Editorial

O assunto não é novo, mas se torna cada vez mais presente nos corações e mentes dos responsáveis pela disseminação do trabalho acadêmico: o trabalho acadêmico contemporâneo tem se tornado tão alienado do mundo real que se mostra irrelevante para os debates públicos. Isto é uma dupla tragédia: existencial, uma vez que trata da própria razão de ser de um cientista, que é fazer diferença no mundo; social, porque vultosos recursos têm sido direcionados para alimentar um sistema no qual apenas o reconhecimento da pequena comunidade de pares é o objetivo, enquanto os efeitos sociais da pesquisa são considerados apenas como "desejáveis, mas não essenciais".

Mas, o que fazer para reinserir a academia na sociedade, transformando-a em arena de debates para a mudança social? Claro está que não é apenas na seleção de temas socialmente importantes, porque mesmo estes temas podem ser capturados pela lógica do "publicar a qualquer preço". Muito provavelmente, isso passa pela ampliação dos públicos em debate.

A atual edição dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania traz oito textos cuja variedade de temas desafiadores para acadêmicos e militantes do chamado "campo de públicas".

Os dois primeiros artigos tratam de temas importantes para a questão federativa pós-88 e as políticas públicas em, configurações institucionais em políticas locais.

Em seguida, dois outros artigos tratam da influência do direito no campo social, quer seja no funcionamento das organizações da sociedade civil, quer seja na implementação de políticas públicas.

Mostrando o espírito de internacionalização dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania, dois artigos tratam dos desafios das políticas públicas na América Latina e na Península Ibérica.

O penúltimo artigo tem um fundo mais conceitual, procurando capturar as potencialidades e limites do pensamento de Herbert Simon para a administração pública. Por fim, apresenta-se uma reflexão sobre accountability e democracia na implementação de políticas em áreas de mananciais em São Paulo.

Boa leitura!

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

A COORDENAÇÃO FEDERATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DAS POLÍTICAS BRASILEIRAS NAS ÚLTIMAS DÉCADAS

PUBLIC POLICY FEDERATIVE COORDINATION: AN ANALYSIS OF BRAZILIAN POLICIES IN RECENT DECADES
COORDINACIÓN FEDERAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS BRASILEÑAS EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Resumo

Este artigo apresenta o panorama do processo de coordenação de políticas por parte do governo federal no período da pré-Constituição Federal/88 e entre 1988-2012, contribuindo para explicitar, de modo empírico, a dupla tendência presente no contexto federativo brasileiro: transferência de recursos e descentralização de competências e de coordenação federal das políticas. Parte-se da revisão da literatura em que se fundamenta esse debate, acerca dos impactos e resultados do processo de descentralização de políticas sociais no modelo federativo brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988. Em seguida, sistematiza-se a evolução de nove políticas públicas com ênfase em quatro marcos temporais: antes de 1988, as mudanças introduzidas pela CF de 1988, os movimentos ocorridos ao longo da década de 1990 e os anos 2000. Por fim, apresenta-se uma síntese do panorama atual das políticas a partir de categorias de análise que permitem identificar, no contexto federativo brasileiro, uma tendência geral de coordenação por parte do governo federal.

Palavras-chave: Federalismo, políticas públicas, coordenação federativa, descentralização, relações federativas

Gabriela Spanghero Lotta - gabriela.lotta@gmail.com
Doutora em Ciência Política pela USP, mestre e graduada em administração pública pela FGV. Professora do curso de Políticas Públicas da UFABC.

Renata Gonçalves - rerochagon@uol.com.br
Mestre em administração pública pela FGV, Ministério das Cidades.

Marina Bitelman - marina.bitelman@gmail.com
mestre em administração pública pela FGV

Artigo submetido no dia 04.10.2012 e aprovado em 16.04.2014

Abstract

Public Policy Federative Coordination: An Analysis of Brazilian policies in recent decades
This article presents an overview of the current process of policy coordination conduced by Brazilian federal government in the period before Brazilian Federal Constitution (1988) and the period after it (1988-2012). The paper aims to explain, empirically, a dual approach in this federal Brazilian context: transfer of resources and decentralization of responsibilities and coordination of federal policies. It begins with a literature review in which it appears that debate, about the impacts and outcomes of decentralization of social policies in the model from the Brazilian federal enactment of the Federal Constitution of 1988. Then systematizes the evolution of nine public policies, focusing on four time frames: before 1988, changes introduced by the 1988 Constitution, the movements during the 1990s and the present moment, especially since 2000. Finally, it presents an overview of the current situation of policies, based on the categories of analysis to identify, in Brazilian federal context, a general trend of coordination conduced by the federal government.

Key words: *federalism, public policies, federal coordination, descentralization, federal relationships.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Resumen

El presente artículo presenta el panorama del proceso de coordinación de políticas por parte del Gobierno Federal en el periodo previo a la Constitución Federal de 1988, y a continuación, entre 1988-2012, contribuyendo a explicitar, de modo empírico, una doble tendencia presente en el contexto federal brasileño - de transferencia de recursos y descentralización de competencias y de coordinación federal de las políticas. De parte de la revisión de la literatura en la que se inserta este debate, acerca de los impactos y resultados del proceso de descentralización de políticas sociales en el modelo federal brasileño a partir de la promulgación de la Constitución Federal (CF) de 1988. Luego, se sistematiza la evolución de nueve políticas públicas, centrándose en cuatro marcos temporales: antes de 1988, los cambios introducidos por la CF de 1988, los movimientos que se sucedieron a lo largo de la década de 1990 y los años 2000. Por último, se presenta una síntesis del panorama actual de las políticas, a partir de categorías de análisis que permiten identificar, en el contexto federal brasileño, una tendencia general de coordinación por parte del gobierno federal.

Palabras clave: *federalismo, políticas públicas, coordinación federal, descentralización, relaciones federales*

INTRODUÇÃO

Na literatura brasileira, diversos autores têm analisado o processo de descentralização de políticas públicas promovido a partir da Constituição Federal (CF) de 1988 e ao longo da década seguinte, verificando que isso produziu distintos resultados ao longo do território nacional, tanto entre os estados e municípios, como entre as políticas (Arretche, 1999; Almeida, 2000 e 2005).

Junto a essa tendência descentralizadora, parte da literatura observa, sobretudo recentemente, uma tendência, por parte do governo federal, de coordenação federativa na maioria das áreas de políticas sociais (Abrucio, 2005), também identificada por outros autores como um processo de recentralização (Almeida, 2005; Arretche, 2005). Esse movimento de coordenação, que pode ser observado em algumas políticas desde a década de 1990 e, em outras, a partir dos anos 2000, expressa-se na formulação de políticas, programas e planos nacionais, assim como na constituição de sistemas únicos, em que se busca a integração das ações dos diferentes entes governamentais. Como se verá, esses programas, planos e sistemas, em sua maioria, propõem a estruturação de políticas nacionais a partir de princípios de transferência de recursos e descentralização de ações coordenadas pelo governo federal, o qual, em geral, exige contrapartidas dos entes subnacionais, oferece incentivos e promove induções que interferem na distribuição das competências dentro da federação.

Entretanto, os diversos planos e sistemas nacionais de políticas setoriais discutidos ou aprovados recentemente não estão ainda retratados na literatura de forma sistematizada. Assim, este artigo sistematiza e apresenta um panorama do modelo atual de nove políticas públicas, buscando explicitar, de modo empírico, a dupla tendência presente no contexto federativo brasileiro (transferência de recursos e descentralização de competências), juntamente com a coordenação, realizada pelo governo central, das políticas nos três níveis da federação.

Além desta introdução, em que são apresentados os objetivos pretendidos e a metodologia utilizada, o artigo se divide em três seções. Na primeira, apresenta-se uma breve revisão da literatura, em que são discutidos os impactos e resultados do processo de descentralização de políticas sociais no modelo federativo brasileiro a partir da promulgação da Constituição Federal de

(cc) BY-NC-ND

1988 e sua importância ao longo do território nacional. Na segunda seção, apresenta-se a evolução de nove políticas públicas: Saúde, Educação, Assistência Social, Combate à Pobreza, Habitação, Saneamento, Segurança Pública, Meio Ambiente e Cultura, com ênfase em quatro marcos distintos de temporalidade: a estrutura das políticas até 1988, as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, os movimentos ocorridos ao longo da década de 1990 e, mais recentemente, a primeira década dos anos 2000.[1]

A metodologia empregada na análise consistiu, inicialmente, em uma breve apresentação da evolução de cada uma das políticas, ao longo da temporalidade descrita, quanto à presença de normas regulamentadoras e de formas de distribuição de competências entre os níveis de governo e fontes de financiamento. Em seguida, apresenta-se uma síntese do panorama atual das políticas, utilizando as seguintes categorias de análise: formas institucionais de coordenação federativa (sistemas, políticas, programas ou planos nacionais); princípios; distribuição de competências e atribuições entre os níveis de governos; fontes de financiamento e formas de repasse de recursos; normas regulamentadoras e data de aprovação; formas de adesão dos entes subnacionais propostas pelo governo federal; existência de vinculação constitucional; existência de sistemas de monitoramento e avaliação; agentes envolvidos na política; presença de tipos de enquadramento de gestão dos entes subnacionais, e característica síntese da política. O trabalho foi desenvolvido a partir de revisão da literatura, estudo das diferentes legislações, normas e textos das políticas e análise comparativa deles, considerando, para tanto, as descrições formais dos programas.

Por fim, na terceira seção, analisa-se o padrão de cada uma das políticas nos anos 2000 com o propósito de destacar a tendência geral verificada nas políticas públicas no Brasil, e são apresentadas algumas considerações finais sobre os principais achados deste trabalho.

Descentralização com coordenação?

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e ao longo da década de 1990, o contexto institucional brasileiro foi marcado por significativas transformações, sobretudo no eixo das políticas sociais, cujas transformações estão associadas à transferência de um conjunto expressivo de atribuições e competências para os níveis subnacionais de governo. Parte da literatura atribui o movimento de descentralização das políticas públicas no Brasil à luta pela democracia dos anos 1970 e 1980, em oposição ao período do regime militar, caracterizado pela excessiva centralização no governo federal que teria produzido ineficiência, corrupção e ausência de participação no processo decisório (Arretche, 1996). Desde a Constituinte, "o país vive um processo de construção das instituições de um federalismo cooperativo e descentralizado, que supõe competências compartilhadas e um processo permanente de negociação dos termos de cooperação" (Almeida, 2000:1).

Ao longo da década de 1990, os princípios constitucionais foram se consolidando a partir da promulgação de leis e normas que reforçaram a tendência à descentralização na maioria das áreas de política social. A partir do primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso, houve uma alteração da distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para provisão de serviços sociais,

(cc) BY-NC-ND

sobretudo no sentido da municipalização, como no caso da saúde, em que a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios, e da educação, na qual houve municipalização significativa da oferta de matrícula no ensino fundamental (Arretche, 2002).

Nesse processo, incentivou-se a participação direta de estados e municípios na implementação de políticas originalmente executadas pelo governo central, transferindo-se para os governos subnacionais a gestão e a prestação de serviços em setores como a educação e a saúde. No entanto, como evidencia Arretche (2012), esse processo de descentralização veio combinado com uma tentativa de não diminuir a importância estratégica do poder central em relação a seu papel redistributivo (Faria, 2003), à sua capacidade de arrecadação tributária e, especialmente, a seu poder de coordenação das políticas que envolvem outros entes federativos.

De modo geral, a coordenação pode ser definida como o processo de criação ou utilização de regras de decisão pelas quais diferentes atores se ocupam coletivamente de um mesmo campo (Ariznabarreta, 2001), o que, no caso das políticas sociais brasileiras, se concretiza com o governo federal normatizando-as e financiando-as e, na maioria das vezes, os governos estaduais e municipais implementando as ações.

Segundo Souza (2004), as novas políticas voltadas para a municipalização adotadas no final dos anos 1990 tiveram suas motivações diversas daquelas que prevaleceram no processo constituinte, uma vez que seu principal decisor e indutor foi o próprio governo federal. A autora analisa que, no processo brasileiro de descentralização e implementação de políticas de municipalização de programas sociais universais, um fator fundamental a ser observado foi o compromisso (e a efetiva realização) do governo federal de liberar regularmente os recursos acordados. Além desse fator, ela aponta que é importante ressaltar o desenho institucional das políticas, o aspecto de que a transferência de recursos foi pautada por mecanismos que envolvem recompensas e sanções relacionadas à adesão dos municípios, como também o estabelecimento de regras claras e universais. No entanto, em países marcados por alto grau de heterogeneidade, como é o caso do Brasil, a descentralização apresenta resultados contraditórios e cria novas tensões para problemas já existentes, como os das expressivas desigualdades inter e intrarregionais (Souza, 2002).

Segundo Souza e Carvalho (1999), as desigualdades existentes no país se refletem em significativas diferenças nas condições financeiras, institucionais, políticas e técnico-administrativas dos entes subnacionais, interferindo diretamente em sua capacidade de resposta às necessidades e demandas da população. Sobretudo na esfera local, tais heterogeneidades revelam que a maior parte dos municípios brasileiros, de reduzido porte, depende fortemente do governo federal e dos governos estaduais. Ainda segundo as autoras, na década de 1990, essa dependência teria aumentado, o que contribuiu para a redução da autonomia e da capacidade de atuação dos estados e municípios, aumentando sua dependência em relação ao poder central e, sobretudo, reforçando as desigualdades municipais inter e intrarregionais.

Alguns argumentos são apresentados por Arretche (1996) para problematizar e demonstrar que várias das associações positivas acerca da descentralização consensuadas na década de 1980 não se

(cc) BY-NC-ND

sustentam. Cabe destacar aqui o argumento defendido pela autora que aponta que, ao contrário da ideia de que a descentralização implicaria o esvaziamento das funções do nível central de governo, reduzindo seu escopo de atuação, o sucesso da descentralização depende sobretudo da redefinição do papel estratégico do governo federal em um novo arranjo federativo. De acordo com ela, a supremacia da União, mesmo em um contexto de incentivos à descentralização, estava colocada na própria CF de 1988, que transferiu, de modo geral, apenas a execução das políticas para estados e municípios, mantendo ainda o poder do governo federal para normatização e financiamento da maioria das políticas. Analisando as competências constitucionais, a autora conclui que o governo federal "tem autoridade regulatória para influir decisivamente na agenda política dos governos subnacionais" (Arretche, 2012:17).

De fato, em concomitância à tendência descentralizadora reforçada pela Constituição de 1988, especialmente a partir da metade da década de 1990, ocorreram movimentos centralizadores, tanto referentes à regulação das relações fiscais entre os níveis de governo quanto à redefinição das responsabilidades na provisão de serviços sociais, produzindo-se um arranjo complexo em que coexistem tendências centralizadoras e descentralizadoras no cenário federativo brasileiro (Almeida, 2005).

Embora a literatura apresente argumentos distintos para esse movimento, seja analisando-o como tendência em direção à recentralização, seja em direção à coordenação, fala-se aqui de um movimento de fortalecimento do governo federal no sentido de coordenar políticas e diretrizes nacionais a serem implementadas pelos estados e municípios, considerando padrões comuns de ações e repasses de recursos a elas, além de incentivos e induções para a adesão dos entes às políticas desenhadas e coordenadas em nível federal.

Os incentivos poderiam ser caracterizados como vantagens destinadas a estimular o desenvolvimento de determinadas ações e a realização de objetivos, concedidas, no caso, pela União a outros entes subnacionais, por meios tributários e outros. A indução envolve iniciativas que buscam provocar ou iniciar ações, para que certo objetivo esperado se realize. A adesão dos entes subnacionais a uma determinada política, programa ou sistema pode ser voluntária ou coercitiva, e os incentivos, por sua vez, podem representar soluções atraentes para estados e municípios, mas, em geral, são repassados pela União mediante condicionalidades preestabelecidas.

Sobre esse processo, como analisado por Almeida (2000), a literatura aponta um movimento – já nos finais da década de 1990 – de recentralização ou de coordenação federativa na busca de formas eficientes para enfrentar a pobreza extrema, buscando-se evitar a instrumentalização clientelista de programas pelas elites locais. A autora afirma que é possível perceber diferentes graus de descentralização e cooperação, ao mesmo tempo em que em algumas áreas reintroduziram a centralização da decisão, os recursos e a implementação na esfera federal. Para Arretche (2008), esse processo de recentralização teve o propósito de construir patamares homogêneos de políticas públicas para estados e municípios, considerando-se a dificuldade de alguns municípios, durante os anos 1990, de investirem em algumas áreas de políticas públicas. Ao longo desse processo, afirma a autora, em muitas áreas de políticas sociais, os municípios deixaram de tomar decisões sobre macropolíticas e passaram

(cc) BY-NC-ND

a ser executores de decisões tomadas em nível federal, a partir de regulações e contrapartidas estabelecidas.

Arretche (2005) também afirma que, por um lado, maiores graus de autonomia dão aos entes subnacionais a possibilidade de não aderirem às políticas federais, diminuindo o poder do governo central de colocar em prática os programas federais que envolvem estados e municípios; contudo, por outro lado, a dependência de estados e municípios fracos exige que a União despenda maiores esforços e transferências para alcançar seus objetivos. Nesses casos, ao menos, como aponta a autora, governos sem capacidade para arrecadar tributos em montante suficiente para suprir as demandas de seus cidadãos "tendem a incorporar à sua agenda as orientações políticas do nível de governo que de fato tem controle sobre tais recursos"; além de que, ainda que tenham recursos, podem "dispor de limitada autonomia para definir sua própria agenda, porque suas políticas são financiadas basicamente com transferências vinculadas" (Arretche, 2005).

As transferências federais são hoje a principal fonte de receita dos governos locais e, em segundo lugar, as transferências condicionadas universais. Ambas as formas acabam operando para reduzir desigualdades de receita entre as unidades federativas e criar incentivos com o objetivo de alinhar as prioridades dos governos locais às do governo federal. Como resultado dessas transferências, argumenta Arretche (2012), as prioridades de gastos dos governos municipais não têm comportamento caótico, mas seguem um padrão previsível com base na regulação federal. É possível, portanto, nesse contexto, combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização de autoridade sobre as regras de execução.

Com a redemocratização, a descentralização de políticas passa a depender da adesão dos níveis de governo subnacionais, e o jogo federativo de barganhas, negociações, coalizões e induções das esferas superiores de poder, exigindo processos de coordenação intergovernamental (Abrucio, 2005). Segundo Abrucio (2005), nos últimos anos, a complexidade das relações intergovernamentais aumentou, sobretudo devido à convivência de tendências conflituosas, entre as quais se destacam: maior exigência ao desempenho dos governos, com fortes pressões por economia, eficiência e efetividade; aumento da demanda por autonomia de governos locais e/ou grupos étnicos, somado ao fato de que governos e coalizões nacionais se deparam com a necessidade de enfrentamento de problemas causados pela fragmentação, e urgência de reforço das instâncias nacionais para organizar melhor a inserção internacional do país e reduzir os aspectos negativos da globalização, quando, por outro lado, também aumenta a interface dos governos locais com outras estruturas de poder que não os governos centrais.

Nos primeiros anos do Governo Lula, algumas ações institucionais foram iniciadas em relação à coordenação federativa, conforme destaca Abrucio (2005), as quais abrangem o fortalecimento da Secretaria de Assuntos Federativos, a criação do Ministério das Cidades, unificando as políticas urbanas em um só órgão, e a reestruturação da política regional, com o Ministério da Integração Nacional.

Assim, esses conflitos e dilemas colocam a coordenação federativa como uma questão fundamental para as políticas sociais, implicando a discussão de questões que vão além da dicotomia centralização versus descentralização. Nesse sentido,

(cc) BY-NC-ND

torna-se necessária a busca por caminhos que possibilitem melhor adequação e equilíbrio entre competição e cooperação, entre o governo central e os demais níveis e governo. Considerando esse debate da literatura, a seguir são apresentadas e analisadas nove políticas sociais, a fim de se observar como essa possível coordenação federativa tem se efetivado, levando em conta as mudanças históricas e institucionais das políticas, bem como a distribuição de autoridade sobre a normatização e regulamentação atuais.

As políticas sociais duas décadas após a Constituição Federal de 1988

Como mencionado, a CF de 1988 constituiu um importante marco institucional no contexto federativo brasileiro, cujos impactos e transformações foram se desdobrando ao longo das duas últimas décadas. Entre as várias mudanças introduzidas, destaca-se a definição de competências exclusivas, privativas e principiológicas combinadas a competências comuns e concorrentes, repartidas de acordo com o princípio da predominância do interesse. A essa separação de campos específicos, combinam-se ainda possibilidades de delegação, áreas comuns em que se prevêem atuações paralelas da União, estados, DF e municípios, e setores concorrentes entre União e estados em que a competência para estabelecer políticas, diretrizes ou normas gerais cabe à União, enquanto se confere aos estados, ou mesmo aos municípios, competência suplementar (Silva, 2008).

No tocante à maioria das políticas sociais, a CF definiu competências comuns à União, aos estados e aos municípios nas áreas de saúde, assistência social, educação, cultura, habitação e saneamento, meio ambiente, proteção do patrimônio histórico, combate à pobreza e integração social dos setores desfavorecidos e educação para o trânsito (art. 23). Foram estabelecidas competências concorrentes aos governos federal e estaduais em áreas como proteção ao meio ambiente e aos recursos naturais, conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico, saúde e previdência social (art. 24). A partir da CF, a "tendência à descentralização se impôs em todas as áreas de política social, exceto previdência e ciência e tecnologia, que continuaram basicamente sob responsabilidade federal". (Almeida, 2000:4).

