção na Implementação da Política Pública de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil: o Projeto Cata-vento. In: Encontro de Administração Pública e Governança. 2008, Salvador/BA. Anais: ENAPG. [online]Salvador/BA: ANPAD.
- Sousa Santos, B. 2006. Em busca da cidadania global. Entrevista a Imaculada Lopez, Programa Sem Fronteiras. Disponível em: <[www.dhnet.org.br/militantes/boaventura/boaventura\\_e.html](http://www.dhnet.org.br/militantes/boaventura/boaventura_e.html)>. Acesso em: 12 de jun. 2016.
- Souza, T. J. 2013. O movimento nacional de meninos e meninas de rua e a conquista dos direitos: o marco do Movimento Social em prol da garantia dos direitos da criança e do adolescente no Brasil. In: Simpósio Minério de Assistentes Sociais, 3. 2013, Minas Gerais/MG. Anais: III Simpósio Minério de Assistentes Sociais. [online] Minas Gerais/MG, Jun. 2013.

## Sobre los autores/ About the authors

Herbert Cristhiano Pinheiro de Andrade es profesor de la Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA). Es miembro del Grupo de Investigación Gestión Social y del Desarrollo Local de la Universidad de la Amazonia (UNAMA) y es miembro de GEGOP-CLACSO. Adham Magno da Costa Braga es graduado en Administración por la Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA). Ivanilde de Sousa do Espírito Santo es graduada en Administración por la Universidad Federal Rural de la Amazonia (UFRA). Carmen Pineda Nebot: Consultora de Administraciones Públicas. Miembro de los Grupos de Pesquisa de Controle Social do Gasto Público do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP) y de Administração Pública e Gestão Social da Universidade Federal de Viçosa (UFV), Brasil. Experta en temas de participación ciudadana y Presupuesto Participativo.

## URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

### Información de Contacto

Asociación GIGAPP.

[ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

La Serie **GIGAPP Estudios Working Papers** es un espacio de divulgación científica sobre avances de investigación y estudio en materia de gobierno, administración y políticas públicas.

Su propósito principal es contribuir al intercambio y debate de ideas, servir de plataforma para el fortalecimiento de las labores de investigación aplicada en estas materias y poner al alcance de la comunidad académica, investigadores, estudiantes y público en general interesado, reflexiones y contenidos del más alto nivel con el objeto de promover nuevas miradas respecto del perfeccionamiento y mejora de nuestros sistemas políticos, gobiernos y administraciones públicas.

**GIGAPP Estudios Working Papers** (nueva serie) es una publicación de la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. (ISSN 2174-9515).

Se aceptan para evaluación trabajos inéditos en castellano, portugués e inglés.  
Envío de originales [ewp@gigapp.org](mailto:ewp@gigapp.org)

Consulte las normas para la presentación de originales en la web  
<http://www.gigapp.org/index.php/publicaciones/working-papers>



Imagen cortesía del Efrén Guerrero @auraneurotica

**GIGAPP**  
**Estudios / Working Papers**

ISSN 2174-9515