A seguir, apresenta-se, de maneira sistematizada, com base nos marcos de temporalidade, a evolução de cada uma das políticas quanto à presença de normas regulamentadoras, formas de distribuição de competências entre os níveis de governo e fontes de financiamento.

(cc) BY-NC-ND

Saúde

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 90[1]	Anos 2000[2]
– Competências exclusivas e definidas – Grande centralização financeira no GF – Atenção à saúde, no nível federal, feita pelo sistema previdenciário – E e M possuem redes próprias de atenção à saúde, sem comunicação entre si – Forte mobilização dos movimentos sociais organizados na área de saúde	– Descentralização – Competências legislativas concorrentes – Competências comuns a GF, E e M – Sistema de saúde hierárquico e unificado (SUS) define a cooperação federativa – Participação da sociedade em conselhos – Financiamento pelo FPAS sob controle federal	– Política federal ativa de descentralização – Normas federais definem os requisitos para níveis diferentes de administração municipal e estadual do SUS – Normas federais definem um novo conceito de *SUS Municipal*, baseado na prevenção de doenças e no controle comunitário dos serviços de saúde – Normas federais para a transferência automática de recursos aos municípios (PAB & MAC), em bases *per capita*	– Aprovação de NOAS, que define, entre outras disposições, a nível federal: transferência de recursos segundo critérios padronizados de execução de programas; responsabilidades mínimas e padrões para AB; atualização dos critérios de habilitação de E e M; procedimentos para atendimentos de média e alta complexidade; protocolos de assistência médica – Indução à adesão por incentivo financeiro (mediante termo de compromisso) a programas com prioridades definidas em âmbito federal

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Fonte: Portarias, NOBs e Leis referentes ao SUS. GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; SUS = Sistema Único de Saúde; FPAS = Fundo de Previdência, Assistência e Saúde; NOAS = Norma Operacional da Assistência à Saúde; AB = Atenção Básica

Assistência Social

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Competências comuns – Centralização decisória e financeira no GF – E e M possuem sistemas próprios – Execução por meio de organizações assistenciais não governamentais	– Descentralização – Competências comuns – GF define normas e coordena ações. E, M e organizações assistenciais executam programas – Participação da sociedade em conselhos	– Políticas federais ativas de descentralização – Lei federal (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS) define as exigências para transferência completa da AS para os M e para a transferência dos recursos	– Aprovação da PNAS (2004) – Criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005): operacionalização da LOAS, descentralização e cofinanciamento com repasse fundo a fundo mediante condicionalidades – Pisos de proteção social de acordo com nível de complexidade dos programas, projetos e serviços prestados – Competências próprias para cada ente: GF cria e regula sistema, adesão voluntária de M, DF e E – NOB/SUAS (2012): cofinanciamento federal dos serviços, programas e projetos pode ser realizado por Blocos de Financiamento, gestão definida pelo GF – Responsabilidades comuns a U, E e M; incentivos financeiros aos M para apoio à gestão descentralizada

[1] Fonte: Almeida (2000). [2] CNM (2013). U = União; GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; FPAS = Fundo de Previdência; AS = Assistência Social; PNAS = Política Nacional de AS; NOB = Norma Operacional Básica.

(cc) BY-NC-ND

Habitação

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1,2]	Anos 2000[3]
– Centralização decisória e financeira da U por meio de agência federal (BNH) – Extinção do BNH (1986), a política passa por diferentes ministérios até os anos 1990 – Descentralização da implementação para agentes promotores (E e M e COHABs locais e assemelhados) que detinham alguma autonomia na implementação dos programas – Financiamento: FGTS	– Estabeleceu competência federal exclusiva para definir normas gerais – Competências comuns com estados e municípios – Não alterou o padrão anteriormente centralizado de formulação e gestão das políticas de desenvolvimento urbano[2] – Financiamento: FGTS	– Forte redefinição das funções do GF – Programa federal de transferência da administração do FGTS para conselhos estaduais. – Em período de vazio da política no nível federal, a política passa por diferentes órgãos do GF – Iniciativas dispersas de programas públicos de habitação nos níveis estadual e municipal	– Criação da SNH (2003) – Política Nacional de Habitação (PNH) (2004) – Sistema Nacional de Habitação divide-se em: SNHM e SNHIS – Lei Federal (2005) cria o SNHIS e o FNHIS, com conselho gestor – GF: coordenador, gestor e formulador da PNH; E, DF e M: órgãos descentralizados – Financiamento: recursos orçamentários e do FGTS – Previsão de repasse de recursos mediante o cumprimento de condicionalidades – Elaboração do PlanHab (2008), sob coordenação do GF

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Arretche (1996).3 Lei de criação do SNHIS e FNHIS, Lei de criação do PlanHab

U = União; GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; FGTS = Fundo Garantidor de Tempo de Serviço; SNH = Secretaria Nacional de Habitação; SNHM = Sistema Nacional de Habitação de Mercado; SNHIS = Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Planhab = Plano Nacional de Habitação.

Saneamento

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Centralização decisória e financeira no GF (Planasa) – Descentralização da execução para companhias estaduais participantes do Planasa. – Poucos municípios operam sistemas próprios	– Competência federal exclusiva para definir normas gerais do setor – Competências comuns de GF, E e M para programas de saneamento básico – podem estabelecer suas próprias políticas e tarifas.	– Fim do Planasa – inexistência de políticas federais de descentralização – Inexistência de políticas estaduais de descentralização para os municípios. – GF não é titular (competência comum), mas define diretrizes para prestação do serviço e pode criar política nacional, de adesão voluntária com incentivos para adesão – Continua sendo competência de M e E, mas GF está criando sistema nacional de livre adesão dos E e M	– Criação da SNSA (2003) – Lei Federal (2007) estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico – Nova Política Nacional do Saneamento Ambiental (água, esgoto, lixo e drenagem) e novo marco regulatório estabelece as diretrizes nacionais da política – PNSA cria critérios de delegação: GF estabelece critérios para tarifação; indução para criação de consórcios regionais; M e E que aderirem devem criar planos de saneamento; cria conselhos para controle social – Integração no âmbito do GF das ações na área do saneamento – Elaboração do Plansab (2011) sob coordenação do GF

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Lei de criação do SNSA, Lei de Criação do Plansab

GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; FGTS = Fundo Garantidor de Tempo de Serviço; SNSA = Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental; Plansab = Plano Nacional de Saneamento Básico.

(cc) BY-NC-ND

Cultura

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Destaque para órgãos federais, como IPHAN e Funarte – Cultura era vinculada ao Ministério da Educação – Em 1985, criação do Ministério da Cultura	– Competências comuns a União, E e M – Competências concorrentes na conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico	– Leis federais normatizando o incentivo à Cultura (como Lei Rouanet, Lei do Audiovisual)	– EC (2005) prevê a elaboração do Plano Nacional de Cultura (PNC) – Decreto Federal (2005) dispõe sobre o Conselho Nacional de Política Cultural, instalado em dez./2007. – Lei Federal (2010) aprova o PNC e cria o Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC) – EC (2012) institui o Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração e de forma descentralizada e participativa – Fundo Nacional de Cultura, por meio de seus fundos setoriais, previsto como principal mecanismo de fomento às políticas culturais

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Lei de criação do Sistema Nacional de Cultura, Lei de Criação do Plano Nacional de Cultura. GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; EC = Emenda Constitucional.

Segurança Pública

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Polícias federal, militar e civil, com atribuições específicas	– Trouxe competências aos municípios – guardas municipais	– Secretaria Nacional de Segurança Pública criada em 1998	– PL (2007) disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela SP, institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), dispõe sobre a Segurança Cidadã – Pronasci – programa federal articula programas de SP com políticas sociais já desenvolvidas pelo GF – GF regulamenta, fiscaliza, aporta recursos – E e M (além de ONGs) firmam convênios com GF para implementar ações – E e M devem criar GGI e gerenciam as ações – Institucionalização de espaços de participação social

[1] Fonte: Almeida (2000).[2] Lei de criação do Pronasci, Proposta de criação do SUSP

GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; SP = Segurança Pública; GGI = Gabinete de Gestão Integrada; PL = Projeto de Lei.

(cc) BY-NC-ND

Meio Ambiente

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000
– Sistema estadual – Início da centralização com o IBAMA – Criação do Sisnama (1981)	– Competências legislativas concorrentes – Competências comuns	– Tendência à centralização com criação do Ministério do Meio Ambiente – Regulamentação do Sisnama (Decreto n. 9.9274/90). – Programa Nacional de Meio Ambiente (1991) – Política de descentralização impulsionada pela Eco92. – Criação de fundos estaduais para apoiar projetos municipais	– Programa Nacional de Meio Ambiente, etapa I (2000) e II (2005) para colocar em prática o Sisnama, descentralizar ações e incentivar estados e municípios a aderir a programas federais – Institucionalização de espaços de planejamento e participação social, como a I e II Conferência Nacional de Meio Ambiente (2003 e 2005) – Implementação das Comissões Técnicas Tripartites Estaduais (2003), espaços de diálogo entre órgãos e entidades ambientais dos M, E, DF e GF

1 Fonte: Almeida (2000). GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; Sisnama = Sistema Nacional do Meio Ambiente.

Educação

Antes de 1988[1]	CF de 1988[1]	Pós-1988	
		Anos 1990[1]	Anos 2000[2]
– Competências eram comuns aos três níveis de governo, que assumiam funções de maneira aleatória: GF: universidades, material didático e merenda escolar; E: educação básica, secundária e universidades, M: EI	– Competências legislativas concorrentes – Algumas competências comuns com priorização para: GF: ES e regulamentação da educação do país; E: EM e EF (dependendo da capacidade dos M); M: EI e EF – Processo de descentralização da merenda escolar e material didático – Financiamento: vinculação orçamentária: 18% do GF, 25% dos E e M e contribuição compulsória das empresas	– Políticas federais de descentralização da merenda escolar e de livros didáticos para os M – Lei federal determina recursos casados do GF e dos M em bases per capita (Fundef) – Inexistência de políticas de transferência da educação básica dos E para os M com abrangência nacional – Iniciativas de descentralização variam de estado a estado – Algumas iniciativas para aumentar a autonomia administrativa e financeira das escolas	– Plano Nacional de Educação. – Fundeb: Criado pela EC n. 53/06, regulamentado pela MP 339/06, convertida na Lei n. 11.494/07. Segue modelo do Fundef, com recursos dos três níveis: 18% do orçamento do GF e 25% do orçamento dos E e M – GF determina padrões e regulamenta – E e M implementam a educação básica, que inclui: EI; EF; EM (técnico ou não); EJA

[1] Fonte: Almeida (2000).[3] Lei de criação do Fundeb. GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios; ES = Ensino Superior; EM = Ensino Médio; EF = Ensino Fundamental; EI = Ensino Infantil; EJA = Educação de Jovens e Adultos.

(cc) BY-NC-ND

Combate à pobreza

Antes de 1988	CF de 1988	Pós-1988	
		Anos 1990	Anos 2000
– Não havia uma área de política específica – Fragmentação de programas federais nos Ministérios de Saúde, Educação, Assistência Social e Agricultura. – Alguns E e M com programas próprios	– Cria competências comuns para o combate à pobreza	– Programa federal Comunidade Solidária coordena ação de diferentes agências federais nos municípios mais pobres atuando junto com administrações locais, ONGs e empresas – Programa Bolsa Escola – Experiências locais de programas de renda mínima	– Integração dos programas federais existentes (2003) com dois eixos principais de ação: Programa de Segurança Alimentar (Fome Zero) e Combate à pobreza (Programa Bolsa Família) – Manutenção do controle federal sobre a política

1 Fonte: Almeida (2000).3 Normas do Programa Bolsa Família e do Fome Zero

GF = Governo Federal; E = Estados; M = Municípios

A seguir, apresenta-se um quadro geral com uma síntese comparativa do panorama recente das políticas, organizado a partir de algumas categorias de análise.

(cc) BY-NC-ND

Quadro com o panorama das políticas públicas em 2010

Área	Saúde	Assistência Social	Habitação	Meio Ambiente	Cultura	Segurança Pública	Saneamento	Educação
Competências constitucionais	Competências legislativas concorrentes – Competências comuns	Competências comuns – GF: define normas e coordena ações – E, M e organizações assistenciais executam programas	Competência federal exclusiva para definir normas gerais – Competências comuns	– Competências legislativas concorrentes – Competências comuns	Competências comuns a U, E e M – Competências concorrentes na conservação do patrimônio cultural, artístico e histórico	Divide as competências para cada organização da segurança pública (polícias e bombeiro), vinculadas ao GF e aos E M: guardas municipais	Competência federal exclusiva para definir normas gerais do setor – Competências comuns de GF, E e M para programas – podem estabelecer suas próprias políticas e tarifas	– Competências legislativas concorrentes – Algumas competências comuns com priorização para: GF: ES e regulamentação da educação do país; E: EM e EF (dependendo da capacidade dos M); M: EI e EF
Formato institucional	SUS	SUAS	SNHIS	Sisnama/ PNMA II	SNC, PNC	SUSP (ainda em votação) Pronasci	Política Federal de Saneamento Básico	PNE/ Fundef/ Fundeb
Competências Formulação	GF: formula diretrizes, padrões de funcionamento, programas, responsabilidades mínimas, procedimentos de atenção médica e protocolos de assistência E e M: desenvolvem planos com base na adesão a programas	GF: formula diretrizes, padrões de funcionamento, programas, responsabilidades mínimas, procedimentos de atenção e protocolos de assistência E e M: desenvolvem planos com base na adesão a programas e padrões federais	GF: responsável pelas diretrizes, prioridades, estratégias e instrumentos da PNH, coordena o SNH E e M: participam de seleções para os programas federais, criam conselhos, fundos e planos	GF: regulamenta normas e padrões, via atuação do Conama E e M: elaboram normas com base nas estabelecidas pelo GF	GF: formula, promove e executa políticas, programas e ações E e M aderem a eles e implementam estrutura mínima exigida e ações Coresponsabilidad e de diferentes instâncias do	GF: firma convênios com E e M e ONGs para implementar as 94 ações previstas Coordena no nível federal por meio de secretaria-executiva	GF: estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico O titular dos serviços formula a respectiva política Ao aderir a ela, deve criar planos e conselhos, entre outras exigências	GF: determina e regulamenta padrões a serem seguidos (LDB) e elabora o PNE O CNE, ligado ao MEC, regulamenta, normatiza, delibera e é consultivo E e M: podem avançar além dos mínimos exigidos
	e padrões federais		locais		poder público e da sociedade			
Implementação	E: responsável pela saúde terciária e parte da secundária, pelo desenvimento tecnológico, dá assistência aos M, estabelece CIB e conselho estadual, repassa recursos M: adere a programas, responsável pela saúde primária e parte da secundária coordena ações, repassa recursos, cria conselho local, alimenta sistema de informações	E: coordena política estadual, acompanha M, estabelece CIB e conselho estadual, repassa recursos para M, dá apoio técnico e incentiva criação de consórcios intermunicipais M: adere a programas, coordena ações, alimenta sistema de informação, repassa recursos, cria conselho local	GF: oferece suporte técnico para E e M E: implementam programas e devem ser articuladores das ações do setor habitacional no território M: implementam programas	GF e E: fazem licenciamento ambiental de empreendimento e atividades de impacto M: exerce vigilância, faz licenciamento ambiental de empreendimento e atividades de impacto local, após ouvir órgãos competentes da U e E, e criam conselhos locais de meio ambiente	Prevê implementação descentralizada dos programas para E e M e ONGs (E e M implementam as ações)	GF: elabora as ações vinculadas ao Pronasci e repassa recursos E e M: apresentam projetos de implementação das ações já desenhadas pelo GF Devem criar Gabinete de Gestão Integra que gerenciam as ações no plano local	Titulares dos serviços públicos de saneamento básico podem delegar organização, regulação, fiscalização e prestação dos serviços Prevê prestação regionalizada	E: implementa o EF e EM, prioritariamente Ensino Superior de competência compartilhada com GF M: implementa o EF e a EI
Financiam/ Forma de repasse	Transferência de fundo a fundo com critérios *per capita*, segundo critérios padronizados por programas e definições de programas intermunicipais – Alcance dos padrões e a alimentação dos sistemas de	Criação de fundo com repasse do GF a partir de critérios: índice de vulnerabilidade, adesão a programas e cumprimento dos padrões estabelecidos	OGU e FGTS Previsão de transferência fundo a fundo para HIS Constituição do FNHIS	Federal ou descentralizado, mas sem articulação	Próprio e autônomo para cada ente preferencialmente aos fundos de cultura constituídos	Por meio de convênios, contratos, acordos e consórcios com E, M, ONGs e organismos internacionais	GF, E e M podem, isoladamente ou em consórcios publicar, instituir fundos, cujos recursos podem ser usados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiam dos investimentos	Transferência de fundo a fundo Fundeb: somam-se, no âmbito dos E e DF, a receita de impostos e a transferência subvinculada, distribuindo-a em razão do n. de matrículas – onde o valor médio não alcançar o mínimo definido
	monitoramento (por E e M) está vinculada ao recebimento dos repasses de recursos							nacionalmente, o Fundeb será complementado pela União
Normatização	NOBs e NOAS	LOAS e NOBs	Leis federais e Portarias Ministeriais	Lei (Sisnama) e decretos regulamentados	Emenda Constitucional e Lei Federal	Pronasci: criado por lei federal	Lei Federal (2007)	Emenda Constitucional, MP e Lei Federal
Adesão	Voluntária	Voluntária	Voluntária	M e E têm competências obrigatórias	Voluntária	Voluntária	Voluntária	Compulsória
Vinculação*	Mínimos de Repasse GF: 11,5%, E: 12% M: 15% da arrecadação + transferências	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	E e M: vinculação de 25% da receita; GF: 18%. Destes recursos, 60% devem ser investidos no Fundeb
Sistema de monitoramento e avaliação	GF cria padrões de avaliação para programas, gerenciamento de diversos sistemas de monitoramento ligados às políticas	GF cria padrões de avaliação para programas, gerenciamento de diversos sistemas de monitoramento ligados às políticas	Não há	Não há	Prevê Sistema Nacional de Informações Culturais, coordenado pelo GF e alimentado por M que aderirem ao SNC	Para SUSP previsão da construção de um sistema de informações para monitoramento	Titulares devem estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento	Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), composto pela (ANEB) e (ANRESC/Prova Brasil)
Tipos de gestão dos entes subnacionais	Gestão Plena e Básica	Gestão Inicial, Básica e Plena	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há	Não há

GF: Governo Federal; E: Estados; M: Municípios. *As receitas vinculadas são os recursos orçamentários que têm destinação especificada em lei. Os recursos são transferidos automaticamente para os entes subnacionais.

(cc) BY-NC-ND

Considerações finais

Dado que expressivas desigualdades e heterogeneidades regionais caracterizam o Estado federativo brasileiro e, ainda, que mais de uma esfera de governo atua sobre um mesmo território e população, é de fundamental importância o debate a respeito da coordenação de políticas. Coordenação, que, por parte do governo federal, envolve, além da articulação entre diferentes níveis de governo, os mecanismos de incentivos e indução, as normatizações, os bons desenhos de programas, a redefinição da atribuição de responsabilidades e competências, as transferências de recursos e a organização e capacitação de quadros técnicos (tanto do órgão coordenador quanto dos órgãos de quem está na ponta da implementação), entre outros aspectos.

Analisando-se, ainda que de maneira sintética, as nove políticas públicas, verificou-se que, no atual contexto federativo brasileiro, caminha-se para um claro movimento geral de coordenação federal, o qual se expressa na criação de sistemas, planos ou programas nacionais com incentivos à adesão dos entes subnacionais, combinada à exigência de contrapartidas a serem cumpridas por parte desses entes, como a institucionalização de conselhos e fundos, por exemplo, e o atendimento a padrões de execução das políticas. Nos anos 2000, as políticas apresentam em comum a lógica da transferência de recursos, muitas vezes fundo a fundo (ao menos em sua concepção), da regulamentação federal de padrões e definição de competências, da adesão voluntária e da previsão de sistemas de informação e de monitoramento e avaliação que permitem coordenação federal.

Quadro síntese da coordenação das políticas no contexto federativo dos anos 2000

Saúde	Coordenação federal por meio do Sistema Único de Saúde
Assistência Social	Coordenação federal por meio do Sistema Único de Assistência Social
Combate à Pobreza	Programas federais implementados com adesão dos entes subnacionais e coordenação do governo federal
Habitação	Coordenação federal por meio do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
Saneamento	Movimento de coordenação federal por meio da Política Nacional do Saneamento Ambiental
Meio Ambiente	Movimento de coordenação federal por meio do PNMA II
Cultura	Movimento de coordenação federal por meio do Sistema Nacional de Cultura (em construção)
Segurança Pública	Movimento de coordenação federal por meio da criação do SUSP e da organização da primeira Conferência Nacional de Segurança Pública (Conseg)
Educação	Coordenação federal por meio do Plano Nacional de Educação e da aprovação do Fundef e Fundeb

Esses movimentos corroboram as evidências encontradas por Arretche (2012) a respeito do movimento de fortalecimento do governo federal como normatizador e financiador enquanto estados e municípios aparecem como executores das políticas. Esse movimento tem ao menos duas consequências: se, por um lado, enfraquece municípios e estados no âmbito da federação, por outro gera maior homogeneidade em termos de investimentos e políticas a serem realizadas por todos os entes federativos, como argumenta parte da literatura.

Nesse sentido, é possível perceber arranjos que, embora dêem caráter normatizador ao governo federal, criam instâncias específicas e institucionalizadas para negociação entre os vários entes

(cc) BY-NC-ND

federativos – como é o caso do SUS e do SUAS.

Outra consideração importante que se pode extrair das evidências apresentadas é a respeito do papel destinado aos estados no arranjo federativo brasileiro. Boa parte da literatura argumenta o enfraquecimento dos governos estaduais no desenho apontado pela Constituição. O que se percebe nos esboços dos arranjos apresentados é que, na maioria das vezes, os governos estaduais aparecem como apenas mais um ente federativo, em graus similares aos dos municípios, com poucas responsabilidades diferenciadas, inclusive em termos de coordenação de municípios. Essa evidência, que merece ser mais bem explorada, parece corroborar o que parte da literatura sinaliza e demonstra que há um enfraquecimento ou indefinição do papel dos estados nesses sistemas e programas nacionais construídos.

Destaca-se, ainda, a partir dos anos 2000, o aumento significativo da incorporação de processos e instâncias participativas no âmbito das políticas, que se traduzem na realização de conferências nacionais organizadas pelo governo federal, bem como na criação de conselhos nacionais das políticas e conselhos gestores de fundos setoriais, ambos com previsão similar no âmbito das esferas subnacionais.

É interessante destacar também que alguns sistemas e programas apontam, ao menos em temos normativos, para uma tendência à integração entre políticas de diferentes áreas, contribuindo-se para o rompimento de padrões de excessiva fragmentação setorial.

Pode-se considerar que esse movimento de coordenação expressa, de certo modo, um fortalecimento do papel do governo central na coordenação de políticas o que, entretanto, não significa necessariamente uma tendência homogeneizadora das políticas no território, ao menos em termos dos desenhos construídos. Embora se esteja observando, em comum entre as políticas, a constituição de sistemas, planos e programas nacionais com a coordenação federal, eles também resultam das especificidades, naturezas e legados históricos de cada uma das políticas, assim como das distintas capacidades dos entes subnacionais nas diferentes áreas setoriais.

As políticas analisadas carregam distintos legados e desenvolvimentos institucionais, inserem-se em diferentes arenas e envolvem atores e coalizões que variam entre as políticas e ao longo do tempo, colocando ainda uma série de desafios que demandam estudos específicos mais aprofundados. O panorama geral do quadro das políticas públicas, no Brasil na primeira década dos anos 2000, revela uma tendência convergente entre as políticas no sentido da coordenação por parte do governo federal, indicando novos padrões de relações intergovernamentais no contexto federativo brasileiro.

Contudo, ao final da década, já é possível identificar os rumos que esse padrão de políticas foi seguindo. As previsões de criação de institucionalidades, competências e mecanismos de descentralização constantes nas normativas das políticas nacionais tomaram rumos e graus de efetivação distintos. Na prática, aspectos como repasse fundo a fundo, implementação das ações previstas nos planos nacionais e fortalecimento de conselhos deliberativos não se concretizaram em todas as políticas setoriais.

A partir do segundo Governo Lula e primeiro Governo Dilma, identifica-se um movimento do governo central para

(cc) BY-NC-ND

fortalecer grandes programas federais – a exemplo do Programa Brasil sem Miséria, Programa de Aceleração do Crescimento, Programa Minha Casa Minha Vida –, que aportam montantes significativos de recursos federais e são formulados e geridos diretamente pelo governo federal, de modo geral, ao largo das institucionalidades previstas no âmbito das políticas nacionais. De maneira geral, esses programas inserem-se em um contexto no qual o governo federal vem ocupando um papel de protagonismo no planejamento e na condução de grandes projetos, sejam eles relacionados aos megaeventos esportivos que serão sediados no país, ao desenvolvimento da rede de infraestrutura brasileira, ao enfrentamento do *deficit* habitacional ou à redução da pobreza.

Contudo, essas são apenas indicações de uma nova tendência característica dos últimos governos – inserida em um marco temporal não abarcado no âmbito da elaboração deste trabalho –, mas pode ser apontada como um movimento recente, que merece novas investigações.

Referências

Abrucio, F. L. (2005). A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociol. e Política*, Curitiba, 24(6), 41-67.

Almeida, M. Recentralizando a Federação? (2005). *Revista de Sociol. e Política* (24, 29-40, jun). Curitiba.

Almeida, M. (2000). *Federalismo e Proteção Social:* a experiência brasileira em perspectiva comparada. São Paulo, mimeo.

Almeida, M. (1995). Federalismo e Políticas Sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, a.10.

Ariznabarreta K. (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestion pública. In *Congreso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y La Administración Pública* (6, 5-9 nov). Buenos Aires.

Ariznabarreta K. (2006). Métodos de constituição das instâncias decisórias – Federalismo. In *Reforma Política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil.* (Vol.1, 1 ed., 227 p.) Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/ Fiocruz.

Arretche, M. (2008, maio). Palestra apresentada ao Seminário do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo.

Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociol. e Política* (24, 69-85, jun). Curitiba.

Arretche, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. (2004). *São Paulo em Perspectiva* (Vol. 18, n. 2, pp. 17-26). São Paulo.

Arretche, M. (2002, September). Relações federativas nas políticas sociais. *EDUC. SOC.* (Vol. 23, n. 80, pp.25-48). Campinas.

Arretche, M. (1999, Jun.). Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado federativo.) *Revista Brasileira de Ciências Sociais – RBCS* (a.14, n. 40, pp. 112-141) São Paulo.

(cc) BY-NC-ND

Arretche, M. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (a.11, n. 31, jun). São Paulo.

Franzese, C. (2010). *Federalismo Cooperativo no Brasil:* da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. Tese de Doutorado. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política* (n. 24). Curitiba.

Souza, C. (2004). Governos locais e gestão de políticas sociais universais. *São Paulo Perspectiva* (n. 18, v. 2). São Paulo.

Souza, C. (2002). Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva* (Vol. 7, n. 3, pp.431-442).

Souza, C. e Carvalho, I. (1999). Reforma do Estado, descentralização e desigualdades. *Cedec* (n. 48, pp.187-213). São Paulo: Lua Nova.

Nota

1 Esta seção se inspira e atualiza (com informações recentes disponíveis em sítios eletrônicos) parte do trabalho desenvolvido por Maria Hermínia Tavares de Almeida no artigo "Federalismo e Proteção Social: a experiência brasileira em perspectiva comparada", publicado (em versão mimeo) no ano 2000; o qual se insere no debate sobre o modelo federativo brasileiro, seus arranjos e distribuição de competências e atribuições entre as esferas de governo. A partir da sistematização de informações básicas sobre dispositivos legais e iniciativas descentralizadoras, a autora apresenta as competências dos níveis de governo nas diferentes áreas de políticas sociais - Atenção à Saúde, Assistência Social, Políticas Contra a Pobreza, Educação, Habitação, Saneamento Básico, Previdência Social, Meio Ambiente e Segurança Pública. Para tal, utiliza como periodização três marcos: Antes de 1988; Constituição de 1988 e Normas e Políticas Atuais (2000).

(cc) BY-NC-ND

SOCIEDADE, ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ANÁLISE DA CONFIGURAÇÃO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS GESTORES DO MUNICÍPIO DE LAVRAS (MG)

SOCIETY, STATE AND PUBLIC ADMINISTRATION: ANALYSIS OF MANAGING COUNCILS INSTITUTIONAL SETUP IN LAVRAS (MG)

SOCIEDAD, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: ANÁLISIS DE LA CONFIGURACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS CONSEJOS GESTORES DEL MUNICIPIO DE LAVRAS (MG)

Resumo

A Constituição Federal de 1988 destacou os conselhos gestores como recursos vitais à sedimentação dos princípios da descentralização e da participação nos sistemas de políticas públicas. Em consonância com o ideal participativo, existe a necessidade de nivelamento das relações entre cidadãos e governos. Sob a perspectiva dos paradigmas de democracia e administração pública, isso implica promover suas formas deliberativa e societal. Partindo dessas considerações, buscou-se, neste artigo, compreender o papel dos conselhos na viabilização de dois princípios da administração societal: reinvenção político-institucional e democracia participativo-deliberativa. Após a observação de 12 conselhos no município de Lavras (MG), concluiu-se que eles são fontes consistentes de inovação político-institucional. Entretanto, sua eficácia é limitada no que se refere à sedimentação da democracia deliberativa local. Operam para isso os deficits de informação, a desarticulação social, a frágil conexão entre representantes e representados e o oportunismo governamental.

Palavras-chave: Administração pública, Conselhos gestores, Administração societal, Democracia deliberativa, Deliberação pública.

Virgílio Cézar da Silva e Oliveira - virgilio.oliveira@ufjf.edu.br
Professor da Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora

José Roberto Pereira - jrobpereira25@yahoo.com.br
Professor do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras

Artigo submetido no dia 07.04.2013 e aprovado em 30.05.2014

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The 1988 Federal Constitution highlighted management councils as resources vital to the sedimentation of decentralization and participation principles in public policies' systems. According to the participatory ideal, it is necessary to balance the relationships between citizens and governments. From democracy and public administration paradigms perspective, this means to promote deliberative and societal forms. Starting from these considerations, it was searched, in this article, to understand the role of councils in the development of two principles of societal administration: the political-institutional reinvention and participative-deliberative democracy. After observing twelve councils in Lavras, MG, it was concluded that these are consistent sources of political and institutional innovation. However, its efficacy is limited regarding the sedimentation of the local deliberative democracy. Deficits of information, the social non-association, the fragile connection between representatives and represented and the government opportunism work for this.

Key words: *Public administration, Management councils, Societal administration, Deliberative democracy, Public deliberation*

Resumen

La Constitución Federal de 1988 destacó a los consejos gestores como recursos vitales para la sedimentación de los principios de la descentralización y de la participación en los sistemas de políticas públicas. En consonancia con el ideal participativo, está la necesidad de nivelación de las relaciones entre ciudadanos y gobiernos. Bajo la perspectiva de los paradigmas de democracia y administración pública, esto implica favorecer sus formas deliberativas y sociales. En base a estas consideraciones, se buscó en este artículo, comprender el papel de los consejos en la viabilidad de dos principios de la administración de la sociedad: la reinvención político-institucional y la democracia participativo-deliberativa. Después de la observación de doce consejos en el municipio de Lavras, MG, se llegó a la conclusión que estos son fuentes consistentes de innovación político-institucional. Sin embargo, su eficacia es limitada en lo que respecta a la sedimentación de la democracia deliberativa local. Operan para esto los déficits de información, la desarticulación social, la frágil conexión entre representantes y representados y el oportunismo gubernamental.

Palabras clave: *Administración pública, Consejos gestores, Administración de la sociedad, Democracia deliberativa, Deliberación pública*

INTRODUÇÃO

No Brasil, as relações entre sociedade e Estado foram substantivamente modificadas pela promulgação da Constituição Federal de 1988. Entre os seus principais desdobramentos, destacam-se a condição autônoma dos municípios e a ênfase à descentralização e à participação para provisão e controle de serviços públicos.

É nesse contexto que surgem os conselhos gestores de políticas públicas. Atuando nos três níveis de governo, eles deliberam sobre temas de interesse coletivo e promovem interfaces entre atores públicos e privados. Os conselhos podem ser definidos como meios públicos de deliberação, voltados ao fomento da participação cidadã e à tomada de decisões, para que orçamentos sejam convertidos em bens e serviços comunitários (Avritzer, 2006). Essa definição evidencia o duplo desafio dos órgãos: a) viabilizar políticas públicas, orientando e fiscalizando condutas governamentais e b) ampliar qualitativamente a participação por meio da construção de espaços de diálogo e da integração equânime de atores heterogêneos.

Alguns estudos têm se dedicado a esses temas no Brasil.[1] O ponto comum a todos é a imersão na rotina dos conselhos em busca de seus vícios e virtudes. Contudo, focando dinâmicas coletivas de gestão e decisão, eles favorecem a compreensão do papel dos conselhos na sedimentação de relações (mais republicanas ou menos republicanas) entre sociedade e Estado, alinhadas a construtos teóricos sobre administração pública e democracia.[2]

É justamente para este aspecto – compreensão do papel dos conselhos na viabili-

(cc) BY-NC-ND

zação de formas específicas de administração pública e democracia local – que se voltam os esforços desta pesquisa. Nesse sentido, suas questões orientadoras foram: a) como os conselhos gestores podem contribuir para a sedimentação da administração pública societal em âmbito local? e b) como eles efetivamente contribuem?

A resposta à primeira pergunta gerou o argumento estruturante do estudo: devido a seu grau de inserção nos municípios brasileiros, à sua natureza deliberativa (e não meramente consultiva) e à sua concepção institucional, os conselhos podem cooperar, de forma mais efetiva que outros arranjos, para a sedimentação da administração societal em nível local. Eles podem fazê-lo ao fomentar a inovação política e institucional, a participação cidadã e a dialogicidade comunitária.

A atenção à segunda indagação motivou a observação empírica, cujo propósito geral é: analisar a configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras (MG),[3] de modo a entender, em sua ação mediadora entre organizações sociais e poderes instituídos, suas possibilidades e seus limites na consolidação de dois princípios da gestão societal: a) reinvenção político-institucional e b) democracia participativo-deliberativa.[4]

Duas razões justificam a escolha da administração pública societal, proposta por Paes de Paula (2005), como referência. Primeiro, ao contrário das orientações patrimonial, burocrática e gerencial, as bases dessa administração podem viabilizar relações simétricas entre sociedade e Estado e, ainda, romper com a distinção entre concepção e implementação de políticas públicas. Além disso, ela incorpora os princípios da participação e da deliberação coletiva, referindo-se diretamente, portanto, à democracia local.

Outros arranjos, diferentes do conselho gestor, podem contribuir para o fortalecimento dos elos entre sociedade e Estado. Todavia, o órgão foi priorizado, pois: a) tem caráter permanente; b) trata-se de um fórum investido de poder (devendo, assim, exercitar a deliberação pública); c) zela pelo equilíbrio de forças entre as partes que o integram e d) consolida uma rede de interação sociopolítica sem precedentes na história brasileira.

Os objetivos específicos desta pesquisa emergem dos princípios priorizados no modelo societal. Nesse sentido, a reinvenção político-institucional – que enfatiza a construção de estruturas de apoio à participação – lança luzes sobre a esfera formal dos conselhos, ou seja, sobre as características regimentais, capazes de nivelar os sujeitos em seu interior.

A democracia participativo-deliberativa, por seu turno, coloca em evidência as rotinas argumentativa e decisória dos conselhos e, também, suas relações organizacionais, com entidades sociais e poderes locais. Essas três dimensões – formal, deliberativa e interinstitucional – dão forma à configuração institucional dos conselhos gestores. Tendo essas considerações como ponto de partida, busca-se:

a) caracterizar a dimensão formal dos conselhos e analisar como eles operam para alcançar o protagonismo dos segmentos representados;

b) investigar o processo deliberativo dos conselhos e compreender como ele favorece ou restringe a participação política e a cidadania deliberativa;

c) detalhar as relações institucionais dos conselhos e avaliar se eles representam esferas públicas, construindo e comunicando decisões coletivas.

O período de análise da pesquisa estende-se de 1984, ano da criação do conselho mais antigo de Lavras, a 2008.

(cc) BY-NC-ND

Sua operacionalização exigiu o emprego das noções de participação política, cidadania deliberativa e esfera pública. Há, entre elas, um significativo alinhamento conceitual, importante para a construção de categorias de análise da dialogicidade local, viabilizada por meio de conselhos gestores.

A participação política diferencia-se de outras modalidades de participação, pois resguarda e fortalece a cidadania. Nela, os indivíduos distinguem-se não por interesses corporativos, mas por diferentes visões de mundo que, alicerçadas em movimentos sociopolíticos, buscam salvaguardar garantias e direitos, legítimos e universais (Nogueira, 2005).

As noções de cidadania deliberativa e de esfera pública são produto do pensamento habermasiano e embasam o conceito de gestão social (abordagem de gestão[5] da administração societal), cunhado por Tenório (1998; 2005).

A cidadania deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos deliberativos, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Seu exercício requer a existência de espaços sociais para a comunicação de conteúdos e para o reconhecimento de opiniões. Trata-se das esferas públicas, que pressupõem a igualdade de direitos e a possibilidade de discussão de problemas comuns sem coação, por meio da autoridade negociada entre as partes (Tenório, 1998; 2005).

A relevância deste estudo pode ser justificada por três argumentos, de natureza empírica, metodológica e teórica. Inicialmente, investigaram-se 12 conselhos, sendo oito pouco mencionados na literatura. São estes: Conselho Municipal de Defesa e Conservação do Meio Ambiente (Codema), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Saúde (CMS), Conselho de Alimentação Escolar (CMAE), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal Deliberativo do Patrimônio Cultural (CMDPC), Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (CFUNDEF), Conselho Municipal Antidrogas (Comad), Conselho Municipal do Idoso (CMI), Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CMDM) e Conselho Municipal de Políticas de Igualdade Racial (CMPIR). Além disso, a pesquisa foi conduzida em um município de médio porte, mais próximo do perfil hegemônico das cidades brasileiras.[6]

Paralelamente, buscou-se empreender uma observação dinâmica dos conselhos, em tempo e espaço. Nesse sentido, o relato de mudanças em leis e regimentos pôde revelar trajetórias de democratização e fortalecimento, imperceptíveis em investigações não longitudinais. De modo complementar, a análise de suas faces formal, deliberativa e interinstitucional procurou dar conta da complexidade de seus processos e de suas interações.

Por fim, a pesquisa pretende aproximar duas teorias organizacionais emergentes – administração pública societal e gestão social – de um arranjo institucional contemporâneo. Isso é possível e desejável, pois todos buscam dar forma a um novo padrão de relações entre sociedade e Estado, ou seja, interações nas quais a deliberação pública confere legitimidade aos atos e novos riscos são percebidos, como formas tênues de dominação (os cerceamentos discursivos) e de cooptação (a participação gerencial).[7]

(cc) BY-NC-ND

Administração pública societal e democracia deliberativa

O objetivo desta seção é discutir, de forma sintética, os construtos teóricos que embasaram a pesquisa sobre os conselhos gestores de políticas públicas do município de Lavras.

Como campo de conhecimento, que configura e é configurado por práticas sociais, a administração pública posiciona-se sobre dois pilares: os paradigmas patrimonial e burocrático. Ambos foram pormenorizados por Max Weber na obra Economia e Sociedade (1999) e refletem a tensão entre duas lógicas: personalismo e impessoalidade.

Contudo, a partir da década de 1980, um novo modelo despontou, retrabalhando certos limites da burocracia. Fundamentalmente, ao orientá-la para resultados, o gerencialismo buscou prover respostas à crise de governança de Estados centrais e periféricos. Todavia, as mudanças que promoveu alcançaram essencialmente as faces econômico-financeira e institucional-administrativa dos aparatos gerenciais.

Dada a necessidade de se reconfigurar, também, a dimensão sociopolítica da gestão pública, a vertente societal foi delineada por Paes de Paula (2005) como uma síntese de práticas, visões e tendências voltadas ao equilíbrio das relações entre sociedade e Estado.

A administração pública societal apresenta quatro eixos: visão alternativa do desenvolvimento, processo de reinvenção político-institucional, novo perfil do gestor público e concepção participativo-deliberativa de democracia. Os próximos parágrafos procuram detalhá-los.

Em décadas passadas, o discurso e a prática relativos ao desenvolvimento foram marcados pelo exclusivismo estatal e econômico. Todavia, o debate contemporâneo apresenta inovações que o vinculam à expansão de capacidades humanas, à qualidade de vida e a esforços de mobilização de recursos plurais: físicos, culturais e institucionais (Sachs, 1999). No Brasil, o desenvolvimento não fugiu à regra anterior, sendo marcado pelo protagonismo de Estado e pelo crescimento excludente. Lentamente e apoiando-se no êxito de iniciativas subnacionais, o país amplia o universo de concepções e ações em prol do desenvolvimento.

O processo de reinvenção político-institucional alinha-se ao movimento que busca colocar em evidência o papel das instituições, que representam mediações entre estruturas sociais e comportamentos singulares (Théret, 2003). Desse modo, alguns formatos surgiram a partir da década de 1980 como células de reinvenção política e de experimentalismo democrático. Destacam-se, nesse contexto, os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo.

Outro elemento indispensável à sedimentação de relações simétricas entre sociedade e Estado é a formação de gestores dotados de capacitação técnica e política. O burocrata insulado e indiferente, presente em muitas caricaturas sobre burocracias disfuncionais, deve dar lugar ao agente reflexivo, capaz de conduzir projetos, negociar, aproximar interesses e fomentar a participação e a cooperação (Nogueira, 1998; 2005).

O último eixo que estrutura a proposta societal, a concepção participativo-deliberativa de democracia, receberá especial aprofundamento, em razão dos objetivos deste artigo.

Como observa Avritzer (2000), a teoria democrática apresentou, ao longo do século XX, concepções distintas sobre o valor da argumentação pública. Até a década de 1950, muitos ideólogos mostravam-

(cc) BY-NC-ND

-se céticos em relação às suas possibilidades. Três aspectos justificavam essa postura. Inicialmente, a importância do debate político foi subestimada pela crença de que o pluralismo inviabilizava o consenso social. Em paralelo, considerou-se a participação contraproducente para a gestão do Estado, pois reduzia a eficiência e a racionalidade de seus processos. Finalmente, a argumentação foi limitada pela percepção do processo eleitoral como uma simples aferição de preferências individuais, formadas previamente.

Essas concepções perderam seu vigor, nas últimas décadas do século XX, devido, principalmente, às proposições de John Rawls e Jürgen Habermas. Ao advogar que os indivíduos não apresentam preferências preestabelecidas, Rawls rompe com a lógica decisionística (que legitimava, por meio do voto e da representação, a tomada de decisões de grande amplitude). Em sua visão, discordâncias razoáveis poderiam ser úteis à política, balanceando as diversas convicções. Entretanto, para que isso ocorresse, procedimentos de suporte à argumentação deveriam ser construídos. Os esforços habermasianos voltaram-se para esse propósito.

Nas obras A mudança estrutural da esfera pública e Teoria da ação comunicativa, Habermas dedicou-se, respectivamente, à compreensão da formação de um espaço de interação diferenciado do Estado (onde cidadãos poderiam dialogar) e à proposição dos conceitos de "mundo social reflexivamente adquirido" e "ação intersubjetiva voltada ao consenso". A partir de tais noções, o filósofo buscou reincorporar a argumentação pública aos campos social e político (Avritzer, 2000). O nexo entre a teoria de Habermas e a política emerge da percepção de que a legitimidade desta não é, exclusivamente, produto da vontade da maioria. Segundo Lüchmann (2002, p. 19), a democracia deliberativa representa:

> (...) um modelo ou processo de deliberação política caracterizado por um conjunto de pressupostos teórico-normativos que incorporam a participação da sociedade civil na regulação da vida coletiva. Trata-se de um conceito que está fundamentalmente ancorado na ideia de que a legitimidade das decisões e ações políticas deriva da deliberação pública de coletividades de cidadãos livres e iguais. Constitui-se, portanto, em uma alternativa crítica às teorias "realistas" da democracia que, a exemplo do "elitismo democrático", enfatizam o caráter privado e instrumental da política.

Ao analisar o descompasso entre o ideal comunicativo e a realidade, Vittulo (2000) apresenta críticas agudas à democracia deliberativa. Inicialmente, seus defensores buscam sua forma desejável, esclarecendo pouco sobre como ela poderia ser viabilizada.

Os requisitos da democracia deliberativa abarcam: o debate de todos os interessados em um assunto, a igualdade política, o livre intercâmbio de informações e, ainda, a imparcialidade dos métodos de decisão e determinação de pautas (norteadoras dos diálogos). A tais condições somam-se outras, como: a adequada dimensão dos grupos, a inexistência de minorias isoladas, o caráter mutável da composição dos corpos majoritário e minoritário e, por fim, a não interferência do desequilíbrio de recursos na conduta argumentativa.

Mesmo em sociedades desenvolvidas, o atendimento a essas premissas é algo distante. A assimetria de oportunidades (culturais, políticas etc.) e capacidades (econômicas, cognitivas, discursivas etc.) estabelece censuras e autocensuras que inviabilizam a participação equânime. Nesse sentido, a de-

(cc) BY-NC-ND

mocracia deliberativa deverá ser precedida por mudanças radicais, como a reorganização do campo econômico, a construção de instituições sensíveis às demandas do cidadão comum e a universalização de oportunidades de instrução.

Procedimentos metodológicos

A natureza da investigação e o processo de pesquisa

Esta pesquisa é de natureza qualitativa. De acordo com Bogdan & Biklen (1994), tais estudos seguem os seguintes princípios: a) o ambiente é a fonte dos dados, e o pesquisador o instrumento-chave de análise; b) o processo de investigação é tão relevante quanto o resultado final; c) os dados coletados são essencialmente descritivos; d) o ponto de vista dos sujeitos é especialmente importante; e) os dados tendem a ser analisados de forma indutiva.

A pesquisa mostrou-se fiel a cada um desses pontos. Assim, o detalhamento da configuração institucional dos conselhos emergiu das falas dos conselheiros, da observação de suas práticas e da análise dos registros de suas decisões. As respostas às questões de pesquisa foram construídas por meio da interação entre os pesquisadores e o objeto de estudo. As informações, essencialmente descritivas, refletiram as ações e as percepções dos conselheiros. Finalmente, a análise de situações particulares encorajou afirmações mais abrangentes e não o contrário.

O processo de pesquisa será detalhado nos parágrafos seguintes. Seu início foi marcado pela seleção do objeto de estudo: os conselhos gestores de políticas públicas. Na sequência, a análise da literatura pertinente evidenciou suas características, suas atribuições, suas possibilidades e seus limites. A reflexão sobre esses pontos e o desejo de compreender o conselho como recurso relevante à gestão e à dialogicidade local nortearam a seleção dos objetivos da investigação.

Num segundo momento, os aspectos que dão forma à configuração institucional dos conselhos gestores foram identificados, assim como as referências teóricas necessárias à fundamentação do estudo. A seguir, documentos relativos aos conselhos foram analisados, com ênfase a legislações municipais, atas e regimentos. Tais fontes foram importantes para triagem e caracterização dos órgãos, construção de roteiros de entrevista e seleção dos detalhes a serem observados durante as reuniões. Pesquisaram-se todos os conselhos da cidade com membros designados e reuniões periódicas.

A quarta etapa do estudo envolveu a condução das entrevistas, a observação de reuniões e conferências e o aprofundamento da análise documental.[8] Foram consultados, por órgão, o presidente e dois membros9 de modo a ouvir, necessariamente, conselheiros da sociedade civil e do poder público. O comprometimento e a assiduidade às reuniões foram critérios de seleção de informantes.

Ao final da investigação, realizaram-se a sistematização e a análise das informações. Os resultados foram submetidos ao exame do coordenador da Casa dos Conselhos de Lavras, para que imprecisões fossem eliminadas.

Organização e análise de informações

As informações levantadas pelas entrevistas e pela pesquisa documental foram analisadas sob a luz da análise de conteúdo. A pesquisa utilizou categorias semânticas, que reúnem as unidades textuais segundo temas (Bardin, 2004). O sistema de classes foi definido antecipadamente,

(cc) BY-NC-ND

de acordo com as dimensões da configuração institucional dos conselhos e os objetivos da investigação, conforme detalhado na Figura 1.

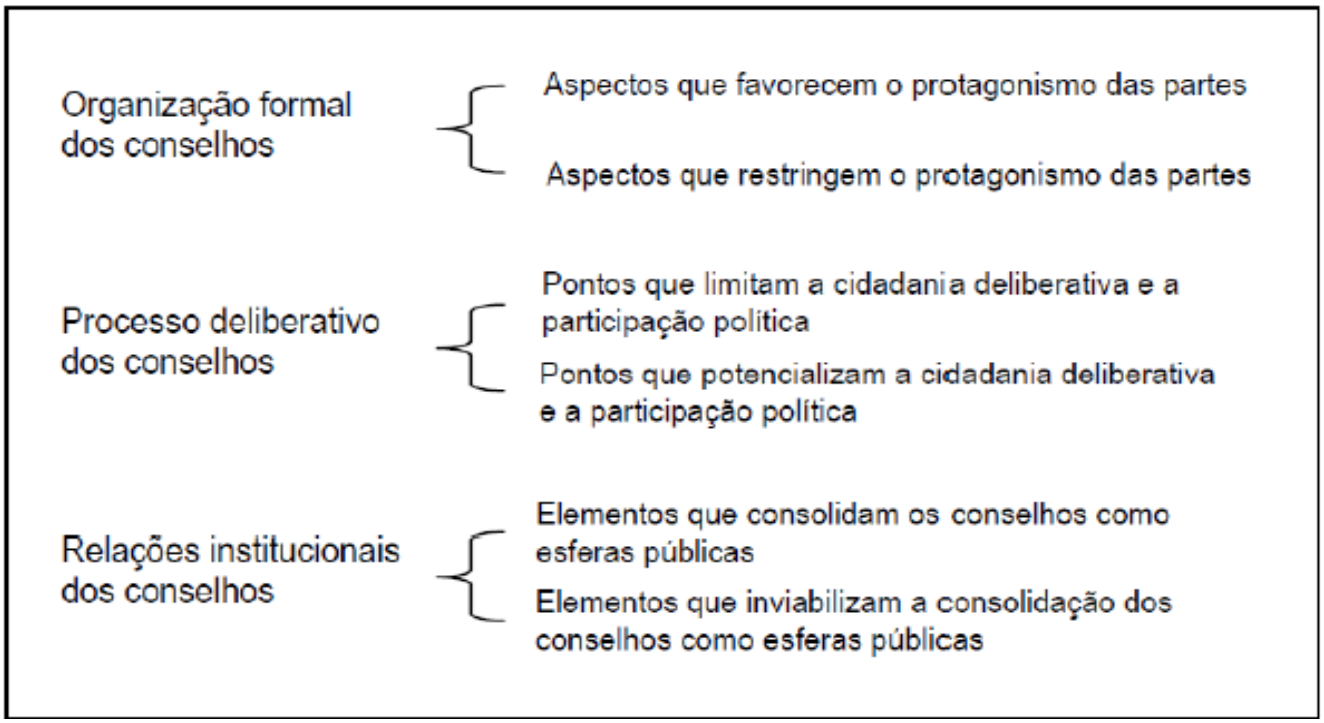


Figura 1. Sistema de classes da pesquisa
Fonte: Elaborado pelos autores

A análise de conteúdo busca fornecer ao leitor crítico de um texto informações suplementares sobre o emissor, o receptor, a mensagem e o medium (suporte material da comunicação). Na investigação, a observação do código e da essência das mensagens, ou seja, de significantes e significados, destacou elementos elucidativos do fenômeno de interesse.

A última etapa da análise de informações, descrita por Gomes (1995), refere-se à integração de conteúdos. Nesse momento, articulações entre o referencial teórico e as constatações da pesquisa foram realizadas visando à satisfação de seus objetivos. Os resultados da pesquisa estão pormenorizados a seguir.

Conselhos gestores e administração societal

O propósito desta seção é pormenorizar e analisar elementos formais, deliberativos e interinstitucionais dos conselhos gestores de Lavras. Antes, porém, serão apresentados detalhes sobre o processo de implementação dos órgãos no município.

É possível perceber dois caminhos fundamentais relativos à criação dos conselhos em Lavras. O primeiro, que explica a consolidação dos órgãos em segmentos mais institucionalizados de políticas públicas, revela a iniciativa do Executivo local e a necessidade de viabilização de meios para transferência de recursos entre níveis federativos. O segundo, associado a segmentos menos tradicionais de políticas públicas, reflete a

(cc) BY-NC-ND

mobilização social, que condicionou agendas e atos do poder local.

Nesse sentido, foram instituídos por iniciativa do Executivo, no contexto da regulamentação do texto constitucional de 1988, o CME (em 1990), o CMDCA (em 1990), o CMS (em 1990), o CMAE (em 1996), o CMAS (em 1996), o CMDPC (em 1997) e o CFUNDEF (em 1997). De modo alternativo, destaca-se a criação do Codema (em 1984), que contou com o protagonismo cidadão, com ênfase a profissionais de ciências agrárias que criaram e integraram as câmaras técnicas do conselho. O Comad, instalado em 2001, estruturou-se a partir da articulação de organizações da sociedade civil, que exigiram respostas dos poderes locais. Dinâmica semelhante ocorreu no CMI e no CMDM, ambos criados em 2002. Contudo, destaca-se nesses órgãos o papel aglutinador de dois profissionais: um geriatra e uma educadora. Por fim, instalado em 2003, o CMPIR foi produto das ações de um movimento social voltado à promoção da igualdade racial. Por meio da criação de um grupo pró-conselho, um projeto de lei foi elaborado e entregue a um vereador ligado ao movimento, que cuidou de sua tramitação.

Apesar de os processos de institucionalização dos conselhos apresentarem trajetórias distintas, não é possível notar diferenças significativas em seus desenhos institucionais. Os pioneiros, criados por iniciativa governamental (exceto o Codema), seguiram referenciais supralocais, notadamente as políticas de seus segmentos e as orientações de conselhos estaduais e federais correlatos. Os conselhos instituídos após o ano 2000, produtos de mobilização social, inspiraram-se nas mesmas fontes, bem como nos órgãos já existentes no município.

No que se refere ao protagonismo deliberativo, percebe-se nos conselhos mais recentes o papel de destaque da representação social. Esse fato é explicado, em parte, por sua gênese "orgânica" e pelo interesse seletivo e pragmático do Executivo local, que direciona sua atenção para os segmentos mais tradicionais (contemplados com expressivos recursos) como saúde, educação e assistência social.

A observação da dimensão formal dos conselhos gestores de Lavras, foco do primeiro objetivo específico da pesquisa, avaliou sua capacidade regimental de minimizar assimetrias entre as representações governamental e não governamental, fomentando o protagonismo das partes.

Desse modo, dos 12 conselhos investigados, dez são deliberativos e dois operativos (de natureza fundamentalmente fiscalizadora); sete voltam-se à prestação de serviços pela administração pública, dois a grupos específicos da população, dois a grupos etários e um ao campo cultural. O órgão mais antigo foi criado em 1984 e o mais recente em 2003. Nota-se, contudo, que a regulamentação dos princípios da Constituição de 1988, promovida na década de 1990, induziu fortemente a viabilização dos conselhos na cidade.

Todos os órgãos estão legalmente instituídos, onze por leis municipais e um por decreto do Executivo. Todos apresentam regimentos internos. As atribuições dos conselhos mostram-se abrangentes e relevantes, muitas inspiradas em documentos de referência elaborados por secretarias estaduais e federais. Apenas um órgão, operativo, apresentou funções aquém do esperado.

A distribuição de poder nos conselhos de Lavras é assim determinada: sete órgãos são bipartites paritários, três assumem a forma sociedade-governo (hegemonia numérica da primeira), um a configuração governo-sociedade (hegemonia

(cc) BY-NC-ND

numérica do primeiro) e um é tetrapartite paritário. O mecanismo de seleção de conselheiros governamentais é indicação que parte, normalmente, do prefeito municipal. Entidades com assento nos conselhos determinam a designação social. Em um órgão, perdura a submissão de listas tríplices ao chefe do Executivo.

A estrutura organizacional dos 12 conselhos é formada pelo plenário e por um órgão diretor. Todos eles contam com presidentes e secretários. Em nove, há representantes da sociedade e do governo. Nos três restantes, há somente conselheiros da sociedade. Em um órgão, a nomeação da presidência é compulsória, ou seja, ela é ocupada, necessariamente, pelo secretário municipal.

Possuem caráter ampliado, isto é, realizam conferências municipais, sete conselhos. Apresentam fundos públicos nove órgãos, dos quais dois têm fontes de financiamento não governamental. Os demais recorrem ao Poder Executivo, pois não há recursos sob sua gerência.

No que se refere aos mandatos, em todos os conselhos há critérios de revogação, vinculados à assiduidade dos atores. Sua vigência, em nove casos, é de dois anos, não coincidindo com a dos poderes locais. Em onze órgãos, reconduções são permitidas.

Todos os conselhos apresentam autonomia física e gerencial, porém eles dependem financeiramente das secretarias municipais, de forma total ou parcial. Apenas um conselho conta com meios formais de capacitação. Interações sistemáticas entre os órgãos inexistem.

Constata-se, portanto, em um balanço da face formal dos conselhos, que ela é capaz de promover o protagonismo dos conselheiros, dando sustentação a relações consideravelmente equilibradas entre sociedade e Estado. Apesar da inexistência de processos programáticos de instrução e de meios financeiros à disposição dos conselhos, tal afirmação é verídica, pois: os órgãos estão legalmente instituídos; possuem natureza deliberativa; são dotados de regimentos internos que mitigam arbitrariedades; possuem competências abrangentes e são paritários. Além disso, conferências municipais são realizadas; a designação de conselheiros não governamentais, bem como a formação de diretorias, ocorre segundo normas democráticas e os mandatos contam com parâmetros de governo e revogação.

A relevância desses elementos formais relaciona-se ao papel dos conselhos como instituições. Assim, como relembra Lüchmann (2002), construtos dessa natureza apresentam um importante caráter de estabilidade, constituindo-se por meio de regras que constrangem e orientam ações. Nesse sentido, a inovação política é perceptível, pois freios à condução arbitrária e velada de processos públicos – traços das gestões patrimonial e burocrática – passam a existir. Consequentemente, perdem parte de seu vigor o autoritarismo e o clientelismo.

Ainda no que se refere à questão político-institucional, destaca-se que os conselhos estão em processo paulatino de integração vertical (com órgãos estaduais e federais) e horizontal (com seus pares). Desse modo, a existência de estruturas, normas, concepções e valores convergentes entre tais arranjos, produto de longas mobilizações sociais em áreas como assistência social, direitos da criança e do adolescente, política urbana e saúde favorece a seleção e a publicização de boas práticas. Nesse sentido, conselhos e secretarias estaduais e federais têm contribuído para a melhoria dos sistemas de políticas públicas da base para o topo (e não apenas do topo para a base), reunindo meios de apoio à informação de conselheiros e à gestão de

(cc) BY-NC-ND

conselhos.

Por fim, essa gramática institucional comum favorece uma dinâmica promissora: a formação de redes intra e intermunicipais de conselhos. No primeiro caso, elas podem agir contra a fragmentação das políticas diante de problemas complexos (como a segurança pública, a vulnerabilidade social de menores e a preservação histórico-cultural). No segundo, elas facilitam o intercâmbio de experiências, a otimização de rotinas, a vigilância social de serviços consorciados e a ampliação do poder de persuasão regional junto a governos supralocais.

Prosseguindo, a observação do processo deliberativo dos conselhos de Lavras teve o intuito de verificar a existência de rotinas de argumentação e engajamento alinhadas às bases da cidadania deliberativa e da participação política. Nelas, os sujeitos manifestam-se livremente em prol de garantias e direitos, legítimos e universais. Os próximos parágrafos buscam atender ao segundo objetivo específico da pesquisa.

Inicialmente, a periodicidade das reuniões é mensal em nove casos e quinzenal em um. Nos demais, elas ocorrem por convocação da presidência. Observa-se que, em três órgãos, o longo intervalo entre as reuniões depõe contra sua efetividade. É possível dizer que há contestação pública em dez conselhos. Deixaram de apresentá-la os de natureza operativa. Contudo, ela é pouco vigorosa em cinco órgãos.

Em sete conselhos, deliberações são possíveis, em segunda convocação, com qualquer quórum. Essa prática inviabiliza estratégias como boicotes e esvaziamentos de plenário. Todavia, ela opera para deficits de assiduidade. Em quatro casos, a argumentação demanda maioria simples e, em um, a presença de dois terços do plenário.

Nos 12 conselhos, os presidentes conduzem as reuniões. As pautas são construídas coletivamente, no encontro anterior, em oito casos. Em três, elas são de responsabilidade das secretarias e, em um, do presidente. Em qualquer órgão os conselheiros podem sugerir temas para discussão. Tópicos emergentes são sempre considerados.

A observação dos pontos de pauta buscou avaliar o foco dos debates, ou seja, perceber se eles se voltam à gestão do próprio conselho ou à política municipal. Em onze casos, rotinas internas foram priorizadas em detrimento do controle e da proposição social. O consenso, que busca harmonizar visões (e não o voto), foi o meio empregado para viabilizar decisões.

A linguagem corrente nos conselhos visa, além da comunicação de conteúdos, a integração do plenário. Seu tom, pedagógico quando necessário, procura nivelar conhecimentos e chamar os conselheiros à participação. Em nenhum órgão foi notado cerceamento discursivo. Ainda assim, autocensuras foram relatadas em quatro conselhos, em que se percebe o protagonismo deliberativo do poder público (Codema, CME, CMS e CFUNDEF). A designação social destaca-se em seis órgãos (CMDCA, CMAS, Comad, CMI, CMDM e CMPIR). Nota-se, no CMAE e no CMDPC, o equilíbrio argumentativo.

A distribuição de funções intraconselho se dá de forma democrática, segundo a competência, o interesse e a disponibilidade das partes. Verifica-se, porém, com poucas exceções, a dificuldade coletiva em dar continuidade às decisões, determinando responsabilidades e prazos.

Tendo em mãos os detalhes do processo deliberativo dos conselhos, conclui-se que a cidadania deliberativa não encontra restrições significativas no interior

(cc) BY-NC-ND

dos órgãos. Contudo, ela é comprometida por outros fatores, assim como a participação de cunho político.

Há, nos conselhos, absoluto respeito por argumentos e posições individuais. A linguagem é empregada como meio de esclarecimento e integração, não como fonte de poder. Não há controle de pautas, visto que elas se constroem coletivamente e os assuntos emergentes não são preteridos. A condução dos trabalhos é marcada por acordos de conduta.

Ademais, o consenso é o mecanismo central de deliberação. Como resultado, todas as visões são levadas em conta e muitas são incorporadas às resoluções. O questionamento de orientações oficiais, principalmente pela representação social, não gera constrangimentos. A coerência argumentativa é o condicionante-chave das decisões.

Os aspectos exógenos que afastam as rotinas dos conselhos gestores dos princípios da cidadania deliberativa são os mesmos que restringem a participação política, pois comprometem a capacidade de decisão – ativa e consciente – dos sujeitos sobre os rumos de sua comunidade (Tenório, 1998; 2005).

Tais questões dizem respeito à baixa imperatividade de mandatos (conexão entre representantes e representados) e à incompreensão dos sistemas de políticas públicas. O primeiro problema reduz o vigor argumentativo do plenário, dado que os conselheiros não são porta-vozes de demandas coletivas. Ele também age negativamente sobre os níveis de contestação pública e potencializa autocensuras. O segundo desvia o foco de discussões relevantes, como a garantia de direitos e a gestão das estruturas locais de políticas sociais, para demandas pontuais (dos próprios conselhos e das instituições que os integram[10]). Ele dificulta, por fim, a percepção e o constrangimento de condutas oportunistas – registradas, principalmente, em órgãos que tomam decisões de amplo impacto (CME) ou que condicionam a alocação de recursos (CMS e CMDCA).

Em resumo, predominam nos conselhos relações e rotinas alinhadas aos princípios da democracia deliberativa. No entanto, elementos contextuais limitam a capacidade argumentativo-decisória de seus integrantes, refletindo, com clareza, as fragilidades da representação política.

O modo como se fala e como se ouve nos plenários e o papel do consenso durante as deliberações aproximam os conselhos da condição de células dialógicas locais. O respeito às diferenças minimiza as censuras. O confronto de ideias (que exprimem vivências, formações, visões de mundo, concepções sobre cidadania, direitos etc.) torna-se, portanto, livre.

A linguagem corrente, "pedagógica" e integradora contribui para o nivelamento dos indivíduos no que se refere às assimetrias cognitiva e discursiva. Isso ocorre, também, porque os plenários são propícios ao mútuo esclarecimento e "confortáveis" ao exercício da fala. Assim, mesmo os limites capitais da democracia deliberativa, apresentados por Vittulo (2000), mostraram-se superáveis nesses órgãos.

A construção de consensos, por sua vez, é relevante, pois delimita a fronteira entre a argumentação e a escolha pública (Avritzer, 2000). Nesse sentido, ele favorece a formação de decisões – por meio do diálogo e da negociação – em detrimento da seleção de alternativas, pelo voto. Destacam-se, entre as suas possibilidades, a subversão da regra da maioria (que confere ao melhor argumento, e não à hegemonia numérica, a eficácia decisória) e o fortalecimento da alteridade entre agentes governamentais e sociais.

(cc) BY-NC-ND

Todavia, a conexão entre representantes e representados, pressuposto para o adequado funcionamento dos conselhos, apresenta limites. Há, nesse fato, um duplo problema de representação. Primeiro, a associação cidadã a organizações representativas é baixa no país.[11] Segundo, os conselheiros não agem sob o norte ideológico[12] de suas entidades. Quando o fazem, interesses imediatos são a fonte de motivação.

Duas consequências emergem desses fatos. Inicialmente, torna-se real o risco de o engajamento político dividir espaços com a participação gerencial (Nogueira, 2005). Além disso, as debilidades da democracia representativa, discutidas por Hirst (1992), manifestam-se: o pequeno envolvimento popular nas decisões políticas e a limitada prestação de contas dos governantes (e dos conselheiros, inclusive) aos cidadãos. Amplia-se, ainda, o poder discricionário da burocracia local.

As relações institucionais dos conselhos gestores envolvem segmentos sociais organizados e poderes instituídos. Sua atuação, principalmente nos municípios, tem dado forma a uma poderosa rede de interações sociedade-Estado, inédita na história brasileira. Entretanto, a efetividade desse construto depende da habilidade de seus nós – que devem identificar, discutir e transmitir os anseios da sociedade às administrações locais. Nesse processo, os conselhos tendem a ampliar sua legitimidade, agindo como esferas públicas.

Tendo contemplado esses fatos no terceiro objetivo específico do artigo, pretende-se, agora, observar: a) a interação entre representantes (conselheiros) e representados (cidadãos ligados às entidades sociais) e b) a permeabilidade do poder local às necessidades e decisões dos órgãos.

Os 12 conselhos pesquisados possuem representantes do Executivo. Paralelamente, seis contam com prepostos do Legislativo e dois do Ministério Público. Nota-se que sete órgãos, ampliados, dialogam com a comunidade por meio de conferências municipais. No entanto, interações frequentes entre as partes ocorrem apenas nas sessões plenárias.

Segundo os depoimentos, a imperatividade de mandatos é frágil em nove casos. Em outras palavras, os conselheiros não agem sob clara orientação de suas entidades. O Codema, o CMDPC e o CMPIR demonstram razoável imperatividade. A principal evidência desse fato é a ausência de reuniões sistemáticas nas instituições, antes e depois dos encontros deliberativos, as quais seriam importantes para orientar o posicionamento dos conselheiros em relação às pautas e publicizar decisões. Sua consequência corriqueira é a falta de confiança dos indivíduos para firmar compromissos.

O detalhamento da conduta dos poderes locais diante dos conselhos findará esta análise. Desse modo, o Poder Legislativo e o Ministério Público agem quando requisitados, embora o último tenha demonstrado pró-atividade ao dialogar com alguns órgãos.

Os relatos descrevem o Executivo como solícito, quando informado sobre demandas dos conselhos. Contudo, ele também é moroso e pouco efetivo, agindo sobre processos compulsórios, isto é, sobre rotinas nas quais omissões se tornam impossíveis. Protelações são constantes. Além do mais, existe pouca atenção desse poder ao grau de compromisso de seus representantes nos plenários.

Em paralelo, alguns conselheiros admitem sua passividade, tanto na proposição de ações quanto em seu acompanhamento. O percentual médio de debates sobre as políticas locais registrado nas atas

(cc) BY-NC-ND

(22,17%) dá uma dimensão desse fato. Nem todos os conselhos possuem parâmetros de ação, como políticas ou planos municipais.

Nesse sentido, faltam-lhes meios ideais para a gestão dos sistemas de políticas públicas e para o enfrentamento da inércia governamental. Nota-se, por fim, que um órgão motivou ações do Poder Executivo por intermédio do Ministério Público (CMI) e outro o fez via mobilização e pressão sociais (CMPIR).

Assim, os conselhos encontram sérias dificuldades para prospectar demandas e comunicar decisões coletivas. Sua atuação como esferas públicas é, portanto, débil. Determinam tal situação a desarticulação social, a desinformação sobre suas funções, suas responsabilidades e seus poderes, o desconhecimento dos processos da administração pública e o oportunismo governamental.

A desarticulação social priva os conselheiros de referências como: "A quem servir?; a quem prestar contas?". Ademais, ela não favorece a expressão de demandas coletivas – insumo básico da dialogicidade local. A desinformação sobre o papel dos órgãos nos sistemas municipais de políticas públicas gera insegurança decisória e contribui para seu subemprego. O desconhecimento das rotinas da administração pública impede a compreensão de possibilidades e limites reais do poder local. Dificulta, ainda, a tradução de anseios em ações, que podem ser concebidas e asseguradas por meio de audiências públicas, projetos de lei, orçamentos participativos etc. Por fim, o oportunismo estatal posiciona suas prioridades à frente do interesse geral, causando hiato entre discurso e prática e determinando formas heterogêneas de relacionamento Executivo-conselhos.

Curiosamente, os elos institucionais dos conselhos exprimem, além das fragilidades da representação, características da democracia liberal, da gestão burocrática e do gerencialismo. No primeiro caso, a "confiança" depositada nos conselheiros pelas organizações que os indicam, capaz de dispensar o acompanhamento de sua conduta, lembra a relação entre políticos e eleitores no elitismo democrático em que, após as eleições (ato de seleção de representantes), apenas os primeiros se ocupam das questões públicas.[13]

Paralelamente, o desconhecimento das rotinas estatais é produto do frágil engajamento social e, também, da pouca disposição do poder local de aproximar-se dos conselhos. Nesse sentido, boa parte do controle social e do provimento de informações vincula-se a processos compulsórios, essenciais à manutenção de programas e financiamentos supralocais. Iniciativas de combate ao sigilo e à exclusão, fontes do poder burocrático, não integram a agenda do Executivo municipal.

Seu discurso, porém, sugere o contrário. A receptividade às demandas dos conselhos, traduzida, posteriormente, em protelações, busca "administrar" a relação entre os poderes político e social – sem mudar correlações de forças ou dispensar à face sociopolítica da gestão pública a mesma atenção que é dada às dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa. Esses aspectos são traços distintivos do gerencialismo (Paes de Paula, 2005). As constatações do estudo, discutidas nesta seção, estão sistematizadas no Quadro 1.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 1. Possibilidades e limites dos conselhos gestores

Dimensão da configuração institucional	Sistema de classes da pesquisa	Possibilidades e limites dos conselhos em relação à gestão societal
Face formal dos conselhos	Aspectos que favorecem o protagonismo das partes	▪ Instituição legal dos conselhos ▪ Natureza deliberativa e paritária ▪ Competências abrangentes ▪ Presença de regras de governo, que abarcam a designação de conselheiros, a formação de diretorias e a condução de mandatos
	Aspectos que restringem o protagonismo das partes	▪ Inexistência de processos pedagógicos sistemáticos ▪ Ausência de recursos financeiros sob a gerência dos conselhos
Processo deliberativo dos conselhos	Pontos que potencializam a cidadania deliberativa e a participação política	▪ Respeito a argumentos individuais ▪ Linguagem: meio de esclarecimento e integração, não de coação ▪ Acessibilidade ao processo de elaboração de pautas e discussão sobre temas emergentes nos plenários ▪ Consenso e coerência argumentativa como nortes decisórios
	Pontos que limitam a cidadania deliberativa e a participação política	▪ Desconexão entre representantes e representados ▪ Contestação pública mediana ▪ Pouca compreensão dos sistemas de políticas sociais ▪ Foco deliberativo em questões pontuais, em detrimento da efetiva gestão dos serviços públicos locais
Relações institucionais dos conselhos	Elementos que consolidam os conselhos como esferas públicas	▪ Caráter democrático das rotinas internas ▪ Responsabilidades constitucionais, que exigem a análise crítica de decisões e atos governamentais
	Elementos que inviabilizam a consolidação dos conselhos como esferas públicas	▪ Desarticulação social ▪ Desinformação sobre atribuições, responsabilidades e poderes dos conselhos ▪ Desconhecimento dos processos da administração pública ▪ Oportunismo governamental

Fonte: Dados da pesquisa

Concluída a discussão sobre os aspectos formais, deliberativos e interinstitucionais dos conselhos de Lavras, faz-se necessário analisá-los à luz dos princípios da administração societal e da democracia participativo-deliberativa.

Inicialmente, para que se possa falar em inovação político-institucional (eixo estruturante da lógica societal), é necessário indagar em que medida a inércia de males como o personalismo e o patrimonialismo se manifestam, comprometendo o universalismo de procedimentos e a meritocracia. Nesse sentido, a existência legal dos órgãos, a amplitude de seus regimentos e a presença de regras de governo constrangem ações arbitrárias, voltadas à legitimação explícita de atos governamentais ou à autopromoção de seus membros. Contudo, o papel dos conselhos gestores como espaços de experimentalismo democrático seria potencializado pela existência de processos pedagógicos sis-

(cc) BY-NC-ND

temáticos, fato não evidenciado pela pesquisa.

Em relação à democracia participativo-deliberativa (também estruturante da lógica societal), três premissas devem ser observáveis no âmbito dos conselhos: a) a imperatividade de mandatos (elo conselho-sociedade); b) a essência e o vigor deliberativos e c) a capacidade do conselho de transformar a razão pública em fundamento efetivo das ações governamentais (elo conselho-poder local).

A desconexão entre representantes e representados, agravada pelos deficits de associativismo da sociedade local (e brasileira), compromete posicionamentos mais firmes dos conselheiros. Isso se verifica porque eles não vocalizam a contento demandas sociais. Assim, em democracias de massa, a participação discursiva precisa associar-se ao recurso da representação. Nesse processo, essa participação serve-se de suas possibilidades, mas também sofre com suas limitações.

Sobre a essência da deliberação nos conselhos, foi possível perceber o respeito às falas, aspecto capital para redução de autocensuras (risco sempre presente em arenas discursivas). Ao contrário, a linguagem não se constitui como instância de poder, pois esclarece e integra as partes. Nesse sentido, em muitos conselhos, tipificações[14] e conceitos prévios foram se tornando tênues com o decorrer das interações.

Em contrapartida, o vigor deliberativo (ou nível de contestação pública) mostrou-se aquém do desejado. Observável em reuniões, nas falas dos conselheiros e no conteúdo das atas, o fato representa uma ameaça ao controle social, bem como à essência de qualquer arranjo concebido como democrático – mesmo na perspectiva de teóricos céticos, como Robert Dahl em seus escritos sobre poliarquias (Dahl, 2005).

Outro aspecto desafiador aos conselhos diz respeito ao efetivo condicionamento das ações governamentais. Embora alguns pontos tenham sido destacados como causas localizadas desse impasse, uma premissa da democracia deliberativa parece necessitar de materialização real: a percepção coletiva, de governantes e governados, de que a legitimidade dos atos públicos apoia-se em deliberações plurais, orientadas para o bem comum.
Finalizando esta seção, cumpre mencionar que, ao longo dos anos, os conselhos de Lavras passaram por transformações registradas em decretos, leis e regimentos. Observadas em conjunto, elas podem revelar a inércia deles ou, ao contrário, o aprimoramento e a democratização de processos.

Constata-se, nesse sentido, que dois conselhos preservaram suas regras de governo: CMDPC e CMDM. Nos demais, alteraram-se diversos aspectos. Inicialmente, como mudanças percebidas em um único órgão, destacam-se: transição de ente consultivo para deliberativo, redução do intervalo entre reuniões, criação de fundo municipal, fim deliberado da coincidência de mandatos (entre o conselho e o Executivo local, minimizando descontinuidades) e criação de fórum para a seleção de entidades com direito a voto.

A extinção de listas tríplices, submetidas ao prefeito municipal para designação de conselheiros; o fim da categoria “membro nato”, cujo assento no conselho independe de indicação ou nomeação, e a ampliação de funções foram eventos registrados em dois conselhos.

A revisão do número e da distribuição de postos no plenário em prol da paridade e a definição da presidência por via eletiva representam evoluções notadas em três conselhos. A adequação de rotinas a leis e políticas recentes e o aprimoramento do processo de seleção de conselheiros foram percebidos

(cc) BY-NC-ND

em quatro órgãos.

Não foram verificadas mudanças marcadas por involuções, ou seja, transformações que favoreçam a hegemonia estatal ou que restrinjam a participação e a deliberação pública.

Considerações finais

Concluída a discussão de todos esses pontos, respostas às questões orientadoras da pesquisa podem ser apresentadas.

Assim, a dimensão formal dos conselhos gestores de Lavras apresenta inovações institucionais que geram desdobramentos sociopolíticos. Ademais, ela concentra elementos suficientes para resguardar, no interior dos órgãos, o protagonismo de atores sociais e governamentais. A cidadania deliberativa e a participação política não encontram limitações expressivas intraconselhos. Porém, a desinformação da sociedade e os elos frágeis entre representantes e representados comprometem-nas. A maior debilidade dos conselhos refere-se à sua atuação como esferas públicas. A desarticulação social e o oportunismo governamental, que posiciona suas demandas à frente do interesse público, operam para esse fato.

Portanto, em relação à promoção da administração pública societal, capaz de sustentar relações equânimes entre sociedade organizada e poderes locais, os conselhos gestores são fontes consistentes de inovação político-institucional. Contudo, sua eficácia é limitada em relação à sedimentação da democracia deliberativa local.

Todavia, a análise longitudinal dos conselhos gestores constatou seu aperfeiçoamento formal e substantivo, com ênfase ao alinhamento de rotinas das diretrizes estaduais e federais e a experimentações em prol do comprometimento coletivo. Acredita-se, portanto, que esteja em curso seu amadurecimento institucional e deliberativo. Crê-se, também, que eles são – e serão continuamente mais – relevantes ao combate a vícios históricos das culturas cívica e política do Brasil.

Contudo, permanece o desafio de sua democratização radical, capaz de ampliar sua acessibilidade ao cidadão comum, politicamente desarticulado. Persiste também o hiato entre seu potencial e sua real efetividade na gestão e no controle social dos sistemas locais de políticas públicas. Ambiguidades e contradições continuarão a marcar, de forma indelével, o cotidiano desses arranjos institucionais no país.

Como sugerido na introdução, a contribuição teórica deste estudo centra-se na aproximação entre administração societal, gestão social e conselhos gestores. Como elaborações contemporâneas, voltadas à dialogicidade e ao protagonismo cidadão, suas interfaces são claras. No entanto, pouco se sabe sobre suas reais interações nas localidades brasileiras.

O diálogo público, permeado por traços culturais personalistas, pode exprimir virtudes ou vícios. Se nossa inclinação relacional voltar-se à discussão de dilemas comuns e se for orientada para o interesse coletivo, poderemos presenciar a multiplicação de ágoras modernas, nas quais o exercício da alteridade será intuitivo e promissor. De outro modo, se as relações forem fontes de privilégios, orientadas para o interesse compreendido às avessas,[15] as perspectivas da construção democrática e republicana impulsionada pela Carta Magna de 1988 serão frustrantes.

Assim como qualquer esforço de pesquisa, este possui limitações. Além do caráter imperfeito e transitivo dos estudos que envolvem processos sociais, ao centrar-se em um único município, o texto ganhou

(cc) BY-NC-ND

em profundidade analítica, mas destituiu-se de amplitude. Apesar disso, foi possível notar que cada conselho representa um universo singular, com forças e fragilidades próprias, muitas, inclusive, não condicionadas por conjunturas exclusivamente locais.

Transcorridas duas décadas desde a institucionalização dos conselhos gestores, alguns aspectos ainda precisam ser compreendidos. Eles devem, portanto, nortear novas investigações. Devido à sua relevância, dois deles serão tratados a seguir: a) o sentido dos conselhos nos sistemas locais de políticas públicas e b) a natureza e a relevância do controle social que devem promover.

Nas cidades brasileiras, atividades voltadas às demandas cidadãs emergem, basicamente, de duas fontes: as iniciativas endógenas e a extensão de programas federais e estaduais aos municípios. A integração de ambas consolida os sistemas locais de políticas públicas.

Essa articulação demanda múltiplos esforços. Os conselhos, embora não sejam os únicos atores capazes de empreendê-los, podem, em razão de seu perfil institucional, operar decisivamente para a sinergia de ações locais e supralocais. Seu trabalho, nesse sentido, abarca processos de planejamento, condução de rotinas, coordenação de organizações e, ainda, capacitação e "empoderamento" social.

Prosseguindo, o controle social de processos públicos é uma função capital dos conselhos. No entanto, a natureza dessa atividade é diversa e inspira considerações específicas. A vigilância a ser exercida por eles ultrapassa largamente a análise da probidade governamental, que abrange o monitoramento qualitativo e proativo de várias dinâmicas públicas. Tais funções recaem sobre os conselhos devido a seu status de observadores privilegiados da relação sociedade-Estado.

Nesse sentido, espera-se que os conselhos sejam capazes de despertar governos e cidadãos para problemas "invisíveis", tais como a depreciação de bens culturais materiais e imateriais, a imperícia pública em lidar com demandas de minorias e as necessidades subjetivas de beneficiários de programas sociais. Ademais, os conselhos podem nortear ações governamentais diante de problemas complexos e controversos, alinhando-as ao interesse público. São capazes, ainda, de avaliar e comunicar ideias originais ao poder local, fundamentadas no conhecimento e na experiência de conselheiros e outros atores sociais.

Referências

AVRITZER, L. *Sociedade civil e participação social no Brasil*. Disponível em: <http://www.democraciaparticipativa.org/files/AvritzerSociedadeCivilParticipacaoBrasil.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2006.

AVRITZER, L. (2000). Teoria democrática e deliberação pública. *Lua Nova*, 50, 25-46.

BARDIN, L. (2004). Análise de conteúdo. 3a ed. Lisboa: Edições 70, 223 p.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. (2003). *A construção social da realidade*: tratado de sociologia do conhecimento. 23a ed. Petrópolis: Vozes, 247 p.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. (1991). *Dicionário de política*. (Vol. 2, 3a ed.) Brasília: UnB.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação:* uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto, 335 p.

(cc) BY-NC-ND

CARVALHO, J.; CASTRO, R.; REGO, V.; MASSOQUETTE, B. B. (1999). Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: Encontro Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração, 23., 1999, Foz do Iguaçu. *Anais*... Foz do Iguaçu: ANPAD, 1 CD-ROM.

COELHO, V. S. P.; ANDRADE, I. A. L.; MONTOYA, M. C. (2002). Política social: o que podemos esperar da participação? In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3., Niterói. *Anais*... Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM.

COELHO, V. S.; VERÍSSIMO, J. (2004). Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Unesp, pp. 105-122.

COLIN, D. R. A.; FOWLER, M. B.; BATTINI, O.; SANTOS, A. M.; CARVALHO, J. T.; RODRIGUES, T. M. M. (2002). As possibilidades e os limites do controle social da política de assistência social no estado do Paraná. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3, Niterói. *Anais*... Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM.

CÔRTES, S. M. V. (2002). Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. *Sociologias*. (Vol. 7). Porto Alegre, pp. 18-49.

CRUZ, M. C. M. (2000). Desafios para o funcionamento eficaz dos conselhos. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas.* São Paulo: Polis, pp. 73-77.

DAHL, R. A. (2005). *Poliarquia*: participação e oposição. São Paulo: USP, 234 p.

DRAIBE, S. M. (1998). A nova institucionalidade do sistema brasileiro de políticas sociais: os conselhos nacionais de políticas setoriais. (*Caderno de Pesquisa do NEPP*, 35). Campinas: Unicamp.

FUKS, M. (2002). Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3., Niterói. *Anais*... Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M. (2006). Recursos, decisão e poder: os conselhos gestores de Curitiba. *Revista Brasileira de Ciências Sociais,* n. 60, vol. 21, pp. 67-82

GOHN, M. G. (2001). *Conselhos gestores e participação sociopolítica.* (Questões da Nossa Época, 84). São Paulo: Cortez, 120 p.

GOMES, R. (1995). Análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M. C. S. (Org.). *Pesquisa social:* teoria, método e criatividade. 4a ed. Petrópolis: Vozes, Cap. 4, pp. 67-80.

HIRST, P. (1992). *A democracia representativa e seus limites*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 214 p.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (1997). *Associativismo, representação de interesses e intermediação política*. Rio de Janeiro: IBGE.

Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística. *Indicadores sociais municipais*, 2000. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/

(cc) BY-NC-ND

home/estatistica/populacao/ indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm>. Acesso em: 19 nov. 2008.

LÜCHMANN, L. H. H. (2002). *Possibilidades e limites da democracia deliberativa:* a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. 226 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IFCH, Unicamp, Campinas.

NOGUEIRA, M. A. (1998). *As possibilidades da política*. Ideias para a reforma democrática do Estado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 305 p.

NOGUEIRA, M. A. (2005). *Um Estado para a sociedade civil:* temas éticos e políticos da gestão democrática. 2a ed. São Paulo: Cortez, 264 p.

PAES DE PAULA, A. P. (2005). *Por uma nova gestão pública:* limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 201 p.

PERISSINOTTO, R. M. (2002). Participação e democracia: o caso dos conselhos de assistência social de Curitiba. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3., Niterói. *Anais...* Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM.

SACHS, I. (1999). O Estado e os parceiros sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. A reinvenção solidária e participativa do Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; WILHEM, J.; SOLA, L. (Org.). *Sociedade e Estado em transformação.* São Paulo: Unesp; Brasília: Enap, pp. 197-217.

SANTOS, N. R. (2000). Implantação e funcionamento dos conselhos de saúde no Brasil. In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas.* São Paulo: Polis, pp. 15-21.

SCOLFORO, J. R. S.; OLIVEIRA, A. D.; CARVALHO, L. M. T (Ed.). (2008). *Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais*: componente socioeconômico. Lavras: UFLA, 195 p.

TATAGIBA, L. (2002). Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, pp. 47-105.

TEIXEIRA, E. C. Efetividade e eficácia dos conselhos. (2000a). In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas.* São Paulo: Polis, pp. 92-96.

TEIXEIRA, E. C. (2000b). Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). *Conselhos gestores de políticas públicas.* São Paulo: Polis, pp. 97-119.

TENÓRIO, F. G. (1998). Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública,* n. 5, vol. 32, pp. 7-23.

TENÓRIO, F. G. (2005). (Re)visitando o conceito de gestão social. In: LIANZA, S.; ADDOR, F. *Tecnologia e desenvolvimento social e solidário.* Porto Alegre: UFRGS, pp. 151-171.

THÉRET, B. (2003). As instituições entre as estruturas e as ações. *Lua Nova,* n. 58, pp. 225-255.

TOCQUEVILLE, A. (1969). *Democracia na América.* São Paulo: Companhia Editora Nacional.

VITULLO, G. O. (2000) Desafio da construção de um modelo democrático deliberativo. *Socio-*

(cc) BY-NC-ND

logias, n. 3, vol. 2, Porto Alegre, pp. 186-231, jan./jun.

WEBER, M. (1999). *Economia e sociedade*: fundamentos da sociologia compreensiva (Vol. 2). Brasília: Editora UnB.

NOTAS

1 Sobre o papel dos conselhos na gestão de políticas públicas, consultar: Draibe (1998), Carvalho et al. (1999), Teixeira (2000a), Colin et al. (2002), Coelho et al. (2002) e Coelho & Veríssimo (2004). Sobre a participação e a tomada de decisão em conselhos, ver: Cruz (2000), Gohn (2001), Teixeira (2000b), Perissinotto (2002), Fuks (2002), Tatagiba (2002), Côrtes (2002) e Fuks & Perissinotto (2006).

2 Entende-se por administração pública o "(...) conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta de tarefas (...) consideradas de interesse público ou comum numa coletividade ou numa organização estatal" (Bobbio et al., 1991, p. 10) e por democracia o "(...) método (...) para constituição de governo e para formação das decisões (...) que abrangem toda a comunidade" (Bobbio et al., 1991, p. 326). Tais definições aplicam-se a níveis de análise micro, meso ou macroinstitucionais.

3 Três aspectos foram decisivos para a escolha do município de Lavras como objeto de estudo: a) a existência de um número significativo de conselhos em efetiva operação; b) a presença da "Casa dos Conselhos", estrutura capaz de apoiar e de conferir sinergia às ações desses órgãos e c) o alto desempenho relativo do município nas dimensões humana e institucional do Zoneamento Ecológico-Econômico do Estado de Minas Gerais (Scolforo et al., 2008).

4 Esses princípios foram destacados, pois os conselhos podem impactar diretamente sobre eles, diferentemente dos demais: a visão alternativa do desenvolvimento e o novo perfil do gestor público.

5 As abordagens de gestão dos paradigmas de administração pública informam sobre o estilo gerencial de cada vertente e permitem sua conexão a arranjos institucionais específicos.

6 De acordo com IBGE (2000), 95,9% dos municípios brasileiros possuem até 100.000 habitantes.

7 A participação gerencial vincula-se à noção de política como troca entre governantes e governados, em que interações favorecem a legitimação de governos e o atendimento de demandas pontuais de estratos sociais (Nogueira, 2005).

8 Para construção do panorama relativo aos 12 conselhos, foram realizadas 35 entrevistas, observadas 45 reuniões, analisados 55 itens de legislação (ou de regulação interna) e lidas as atas de 173 reuniões.

9 Exceto nos conselhos de natureza operativa (CMAE e CFUNDEF), isto é, de caráter eminentemente fiscalizador, em que foram ouvidos o presidente e um conselheiro.

10 As rotinas internas dos conselhos de Lavras responderam, em média, por 63,20% dos itens de pauta.

11 Dados do IBGE (1997) estimam que 27% da população brasileira é filiada a instituições representativas de interesses. Na Europa, esse índice corresponde a 80% (Santos, 2000).

12 Emprega-se esse termo como "conjunto de convicções políticas, sociais etc. de um indivíduo ou grupo de indivíduos".

13 Nesse sentido, Santos (2000) destaca a mudança de conduta de algumas entidades logo que conquistam assentos em conselhos. A mobilização começa a diluir-se, pois só os conselheiros devem se responsabilizar pelos debates.

14 As interações sociais se valem de esquemas tipificadores, por meio dos quais os outros podem ser compreendidos. Tais tipificações, em situações face a face, têm caráter recíproco e acarretam uma anonimidade inicial. Ao tipificar um indivíduo como membro de uma determinada categoria (de atores), interpretam-se aspectos de sua conduta como resultado de seu vín-

(cc) BY-NC-ND

culo com essa classe. À medida que se intensificam as relações, sua personalidade torna-se acessível e a tipificação inicial é diluída (Berger & Luckmann, 2003).

15 Emprega-se "interesse compreendido às avessas" em alusão à expressão "interesse bem compreendido", consagrada por Tocqueville (1969).

(cc) BY-NC-ND

CERTIFICAÇÕES PÚBLICAS CONCEDIDAS ÀS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL NO BRASIL. ENTRE DIMENSÕES NORMATIVAS E COMPLEXIDADES CONTEXTUAIS

PUBLIC CERTIFICATIONS PROVIDED TO CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN BRAZIL. BETWEEN THE NORMATIVE DIMENSIONS AND THE CONTEXTUAL COMPLEXITIES

CERTIFICACIONES PÚBLICAS CONCEDIDAS A LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN BRASIL. ENTRE DIMENSIONES NORMATIVAS Y COMPLEJIDADES CONTEXTUALES

RESUMO

Este estudo analisa as dimensões normativas das certificações concedidas pelo Estado às organizações da sociedade civil que atuam em prol do interesse público, assim como explora concisamente as complexidades contextuais que as permeiam na contemporaneidade. São abordadas as seguintes certificações em âmbito federal: Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), Utilidade Pública Federal (UPF) e Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas). Trata-se de pesquisa exploratória e documental, com base, principalmente, na análise de legislações e de relatórios científicos e governamentais sobre o tema. Ao prover um panorama normativo-contextual sobre as certificações, o estudo encontra aplicação prático-reflexiva para estudiosos, profissionais e outros interessados nas organizações da sociedade civil. Tendo em vista que o projeto de lei que trata de um alternativo instrumento legal nas relações entre Estado e organizações da sociedade civil – o Termo de Fomento e Colaboração – está próximo de ser aprovado sob a égide de um novo marco regulatório, consequências são esperadas para o atual sistema de certificações, foco deste estudo.

Palavras-chave: Organizações da sociedade civil, Estado, Certificações públicas.

Luíza Ribeiro Fagundes - luizarfagundes@hotmail.com
Graduanda em Relações Econômicas Internacionais - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Victor Augusto Araújo Silva - victor.asaraujo@gmail.com
Mestrando em Ciência Politica - Universidade de São Paulo (USP)

Carlos Eduardo Guerra Silva - carlosegs@ymail.com
Doutorando em Administração pelo Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD) - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Artigo submetido no dia 30.05.2013 e aprovado em 23.06.2014

Artigo produzido no contexto da pesquisa "Gestão Social em Perspectiva", fomentada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG (Processo APQ-02599-10). Pesquisa coordenada pelo Prof. Dr. Reynaldo Maia Muniz, do Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração (CEPEAD) - Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This study analyzes the normative dimensions of certifications given by the government to civil society organizations of public interest. It also concisely explores the contextual complexities that permeate the contemporary.The certifications in discussion are those at the federal level: Civil Society Organization of Public Interest (OSCIP), Federal Public Utility (UPF), and Certification of Beneficent Organization of Social Assistance (CEBAS). An exploratory and documental research study was developed mainly drawing from the analysis of laws as well as scientific and governmental reports regarding the subject. By drawing a normative-contextual overview of the certifications, the study provides a practical-reflexive approach for scholars, practitioners and others interested in civil society organizations. Since a bill about a novel legal instrument in relations between government and non-profit organizations – the Fostering and Collaboration Term – is currently ready for approval by the Legislative under the aegis of a new regulatory framework, consequences to the current system of certifications discussed throughout this study are expected.

Keywords: *Civil society organizations. State. Public certifications.*

RESUMEN

Este estudio analiza las dimensiones normativas de las certificaciones concedidas por el Estado a las organizaciones de la sociedad civil que actúan a favor del interés público, así como también explora concisamente las complejidades contextuales que las permean en la contemporaneidad. Son abordadas las certificaciones en ámbito federal, las cuales son: Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP), Utilidad Pública Federal (UPF) y Certificado de Entidad Benefactora de Asistencia Social (CEBAS). Se trata de un estudio exploratorio y documental, basado, principalmente, en el análisis de legislaciones y de informes científicos y gubernamentales sobre el tema. Al proveer un panorama normativo-contextual sobre las certificaciones, el estudio encuentra aplicación práctico-reflexiva para estudiosos, profesionales y otros interesados en las organizaciones de la sociedad civil. Dado que el proyecto de ley se trata de un instrumento legal alternativo en las relaciones entre Estado y organizaciones de la sociedad civil – el Término de Fomento y Colaboración – está cerca de ser aprobado dentro de un nuevo marco regulatorio, se esperan consecuencias para el actual sistema de certificaciones objetivo de este estudio.

Palabras clave: *Organizaciones de la sociedad civil. Estado. Certificaciones públicas.*

Introdução

Este estudo analisa as dimensões normativas das certificações concedidas pelo Estado às organizações da sociedade civil de interesse público, assim como explora concisamente as complexidades contextuais que as permeiam na contemporaneidade.

Consideram-se as seguintes certificações concedidas em âmbito federal: Utilidade Pública Federal (UPF), Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). Da perspectiva normativa, abordam-se os processos envolvidos na obtenção e manutenção das certificações concedidas pelo Estado às Organizações da Sociedade Civil (OSC). Ante os benefícios que oferecem, evidenciam-se as dimensões processuais com que as organizações precisam lidar para usufruir das certificações, envolvendo inúmeros documentos, registros, prestações de contas e renovações periódicas perante os órgãos concedentes. Quanto às complexidades contextuais, apresentam-se os intentos contemporâneos de estabelecimento da certificação de Oscip e o cenário geral do conjunto das certificações na atualidade.

Para atingir o objetivo proposto, partiu-se de uma pesquisa exploratória e documental, com base, inicialmente, na análise de legislações que regem as certificações públicas (Lei n. 91, 1935a; Decreto n. 50.517, 1961a; Lei n. 9.790, 1999a; Lei n. 12.101, 2009a; Decreto n. 7.237, 2010a; Lei n. 12.868, 2013).

Conforme Gil (1999), a pesquisa exploratória tem por objetivo desenvolver conceitos e ideias, servindo para a problemati-

(cc) BY-NC-ND

zação e o desenvolvimento de hipóteses que podem surgir da análise descritiva dos dados. Se, por um lado, a pesquisa documental apoia-se na utilização de dados primários, por outro, o uso de dados secundários possibilita o enriquecimento das observações e a consolidação de argumentos (Gil, 1999). Nessa direção, também foram utilizados relatórios científicos e governamentais sobre o tema, tais como relatórios de pesquisa e dados sobre o universo das organizações da sociedade civil no Brasil (IBGE et al., 2012; Plataforma, 2014; SGPR, 2012).

Na primeira seção, apresenta-se um breve panorama do contexto do surgimento, da consolidação e diversificação das OSC no Brasil, considerando a pluralidade tipológica e as variações terminológicas que seguem as tendências atuais. Na segunda seção, apresenta-se um quadro de referência comparativo entre as certificações, que, da perspectiva normativa, considera as exigências para sua obtenção e manutenção, bem como os benefícios por elas oferecidos. Na terceira seção, para além do normativo, são exploradas as complexidades contextuais do sistema de certificações concedidas pelo estado. O trabalho se encerra com considerações e sugestões para o desenvolvimento de estudos futuros, incluindo a menção ao novo instrumento legal – Termo de Fomento e Colaboração –, elemento central que compõe o Projeto de Lei n. 7.168/2004, em iminência de ser aprovado pelo Legislativo e que, possivelmente, trará consequências para o atual sistema de certificações discutido neste estudo.

Organizações da sociedade civil (OSC) no Brasil

Antes de iniciar um conciso percurso sobre as organizações da sociedade civil (OSC) no Brasil, evidencia-se que essa expressão guarda valor simbólico próprio e temporalmente situado na contemporaneidade. O contexto brasileiro segue a tendência observada por Salamon, Sokolowski e List (2003) de que a expressão organizações da sociedade civil tem ganhado uso universal ante outras terminologias, como organizações do terceiro setor (OTS), organizações não governamentais (ONG) ou organizações sem fins lucrativos (OSFL). Assim, ela é adotada neste estudo por sua tendência de uso e por sua amplitude a ponto de incluir as demais, sem sugerir explícitas delimitações ideológicas, como terceiro setor, ou definições que conotam negação, como o não governamental e o sem fins lucrativos (Alves, 2004; Fernandes, 1994; Pereira, 2003; Salamon; Sokolowski; List, 2003). Fato é que atores do próprio campo com origens e filosofias plurais têm cada vez mais se orientado por essa concepção (Abong, 2007; Cáritas, 2013; Gife, 2009).

Itera-se, portanto, que a adoção da sigla OSC é apenas uma convenção assumida por este estudo e que abordar a sociedade civil contemporânea, necessariamente, envolve menções a todas as supracitadas expressões, seja pela temporalidade daquilo a que se refere, seja pela preferência de autores por uma ou outra. Não obstante, a discussão deste estudo é outra e a pluralidade terminológica é apenas uma passagem. Em essência, diante de abrangências ou delimitações, as certificações referem-se às organizações de interesse público.

A existência de organizações da sociedade civil no Brasil remonta ao século XVI, período em que os princípios da filantropia e da caridade religiosa norteavam sua atuação. Tais princípios predominaram até meados do século XX, quando passou a ocorrer, sobretudo a partir da década de

(cc) BY-NC-ND

1930, a intensificação de políticas de Estado visando ao desenvolvimento social das grandes cidades, contando com o aparato e provendo fomento, principalmente, às organizações das áreas da Saúde, Educação e Assistência Social. Não obstante, a postura estatal passou a ser outra, demandando uma incipiente profissionalização das OSC, visto que, aos recursos transferidos, condicionou-se necessariamente a prestação de contas (Silva, 2010).

Ainda que o Código Civil de 1916 já regulamentasse a existência dessas organizações como associações, fundações e sociedades civis sem fins econômicos (Lei n. 3.071, 1916), tal documento não tratava da distinção entre organizações da sociedade civil de interesse público e organizações de interesse corporativo, focadas no atendimento às demandas de seus membros, as quais também tiveram um ciclo de prosperidade na década de 1930 (Ashoka & Mckinsey, 2001; BNDES, 2001).

Esse cenário justificava os esforços governamentais para regulamentar a atuação das OSC com finalidade pública, tendo sido criado o primeiro diploma legal conferido a essas organizações: o título de "Utilidade Pública Federal", oferecido às organizações "com o fim exclusivo de servir desinteressadamente à coletividade" (Lei n. 91, 1935b, p. 1). O reconhecimento público das organizações foi ampliado em 1959, a partir da atribuição do Certificado de Entidade de Fins Filantrópicos, atual Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – Cebas (Lei n. 3.577, 1959; Lei n. 12.101, 2009a).

Avançando para os idos da década de 1970, definiu-se, na sociedade civil, um espaço de oposição à ditadura, produzindo e difundindo ideias pró-democracia (Houtzager; Lavalle; Acharya, 2004). Isso, de certa forma, contribuiu para a diversificação de um universo que até então era composto majoritariamente por instituições eclesiais (Avritzer, 1994). Em oposição ao regime concentrador das decisões políticas, define-se a partir dessa década uma sociedade civil organizada e disposta a fomentar os espaços de vocalização dos cidadãos (Dagnino, 2001). A renovação da ação e a consolidação de uma sociedade civil mais organizada são entendidas como uma resposta ao sistema político, que, de certa forma, tentava desacelerar os aspectos da modernidade ao impedir a articulação de organismos distanciados do ambiente estatal, uma vez que a censura e a repressão visavam ao silêncio. Com efeito, firma-se a insígnia das organizações não governamentais (ONG), que "no âmago da resistência política, tiveram um papel fundamental nos rumos da sociedade brasileira" (Silva, 2010).

No período pós-redemocratização, na década de 1990, ocorreu o movimento de aproximação entre o Estado e as OSC, mediante a formação de parcerias que viabilizassem a atuação de variadas instituições em diversas frentes. "Paralelamente à reforma do Estado, o fortalecimento do Terceiro Setor se tornou um dos pontos de destaque no discurso governamental para a área social" (Alves, 2002). A viabilização desse processo institucional ensejou a criação de incentivos para a manutenção e expansão do que agora se estabelecia como o espaço do Terceiro Setor, um "conjunto de organizações e iniciativas privadas que visam à produção de bens e serviços públicos" (Fernandes, 1994, p. 21). Esse conceito estabeleceu-se no País com forte participação do Conselho da Comunidade Solidária, criado por decreto do então presidente Fernando Henrique Cardoso e liderado pela primeira-dama, Ruth Cardoso, com o objetivo de "promover o diálogo político e parcerias entre governo e sociedade para o enfrentamento da pobreza e da exclusão, por

(cc) BY-NC-ND

intermédio de iniciativas inovadoras de desenvolvimento social" (Decreto n. 2.999, 1999c, art. 1o).

Partindo das Rodadas de Interlocução Políticas sobre o Marco Legal do Terceiro Setor, ocorridas no âmbito desse conselho, com envolvimento dos representantes do Estado e da sociedade civil, foi criada uma certificação pública: a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip), sancionada pela Lei n. 9.790/1999 (Lei n. 9.790, 1999b). Observa Alves (2002, p. 3):

> Muitas organizações seriam beneficiadas com a legislação, pois não tinham em seu objeto social atividade anteriormente reconhecida como de utilidade pública. Apenas às organizações voltadas para a Assistência Social, em suas diversas faces, eram atribuídos estes títulos. A Lei n. 9.790, ampliando o rol de interesse público, também classificou como Oscip as entidades cujos objetivos sociais são a preservação, estudo, pesquisa de patrimônio ecológico (meio ambiente) e cultural, microcrédito, assessoria jurídica e outros.

A concessão de uma nova certificação pública por parte do Estado criou condições para o desenvolvimento de ações conjuntas e de fomento às organizações que apresentavam proximidade com os beneficiários e potencial capacidade para a gestão de projetos (Ferrarezi; Rezende, 2001). Dessa forma, têm-se como resultados desse período e do processo de redemocratização a consolidação das OSC e o surgimento de diferentes modalidades de tipologias organizacionais e certificações que distinguiam aquelas de interesse público. Ainda assim, Silva e Aguiar (2009) reconhecem que as ações de muitos atores orientados pelo interesse corporativo, como federações, confederações e associações de classe, podem ser de grande alcance social.

No plano jurídico, conforme o Código Civil Brasileiro (Lei n. 10.406/2002), as iniciativas da sociedade civil podem se constituir formalmente como associações ou fundações, não havendo distinção entre seu interesse público ou corporativo (Lei n. 10.406, 2002). Silva et al. (2011) observam que as associações se constituem a partir da união de pessoas em torno de objetivos comuns, sem visar à distribuição de lucro a seus membros, e que as fundações são criadas a partir do patrimônio de um doador, destinado ao interesse da coletividade, amparando-se em testamento ou escritura pública. Outros nomes comuns, incluindo OSC, ONG e instituto, assumem relevância simbólica ou uso prático, mas não se constituem em formas juridicamente reconhecidas.

Estudo do IBGE et al. (2012) revela que, das 290.692 OSC brasileiras, 283.028 (97,4%) são associações e apenas 7.664 (2,6%) fundações, as quais diferem-se das associações pelo fato de possuírem, obrigatoriamente, um patrimônio destinado à sua constituição, além de serem tuteladas pelo Ministério Público estadual desde a sua constituição até sua extinção, se isso vier a ocorrer. Esses fatores sugerem relação com o número reduzido de fundações, observado no levantamento do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De fato, a diferenciação das organizações com finalidade pública ocorre, nos termos da lei, pelas certificações concedidas pelo Estado, as quais serão examinadas na seção seguinte, a partir da perspectiva normativa quanto à obtenção, à manutenção e aos benefícios que conferem às OSC.

Obtenção, manutenção e benefícios das certificações concedidas às organiza-

(cc) BY-NC-ND

ções de interesse público

Constituídas juridicamente, associações ou fundações podem pleitear ao Estado três tipos de certificação: Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (Cebas), Utilidade Pública Federal (UPF) e Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscip). O Cebas é concedido somente na esfera federal. A Oscip surgiu como certificação federal, sendo que foi instituída no âmbito de alguns estados da Federação. A UPF institucionalizou-se como certificação conferida historicamente por todas as esferas do Estado, incluindo a municipal. Para obter e manter essas certificações, as organizações devem proceder à prestação de contas periodicamente e atuar em áreas de interesse público, entre outras características, as quais serão tratadas de forma mais detalhada em uma análise comparativa na seção seguinte, enfatizando-se as certificações de âmbito federal.

Com o intuito de obter e manter as certificações, as organizações precisam apresentar determinadas características e atender a certos requisitos, como expressa o Quadro 1.

Quadro 1 – Requisitos para as certificações

Item	Utilidade Pública*	CEBAS*	OSCIP
Existência jurídica da organização (associação ou fundação)	O	O	O
Funcionamento efetivo e contínuo por prazo mínimo determinado	O	O	-
Áreas de atuação específicas	O	O	O
Em caso de dissolução, destinar patrimônio remanescente a entidades sem fins lucrativos congêneres	-	O	O
Possibilidade de remunerar dirigentes estatutários	O	O	-
Não distribuir lucros ou bonificações a dirigentes, mantenedores ou associados.	O	O	O
Observância de princípios de moralidade (menção no texto da lei)	O	-	O
Observância de princípios de eficiência (menção no texto da lei)	-	-	O
Apresentação periódica da relação dos serviços prestados	M	M	M
Publicação periódica da demonstração de receitas e despesas	M	M	M
Possibilidade de firmar Convênios com o Poder Público	B	B	-
Possibilidade de firmar Termos de Parceria com o Poder Público	-	-	B
Possibilidade de realizar sorteios e obter bens legalmente apreendidos pela Receita Federal	B	-	B
Dedução parcial de doação do imposto de renda do doador	B	-	B
Isenção do pagamento da contribuição patronal destinada à seguridade social, dentre outras contribuições sociais (Cofins, Pis e CSL)	-	B	-

Legenda: O Obtenção/ M Manutenção / B Benefício / – Não se aplica

*Certificações de Utilidade Pública e Cebas podem ser obtidas concomitantemente

Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de legislação diversa (BRASIL, 1935a, 1961a, 1999a, 2009a, 2010a, 2013).

(cc) BY-NC-ND

As legislações que regulam as certificações de Utilidade Pública e Oscip determinam áreas de atuação, mas de forma menos restrita que o Cebas, que exige serviços prestados especificamente nas áreas de Assistência Social, Saúde ou Educação. Para serem qualificadas como Utilidade Pública, as organizações devem promover a educação ou exercer atividades de pesquisa científica, cultura, artes ou filantropia. Já para serem qualificadas como Oscip, as organizações podem ter diversas finalidades, listadas no art. 3o, da Lei n. 9.790/1999, que vão desde a promoção da assistência social ao desenvolvimento de tecnologias alternativas, passando pela promoção do voluntariado e dos direitos humanos.

As certificações de Utilidade Pública e Oscip também se assemelham quanto à exigência de que as organizações observem princípios de moralidade. Isso significa que a postura de seus dirigentes e a comprovação de idoneidade são quesitos para a concessão das certificações. No caso da Utilidade Pública, a legislação faz referência explícita a isso, determinando que seus diretores apresentem "folha corrida e moralidade comprovada" (Decreto n. 50.517, 1961b). Já o princípio de universalidade do atendimento é um requisito para as certificações Cebas e Oscip, que implica o atendimento pelas entidades à comunidade geral, e não apenas a seus associados ou à categoria profissional. Essas certificações também têm em comum a obrigatoriedade de que, se as entidades forem extintas ou dissolvidas, o patrimônio remanescente deve ser destinado a entidades sem fins lucrativos congêneres. No caso da Oscip, o patrimônio líquido deve ser destinado a outra organização assim qualificada e, quanto ao Cebas, também pode ser destinado a entidades públicas. Essa exigência denota a intenção de que os recursos sejam destinados à continuidade da causa da entidade extinta e que não há possibilidade de reaver as doações e o patrimônio.

Para a manutenção das três certificações apresentadas, é necessário prestar contas ao Estado periodicamente, tanto dos serviços prestados quanto das receitas e despesas. No caso da Utilidade Pública, se a relação anual dos serviços prestados à coletividade, acompanhada do demonstrativo de receita e despesa, não for apresentada durante três anos seguidos, a certificação é cassada. As organizações que mantêm a certificação de Oscips precisam publicar, no encerramento do exercício fiscal, o relatório de suas atividades e demonstrações financeiras, inclusive, as certidões negativas de débitos perante o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e colocá-los à disposição, para que qualquer cidadão possa examiná-los. Elas ainda devem prestar contas de todos os bens e recursos de origem pública que receberem. Tanto a Utilidade Pública quanto a Oscip são supervisionadas pelo Ministério da Justiça.

As organizações qualificadas como Cebas são supervisionadas pelos ministérios da Saúde, da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, de acordo com suas áreas de atuação. Para tanto, os ministérios podem determinar, a qualquer momento, "a apresentação de documentos, a realização de auditorias ou o cumprimento de diligências" (Decreto no 7.237, 2010b, p. 5). As organizações que atuam na área da Saúde devem comprovar anualmente a prestação de, no mínimo, 60% de seus serviços ao Sistema Único de Saúde (SUS), relatando as internações e os atendimentos ambulatoriais realizados. As entidades de educação devem apresentar relatórios anuais ou semestrais, de acordo com a periodicidade de seu calendário acadêmico, ao Ministério da Educação, infor-

(cc) BY-NC-ND

mando sobre o preenchimento das bolsas de estudo que concedem. As organizações que atuam em prol da assistência social devem "presta[r] serviços ou realiza[r] ações socioassistenciais de forma gratuita, continuada e planejada, para os usuários e a quem deles necessitar, sem qualquer discriminação" (Lei n. 12.868, 2013, p. 4).

A isenção da contribuição patronal à seguridade social é um benefício concedido apenas às entidades certificadas como Cebas. Para tanto, elas precisam atender a vários requisitos, como aplicar seus recursos no território nacional para desenvolver seus objetivos institucionais e manter escrituração contábil, de acordo com as normas do Conselho Federal de Contabilidade. Por outro lado, realizar sorteios, obter bens legalmente apreendidos pela Receita Federal e efetuar a dedução parcial de doação do imposto de renda do doador são benefícios concedidos para as organizações qualificadas como Utilidade Pública e Oscip.

O Cebas tem prazo de validade, entre um e cinco anos, conforme critério dos ministérios. Essa característica demanda planejamento dos gestores no sentido de requerer a renovação dentro do prazo para continuar a usufruir da certificação. Sua obtenção também demanda a observância do prazo mínimo de doze meses de funcionamento regular da entidade. A obtenção da Utilidade Pública demanda período ainda maior: três anos de funcionamento efetivo e contínuo da organização. Nesse sentido, a certificação de Oscip pode ser obtida com mais facilidade, pois não é exigido prazo mínimo de funcionamento da organização.

A Oscip possibilita a remuneração dos dirigentes, tanto os que atuam na gestão executiva quanto os que prestam serviços específicos, respeitando-se os valores praticados pelo mercado. Essa inovação na legislação é importante, pois, "do ponto de vista operacional, tal permissivo legal certamente possibilita um incremento nos quadros dessas entidades, no sentido de torná-las mais eficientes, dotadas de um staff mais profissional" (Carvalho & Castro, 2008, p. 12). Desse modo, a remuneração dos dirigentes está de acordo com a observância dos princípios de eficiência, característica verificada explicitamente na legislação que regulamenta a Oscip. Consolidando essa inovação legal, a nova lei que regula o Cebas também tornou possível remunerar dirigentes e diretores não estatutários com vínculo empregatício e dirigentes estatutários com remuneração bruta inferior a 70% do limite estabelecido para servidores do Poder Executivo federal. Isso, desde que o dirigente não seja cônjuge ou parente até terceiro grau de sócios, conselheiros etc. da organização e que a remuneração total desses dirigentes seja inferior a cinco vezes o limite de 70%. Seguindo esses mesmos critérios, a Lei 12.868/2013 também associou ao Cebas a possibilidade de remuneração de dirigentes (BRASIL, 2013).

A certificação da Oscip possibilita que a organização firme um Termo de Parceria com o Poder Público (explorado na seção anterior), o que criou vias para o acesso a recursos públicos. Para tanto, a organização deve se comprometer com várias cláusulas que determinam o objeto do programa de trabalho proposto, as metas e os resultados a serem atingidos e os respectivos prazos de execução, a previsão de receitas e despesas a serem realizadas em seu cumprimento e os critérios objetivos de avaliação de desempenho, entre outros quesitos a serem fiscalizados.

Essa série de características exigidas das entidades padroniza certos aspectos da gestão das organizações que possuem a mesma certificação, havendo também seme-

(cc) BY-NC-ND

lhanças entre as distintas certificações. Dito de oura forma, "o trabalho com o Estado impõe requisitos administrativos e legais totalmente novos para essas entidades, que passam a ter que conciliar a promoção de determinado serviço social com a condição de parceira do Estado" (Peci et al., 2008, p. 1.145).

Para além do normativo: complexidades contextuais das certificações concedidas pelo estado

Deste seu preâmbulo e visando assegurar clareza de sentido, este estudo itera o uso do termo certificação, visto ser amplamente reconhecido como "tipo de atestado fornecido por uma instituição certificadora […] por meio de critérios adotados e reconhecidos" (Pereira & Cançado, 2012, p. 142). A Lei n. 91/1935 refere-se à Utilidade Pública como "título"; a Lei n. 12.101/2009 trata de "certificado" (Cebas) e a Lei n. 9.790/1999 aborda qualificação (Oscip). Aliás, observa-se que o legislador, quando da instauração das Oscips, nutriu uma possível tentativa de padronização, referindo-se ao Cebas e à Utilidade Pública como "qualificações" (BRASIL, 1935, 1999, 2009, 2013).

Na época da instituição da Oscip, da UPF e do Cebas, já se reificava um sistema certificatório estável há décadas e, possivelmente por isso, não eram contempladas as tipologias contemporâneas que assumiam algumas OSC, como as de caráter ambiental ou aquelas que promoviam o microcrédito. O intuito das Oscips era também facilitar o reconhecimento público, ante a burocracia excessiva em que estavam envoltos a UPF e o Cebas. Apesar desse intuito da nova legislação, que não exigia um tempo mínimo de existência jurídica da organização pleiteante, a adesão inicial foi bem menor que a esperada pelo governo. Nos anos de 1999 e 2000, "foram recebidos apenas 445 pedidos, e destes, somente 91 foram deferidos" (Alves & Koga, 2003). Para tentar reverter esse quadro, o governo fez modificações na lei, contudo, como ressaltam Alves e Koga (2003, p. 1), "estas medidas, na prática, aproximaram a nova legislação da legislação anterior, o que praticamente tornou inócuo o sentido de mudança da legislação".

Nessa fase inicial, as organizações, de modo geral, não demonstraram interesse em aderir ao que naquela ocasião era o novo marco regulatório do Terceiro Setor, mantendo-se sob a égide da legislação anterior. O trunfo do governo para estimular a adesão das organizações ao novo marco regulatório, que já se supunha atraente pelo dinamismo da concessão e por estabelecer o termo de parceria, modalidade de fomento aos projetos das OSC, foi incorporar praticamente todos os benefícios de ordem econômica oferecidos pela UPF (Alves, 2002).

A despeito da inércia quando da sanção da Lei n. 9.790/1999, em 2006, cerca de 3 mil organizações já eram detentoras da certificação de Oscips. Todavia, constata-se sugestiva adesão das organizações à certificação como um estandarte legitimador, já que ser uma Oscip não implica parceria imediata com o Estado. Em reportagem da imprensa,[1] citada por Landim e Carvalho, 2007, p. 34):

> [...] Eduardo Elias Romão, do Ministério da Justiça, [...] criticou a criação do título de Oscip como uma credencial de entidades de "interesse público" e que, portanto, teriam mais legitimidade para uso dos recursos públicos. As Oscips, segundo Romão, não são necessariamente entidades com história. O título é concedido a quem quer desenvolver atividades de interesse público. "Hoje, 960 das 3 mil

(cc) BY-NC-ND

> Oscips registradas no Ministério da Justiça sequer atualizam endereços desde 1999 [quando essa lei foi promulgada]. Não se sabe o que estas entidades fazem, o título é apenas uma roupagem", disse.

Ressalta-se, ainda, que, mesmo diante do aumento de repasses públicos para as Oscips, não se explicita o processo de alocação desses recursos. Conforme Torres (2007), verifica-se um quadro de concentração desses recursos em poucas organizações. A Lei n. 9.790/99 concede alta discricionariedade aos governantes no que diz respeito à escolha das organizações de interesse público beneficiadas.

Ainda que o número de Oscips tenha aumentado exponencialmente desde a promulgação da lei, os mecanismos existentes, como as chamadas "públicas", não garantem a alocação desconcentrada dos recursos públicos. Nesse sentido, para a maior parte das organizações, continuam existindo poucos incentivos financeiros para aderir a essa certificação.

Já na atualidade, certas mudanças nas dinâmicas das certificações e das relações com o Estado são destacadas. Com referência em dados da Secretaria-Geral da Presidência da República – SGPR (2012), havia, em 2012, 6.166 Oscips, mais que o dobro de organizações certificadas observadas em 2006. As organizações certificadas como Utilidade Pública somavam 12.656 e as detentoras do Cebas 5.160.

Quanto ao Cebas, ressalta-se que, em 2008, a Polícia Federal conduziu a chamada "Operação Fariseu", na qual alguns integrantes do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foram acusados de fraudar o processo de concessão dessa certificação. O esquema beneficiava organizações que normalmente não se enquadrariam nos critérios legais para obtenção ou renovação desse certificado necessário para o gozo de certos benefícios tributários (Carvalho & Leali, 2008).

Em 2009, ocorreu a promulgação da nominada "Nova Lei da Filantropia" (Lei n. 12.101/2009), que causou diversos impactos na operação das organizações detentoras da certificação (Colombelli; Muraro; Santos, 2012; Fischer & Fischer, 2012). Mudança de amplo escopo foi a transferência da concessão e renovação da certificação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), realizada desde 1994, quando foi criado, para os ministérios que correspondiam às áreas de atuação das organizações: Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Saúde, Ministério da Saúde; e Educação, Ministério da Educação (Lei n. 12.101, 2009b).

A Nova Lei da Filantropia teve seus méritos e deméritos. Um avanço consistiu em sistematizar, em um único disposto regulatório, o que anteriormente estava disperso em várias leis. Processos burocráticos foram também simplificados: anteriormente era necessário obter o certificado ao CNAS para, só então, solicitar à Receita Federal o gozo dos benefícios tributários, os quais poderiam ser negados por essa instância; reduziu-se de três para um ano o requisito referente ao tempo de existência jurídica da organização; o título de Utilidade Pública federal também deixou de ser um requisito para a obtenção da certificação (Lei n. 12.101, 2009b).

De outro lado, constataram-se impactos contraproducentes: os ministérios não estavam preparados – estrutural e processualmente – para lidar de maneira eficiente com os processos de certificação; cada ministério, por meio de suas portarias, implementou processos distintos entre si, causando confusão geral para as organizações, acostumadas com o processo homogêneo do CNAS; or-

(cc) BY-NC-ND

ganizações já certificadas deveriam registrar o pedido de renovação com seis meses de antecedência, sendo que a perda desse prazo implicaria a perda da certificação; e começou a ocorrer a acumulação de processos, além de diversos deles terem sido retornados às organizações requerentes, sob a alegação de que seria outro ministério responsável pelo processo certificador (mais tarde, os próprios ministérios passaram a tramitar os processos entre si, produzir cartilhas e considerar um fluxo regular).

Diante da significativa manifestação de insatisfação das OSC, movimentos se formaram, por exemplo, o Movimento de Direito do Terceiro Setor (Fundamig, 2010) e duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIN) questionaram a lei perante o Supremo Tribunal Federal – STF (Confenen, 2010; Conselho Federal da OAB, 2012).

Cerca de quatro anos após a instauração desse cenário, foi promulgada a Lei n. 12.868/2013, que alterou a Lei n. 12.101/2009, trazendo encaminhamentos para certos impasses. Intempestividade à parte, uma inovação trazida foi a possibilidade de remunerar os dirigentes, até então verificada somente na certificação de Oscip. Outro ponto controverso da Lei n. 12.101/2009, que havia restringido as tipologias que tinham acesso ao Cebas, foi aparentemente solucionado mediante a (re) inclusão de organizações que lidam com reabilitação de deficientes e programas de socioaprendizagem, entre outros (Lei n. 12.101, 2009b).

Diante das complexas dinâmicas explicitadas no contexto das Oscips e do Cebas, o título de Utilidade Pública passou praticamente despercebido. As organizações certificadas como de Utilidade Pública totalizavam 12.091[2] em 2014, uma redução pouco significativa se se considera que, em 2012, eram 12.656, segundo dados da SGPR (2012). Essa queda está possivelmente associada à desvinculação da certificação de UPF como pré-requisito para a obtenção do Cebas, mesmo que esse vínculo rompido não impeça o acúmulo dos títulos de Cebas e da UPF, pois manteve-se a impossibilidade de acúmulo do título Oscip com o das demais certificações, como já previsto desde a instituição desse diploma legal pela Lei 9.790/99.[3]

Neste cenário, questões de ordem normativa que tratam da obtenção, da manutenção e dos benefícios das certificações acabam sendo transpassados por diversas não conformidades complexas.

Considerações finais

Este estudo analisou as dimensões normativas das certificações concedidas pelo Estado às organizações da sociedade civil que atuam em prol do interesse público, assim como explorou concisamente as complexidades contextuais que as permeiam na contemporaneidade.

As dimensões normativas, da obtenção à manutenção, incluindo os benefícios das certificações, foram consideradas conjuntamente e comparadas com o intuito de proporcionar uma perspectiva geral sobre seu uso prático do ponto de vista processual. Todavia, uma discussão jurídica não foi pretendida. No limite, desenvolveu-se uma perspectiva interativa entre o Direito e a Administração, pois o foco deste estudo é organizacional.

Com efeito, diante do cenário explorado, as organizações devem considerar diversas variáveis e operar vários processos no momento de lidar com as certificações. Para além do normativo, essas complexidades contextuais das certificações sugerem que as relações formais entre o Estado e as OSC se distanciam dos proje-

(cc) BY-NC-ND

tos que as conceberam, envolvendo ineficiências, arbitrariedades, insegurança jurídica e corrupção. Em termos práticos, em que se pese os esforços empreendidos no processo de outorga das certificações, para que elas, de fato, se mostrem efetivamente úteis ao desenvolvimento institucional e legitimação das organizações que as pleiteiam em prol da causa pública.

O cenário das certificações públicas tende a passar por iminentes mudanças. Na esteira da discussão sobre o marco legal, em 2010, um representativo contingente de organizações e movimentos articulou a "Plataforma por um novo marco regulatório para as organizações da sociedade civil", apresentada aos candidatos à Presidência da República (Plataforma, 2010). No ano seguinte, a presidente eleita, Dilma Rousseff, instituiu a criação de grupo de trabalho constituído por representantes do Governo e da Plataforma. O relatório final do grupo de trabalho, publicado em agosto de 2012, apresentou uma série de considerações para o aperfeiçoamento do marco regulatório, destacando-se a criação de:

> [...] instrumento específico para regular a relação de fomento e colaboração entre Estado e OSCs, intitulado Termo de Fomento e Colaboração (art. 6o) que possui regras aplicáveis às entidades privadas sem fins lucrativos, na forma de associação ou fundação, independentemente de essas possuírem quaisquer títulos e certificações, preservando a autonomia de funcionamento das entidades (SGPR, 2012, p. 17).

Tal proposta chegou ao Senado Federal e recebeu emendas e modificações, mas, em essência, o "Termo de Fomento e Colaboração" manteve-se no projeto de lei, dividindo-se em dois: "o Termo de Colaboração" e o "Termo de Fomento". Aprovada nessa casa legislativa em dezembro de 2013, ela foi encaminhada à Câmara dos Deputados, conforme prevê o processo legislativo. Tramita atualmente como o Projeto de Lei n. 7.168/2014, encontrando-se em estágio avançado e com forte mobilização da sociedade civil pela sua aprovação (Abong, 2014).

Constam do Quadro 2 possíveis implicações do Projeto de Lei n. 7.168/2014 nas certificações públicas.

Quadro 2 – Implicações do projeto de Lei n. 7.168/2014 nas certificações públicas

Como é hoje	Como ficaria com a aprovação do Projeto de Lei
"O instrumento jurídico majoritariamente usado para as relações entre OSC e Poder Público é o convênio, criado para regular as relações entre entes do governo federal com estados e municípios, mas que acabou estendido às OSC. Com isso, as organizações ficam sujeitas a regras pensadas para governos, com uma lógica de funcionamento totalmente diferente."	"O projeto cria o Termo de Colaboração e o Termo de Fomento, instrumentos pensados especificamente para reger a relação entre OSC e governos. Com isso, dá mais clareza e ajuda a resolver problemas enfrentados pelas duas partes."
"Regimes paralelos de contratação, excludentes entre si, dos convênios e dos Termos de Parceria, este exclusivamente aplicável às Oscips (Lei n. 9.790/99)."	"O PL propõe a unificação do modelo de parceria, incluindo o Termo de Parceria da Lei das Oscips à nova sistemática de funcionamento dos Termos de Fomento e Colaboração."

Fonte: Adaptado pelos autores, a partir de Plataforma (2014, pp. 8-9).

(cc) BY-NC-ND

Como se observa, o convênio é o instrumento jurídico majoritariamente usado para celebrar relações de fomento direto entre as OSC e o Estado. Subjacente à celebração de muitos convênios nas três esferas do Estado – Federal, Estadual e Municipal –, está a exigência do título de Utilidade Pública (Fenapaes, 2013), que cada uma dessas esferas confere. A matéria de que trata o PL 7.168/2014 extinguirá os convênios, substituindo-o pelo "Termo de Fomento", nos níveis federal, estadual e municipal. Embora mencionado anteriormente que a "Utilidade Pública" passou quase despercebida na época das intensas dinâmicas que envolviam o Cebas e a Oscip, talvez seja a sua hora de passar por ciclos de mudança.

Quanto ao outro ponto, que sugere a unificação do Termo de Parceria das Oscips nos moldes do novo Termo de Fomento, o destino dessas certificações já estava traçado desde seu nascedouro. Ainda que o motivo atualmente não seja a inércia de adesões, naquela ocasião, observa Alves (2002, p. 304):

> Apresentado como um novo agente na promoção do desenvolvimento econômico e social do país, o Terceiro Setor é "panaceia" para os problemas sociais do país. Tornou-se objeto de política de governo que, por meio da Comunidade Solidária, resolveu liderar um processo de consolidação de um novo marco legal para as organizações do Terceiro Setor, de tal forma que possibilitasse que as "organizações da sociedade civil" participassem de uma "nova maneira" de formular e executar políticas públicas: a parceria entre Estado e Sociedade Civil. Esse processo levou à promulgação da Lei n. 9790/99, que criou a figura jurídica das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscips, que por seu turno não aparenta a adesão esperada pelos seus criadores e promotores (embora procurem negar firmemente essa decepção).

Tendo em vista o caráter exploratório deste estudo e a complexidade contextual por que passam as certificações, abrem-se possibilidades múltiplas para que novas pesquisas investiguem as relações do Estado com o que agora se convenciona chamar de "organizações da sociedade civil".

Referências

ABONG. Organizações em defesa dos direitos e bens comuns. *Abong lança cartilha sobre projeto de lei para marco regulatório para as OSCs*. 8 abr. 2014. Disponível em: <www.abong.org.br/noticias.php?id=7258>. Acesso em: 11 maio 2014.

ABONG. (2007). *Um novo marco legal para as ONGs no Brasil*: fortalecendo a cidadania e a participação democrática. São Paulo: ABONG.

ALVES, M. A. (2004). O conceito de sociedade civil: em busca de uma repolitização. *Organização & Sociedade*, 11(30), 141-154.

ALVES, M. A. (2002). *Terceiro Setor*: o dialogismo polêmico. 348 f. Tese (Doutorado em Administração) – EAESP, FGV, São Paulo.

ALVES, M. A. (2002). Uma boa festa, mas ninguém apareceu: resistência à nova qualificação legal do Terceiro Setor brasileiro. *Revista Eletrônica Integração*, 6(1), 1-22.

ALVES, M. A.; KOGA, N. M. (2003). Um passo para frente, um passo para trás: a reforma marco legal do terceiro setor à luz da teoria institucional. 2003, Atibaia. *Anais*... Atibaia: ANPAD.

(cc) BY-NC-ND

ASHOKA; MCKINSEY. (2001). *Empreendimentos sociais sustentáveis:* como elaborar planos de negócio para organizações sociais. São Paulo: Peirópolis.

AVRITZER, L. (1994). *Sociedade Civil e Democratização.* Belo Horizonte: Del Rey.

BNDES. (2001). *Terceiro setor e desenvolvimento social.* Brasília: BNDES. (Relato Setorial n. 3).

CÁRITAS. (2013). *Marco regulatório das relações entre Estado e sociedade civil*. Brasília: Cáritas Brasileira.

CARVALHO, C.; CASTRO, J. A. D. DE. (2008). Aspectos tributários das entidades sem fins lucrativos e das Oscip. *Aspectos Jurídicos do Terceiro Setor*, pp. 1-13.

CARVALHO, J.; LEALI, F. (2008). PF prende seis pessoas acusadas de fraude no Conselho Nacional de Assistência Social. *O Globo* – Agência Brasil, 13 mar. Disponível em: <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/03/13/pf_prende_seis_pessoas_acusadas_de_fraude_no_conselho_nacional_de_assistencia_social-426208254.asp>. Acesso em: 25 fev. 2013.

COLOMBELLI, C.; MURARO, M.; SANTOS, S. R. T. DOS. (2012, julho). O impacto da Lei n. 12.101/2009 na apresentação das demonstrações contábeis das Apaes/RS. *Revista Teoria e Evidência Econômica*, 18(38), 121-143.

CONFENEN. Confederação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino. (2010). *ADIN 4480-DF*, dez. Disponível em: <www.confenen.com.br/JornalNov-Dez2010.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2012.

CONSELHO FEDERAL DA OAB. (2012). *Ação Direta de Inconstitucionalidade com pedido de Medida Cautelar [em face da] Lei n. 12.101/2009, publicada no Diário Oficial da União em 30/11/2009.* Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Disponível em: <www.oab.org.br/arquivos/adin-lei-12-101-09-cebas-versao-final-assinado.pdf>. Acesso em: 28 maio 2013.

DAGNINO, E. (2001). Os movimentos sociais e a construção da democracia no Brasil: Tendências recentes. *Journal of Iberian and Latin American Research*, 7(1), 75-104. Disponível em: Acesso em: 1 maio 2014.

Decreto n. 2.999, de 25 de março de 1999. (1999c). Dispõe sobre o Conselho da Comunidade Solidária e dá outras providências. Brasília, 1999c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2999.htm>. Acesso em: 24 dez. 2012.

Decreto n. 7.237, de 20 de julho de 2010. (2010a). Regulamenta a Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. Brasília, 2010a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Decreto no 7.237, de 20 de julho de 2010. (2010b). Regulamenta a Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, para dispor sobre o processo de certificação das entidades beneficentes de assistência social para obtenção da isenção das contribuições para a seguridade social, e dá outras providências. Brasília, 2010b. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

(cc) BY-NC-ND

Decreto n. 50.517, de 02 de maio de 1961. (1961a). Regulamenta a Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Brasília. 1961a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Decreto n. 50.517, de 02 de maio de 1961. (1961b). Regulamenta a Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935, que dispõe sobre a declaração de utilidade pública. Brasília, 1961b. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

FENAPAES. (2013). *Utilidade Pública Federal.* Federação Nacional das Apaes – Inclusão da pessoa com deficiência. Disponível em: <www.apaebrasil.org.br/artigo.phtml?a=22312>. Acesso em: 22 dez. 2013.

FERNANDES, R. C. (1994). *Privado porém público:* o terceiro setor na América. Rio de Janeiro: Relume Dumará.

FERRAREZI, E.; REZENDE, V. (2001). *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público:* a Lei n. 9.790/99 como alternativa para o terceiro setor. Brasília: Comunidade Solidária.

FISCHER, O. C.; FISCHER, K. F. DE C. (2012). Imunidade Tributária, Direitos Fundamentais e a Lei n. 12.101/09 na Jurisprudência do STF. *Revista do Mestrado em Direito da Universidade Católica de Brasília*, 6(2).

FUNDAMIG. Movimento do Terceiro Setor. (2010, 9 de dezembro). *Newsletter FUNDAMIG*, Belo Horizonte, 300, 1-4.

GIFE. (2009). *Perspectivas para o marco legal do terceiro setor.* São Paulo: GIFE. (Grupo de Institutos, Fundações e Empresas)

GIL, A. C. (1999). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5a ed. São Paulo: Atlas.

HOUTZAGER, P. P.; LAVALLE, A. G.; ACHARYA, A. (2004). *Atores da Sociedade Civil e Atores Políticos*. Participação em São Paulo. São Paulo: Unesp.

IBGE et al. (2012). *As fundações privadas e associações sem fins lucrativos no Brasil – 2010*. Rio de Janeiro: IBGE.

Lei n. 12.868, de 15 de outubro de 2013. (2013). Altera a Lei n. 12.793, de 2 de abril de 2013, para dispor sobre o financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); constitui fonte adicional de recursos para a Caixa Econômica Federal; altera a Lei n. 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, para prever prazo de aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990; altera as Leis n. 12.761, de 27 de dezembro de 2012, n. 12.101, de 27 de novembro de 2009, n. 9.532, de 10 de dezembro de 1997, e n. 9.615, de 24 de março de 1998; e dá outras providências. Brasília, 2013. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 nov. 2013.

Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935. (1935a). Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Brasília. 1935a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Lei n. 91, de 28 de agosto de 1935. (1935b). Determina regras pelas quais são as sociedades declaradas de utilidade pública. Brasília, 1935b. Disponível em: <www.planalto.

(cc) BY-NC-ND

gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009. (2009a). Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social [...]. Brasília, 2009a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Lei n. 12.101, de 27 de novembro de 2009. (2009b). Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social [...]. Brasília, 2009b. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Lei n.9.790, de 23 de março de 1999. (1999a). Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 1999a. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Lei n. 9.790, de 23 de março de 1999. (1999b). Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, 1999b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9790.htm>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. (2002). Institui o Código Civil. Brasília., 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 11 jan. 2013.

Lei n. 3.071, de 1o de Janeiro de 1916. (1916). Institui o Código Civil Brasileiro. Brasília, 1916. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

Lei n. 3.577, de 4 de julho de 1959. (1959). Isenta da taxa de contribuição de previdência dos Institutos e Caixas de Aposentadoria e Pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração. Brasília, 1959. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 8 mar. 2012.

PECI, A. et al. (2008). Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. *RAP*, 42(6).

PEREIRA, J. R.; CANÇADO, A. C. (2012, 22 de maio). Gestão social e gestão pública: interfaces e delimitações. *Cadernos Gestão Social*, 3(1), 134-144.

PEREIRA, T. D. (2003). *O não Governamental em questão:* um estudo sobre o universo ABONG. Rio de Janeiro: FASE.

PLATAFORMA. (2010). Carta aos candidatos à Presidência da República. *Plataforma por um Novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil*, 10 set. Disponível em: <http://plataformaosc.org.br/wp-content/uploads/2011/10/Plataforma-principal.pdf>. Acesso em: 2 mar. 2013.

PLATAFORMA. (2014). PL 7168/2014: *Construindo uma sociedade civil autônoma e transparente*. Brasília: Plataforma da Sociedade Civil. Disponível em: <http://observatoriosc.files.wordpress.com/2014/05/cartilha_mr.pdf>. Acesso em: 16 jun. 2014.

SALAMON, L. M.; SOKOLOWSKI, S. W.; LIST, R. (2003). *Global civil society.* Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.

(cc) BY-NC-ND

SGPR. (2012). *Relatório final do grupo de trabalho organizações da sociedade civil.* Brasília: SGPR (Secretaria-Geral da Presidência da República).

SILVA, C. E. G. et al. (2011). Formas jurídicas no terceiro setor brasileiro: estatuto legal, evidências empíricas e formalismo. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania,* 16(58), 1-20.

SILVA, C. E. G. (2010). Gestão, legislação e fontes de recursos no terceiro setor brasileiro: uma perspectiva histórica. *Revista de Administração Pública*, 44, 1301-1325.

SILVA, C. E. G.; AGUIAR, A. C. (2009). Organizações do Terceiro Setor: Dinâmicas da Avaliação de Atividades e da Prestação de Contas em Ambiente de Controle Social. In: IBERO-AMERICAN ACADEMY OF MANAGEMENT, 2009,. Buenos Aires. *Anais...* Buenos Aires: Iberoamerican Academy of Management.

SILVA, E. M. F.; AGUIAR, M. T. (2006). Terceiro Setor – buscando uma conceituação. In: Centro de Apoio Operacional ao Terceiro Setor (CAOTS). Ministério Público de Minas Gerais. *Manual de Referência do Diagnóstico do Terceiro Setor de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Ministério Público.

NOTAS

1. Marketing Social. Revista Carta Maior, 14/05/2006.
2. Consulta realizada no sistema de cadastro de entidades do Ministério da Justiça em 16/06/2014: <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ4268993FPTBRNN.htm>.
3. O acúmulo foi possibilitado apenas nos cinco primeiros anos seguintes à promulgação da Lei.

(cc) BY-NC-ND

O DIREITO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E HABITACIONAIS: O USO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS NO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ, SÃO PAULO[1]

LAW IN URBAN PLANNING AND HOUSING POLICIES: THE USE OF URBAN INSTRUMENTS IN THE CITY OF SANTO ANDRÉ, SÃO PAULO

EL DERECHO EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS Y DE VIVIENDAS: EL USO DE INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EN EL MUNICIPIO DE SANTO ANDRÉ, SÃO PAULO

Resumo

Adotando categorias de análise pelas quais o direito pode ser entendido como objetivo, ferramenta ou arranjo institucional de políticas públicas, o trabalho descreve as experiências de implementação de instrumentos urbanísticos no município paulista de Santo André durante o período de 1988-2010. De acordo com as diferentes "visões de cidade" adotadas pelos gestores locais, três fases distintas são analisadas com o objetivo de identificar percalços, rupturas, continuidades, gargalos e inovações e, do ponto de vista metodológico, explorar a dimensão aplicada do arcabouço jurídico no cotidiano da gestão pública.

Palavras-chave: política pública urbana, direito urbanístico, políticas habitacionais, instrumentos urbanísticos, Estatuto da Cidade.

Diogo R. Coutinho - diogocoutinho@usp.br
Universidade de São Paulo - Professor Associado da Faculdade de Direito da USP

Juliana N. Marques - jumarques@gmail.com
Mestre em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da USP

Julia Azevedo Moretti - moretti.julia@gmail.com
Advogada orientadora e gerente jurídico Escritório Modelo PUC-SP

Marcelo G. Pacheco - marcelogpacheco@gmail.com
Mestre em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da USP

Fernanda F.G. Rozo - rozo.fernanda@gmail.com
Bacharela pela USP e defensora pública do Estado de São Paulo

Artigo submetido no dia 20.06.2013 e aprovado em 17.04.2014

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

Adopting categories of analysis through which law can be understood as an objective, a tool or an institutional arrangement of public policies, the article describes the experiences from implementing urban and housing legal instruments in the municipality of Santo André-SP in 1988-2010. Reflecting different "city visions" endorsed by local public officials, three distinct moments are analyzed in order to identify struggles, ruptures, continuities, bottlenecks and innovations, and, from a methodological standpoint, explore the applied dimension of the legal framework in the routine of public administration.

Keywords: *urban public policy, urban law, housing policies, legal urban instruments, City Statute.*

Resumen

Adoptando categorías de análisis por las cuales se puede entender el derecho como objetivo, herramienta o acuerdo institucional de políticas públicas, el trabajo describe las experiencias de implementación de instrumentos urbanísticos en el municipio paulista de Santo André durante el periodo 1988-2010. De acuerdo con las diferentes «visiones de ciudad» adoptadas por los gestores locales, se analizan tres etapas distintas con el objetivo de identificar contratiempos, rupturas, continuidades, cuellos de botella e innovaciones y, desde el punto de vista metodológico, explorar la dimensión aplicada de la estructura jurídica en lo cotidiano de la gestión pública.

Palabras clave: *política pública urbana, derecho urbanístico, políticas de viviendas, instrumentos urbanísticos, Estatuto de la Ciudad.*

INTRODUÇÃO

O presente artigo propõe uma reflexão sobre as relações entre o direito e as políticas públicas urbanas e habitacionais com base no caso do município de Santo André, no Estado de São Paulo. Parte-se da premissa geral de que o arcabouço jurídico, observado em sua estreita interação com as políticas públicas, traduz-se em uma ampla gama de normas, processos e arranjos institucionais. Supõe-se ainda que, entre decisões e acordos políticos, cálculos econômicos e planejamento técnico-setorial, esses meios e mecanismos jurídicos sejam intensamente empregados em todas as fases ou ciclos das políticas públicas: na identificação do problema a ser enfrentado (que pode ser, ele próprio, um gargalo jurídico), na definição da agenda, na implementação das ações e na análise e avaliação das ações. Essas ideias são, contudo, confrontadas com o fato de que, no campo das políticas urbanas e habitacionais, os avanços e conquistas recentes no plano normativo não vêm sendo capazes de induzir ou promover uma real transformação da dinâmica de ocupação do solo das cidades brasileiras, o que sinaliza um longo caminho a ser percorrido entre a positivação de princípios, direitos e instrumentos do direito urbano e a sua efetiva concretização. Em face disso, procurou-se analisar a experiência de cerca de 20 anos de um município tido como um exemplo no âmbito da política urbana para refletir sobre os desafios e gargalos de efetividade das normas que criam soluções urbanísticas no contexto da gestão jurídica das políticas públicas.

A nova ordem urbanística e a abordagem do direito nas políticas públicas

Não chega a ser uma novidade dizer que desenvolvimento urbano no Brasil é marcado por um modelo excludente, no qual a informalidade e a segregação socioterritorial moldam a construção do espaço urbano e afetam parcela significativa da população. Entre os fatores que contribuíram para tal quadro está um marco jurídico-institucional gerador de regras elitistas e excludentes de uso e ocupação do solo e, mais genericamente, a

(cc) BY-NC-ND

definição da própria propriedade privada. Assim, constata-se que a legislação contribuiu, de forma regressiva, para a criação de um cenário permanente de altos preços da terra, especulação imobiliária, desenfreada informalidade e segregação socioterritorial.[2]

Há pelo menos 20 anos, no entanto, o Brasil vive uma inflexão na regulação da ordem jurídico-urbanística: desde a promulgação da Constituição de 1988, uma série de inovações legislativas e institucionais consagrou um conjunto de princípios e regras de direito urbanístico que informa o desenvolvimento das cidades, tendo como referencial o direito à cidade[3] e a função socioambiental da propriedade, abrindo, assim, possibilidades para a reforma urbana.

De fato, o capítulo constitucional sobre a política urbana, além de ter sido resultado de um processo participativo sem precedentes,[4] reconhece uma dimensão espacial concreta nos conflitos econômicos e sociais. A Constituição de 1988 trouxe consigo um novo regime relativo à propriedade, que se reflete na previsão de instrumentos de política urbana como a usucapião urbana e a concessão de uso especial, bem como os mecanismos de aproveitamento compulsório de imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados.

O Estatuto da Cidade (EC), Lei n. 10.257/2001, que regulamenta o capítulo constitucional sobre a política urbana, reforçou o novo arcabouço jurídico-urbanístico e deslocou uma série de funções e responsabilidades relativas ao controle e à disciplina jurídica de produção da cidade para a esfera municipal. Com isso, a nova legislação consolidou a criação de instrumentos que permitem exigir ou induzir o uso de imóveis ociosos para cumprir sua função social, como parcelamento, edificação ou utilização compulsória (PEUC), o imposto predial e territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Outros eixos importantes de inovação do EC foram a legalização de núcleos informais – por meio de instrumentos que facilitam significativamente o processo de regularização fundiária – e a introdução de mecanismos visando garantir a participação democrática no processo de planejamento municipal. Ademais, a lei desvinculou o direito de propriedade do direito de edificar e, com isso, pretendeu trazer flexibilidade à gestão municipal do território, inclusive quanto às iniciativas de proteção de áreas de interesse cultural e ambiental.

Esse novo marco jurídico, forjado no espírito transformativo da Constituição de 1988, revela, no entanto, um dado paradoxal: na prática, as normas jurídicas têm se mostrado, em casos como o aqui analisado e na imensa maioria das cidades brasileiras, extremamente limitadas em termos de eficácia, isto é, quando se trata de produzir os efeitos para os quais foram pensadas. Por isso, o chamado direito à cidade, a despeito das iniciativas progressistas de política urbana e habitacional, ainda encontra obstáculos que minam e ameaçam sua efetividade.

Dito de outra forma, a existência de normas jurídicas advindas das recentes mudanças na ordem urbanística brasileira – como o EC e seus instrumentos urbanísticos – pôs à disposição de gestores públicos um amplo conjunto de ferramentas capazes de contribuir para o alcance de objetivos como a democratização do acesso à terra urbanizada, a vedação da retenção especulativa da propriedade imobiliária e a repartição equitativa dos ônus e bônus dos processos de urbanização. Porém, o que salta aos olhos é que, uma vez criadas essas normas, impõe-se, com inúmeros percalços, uma etapa de implementação dos

(cc) BY-NC-ND

objetivos de política urbana e habitacional por meio dos mecanismos instituídos pelo novo (e, na prática, desconhecido) direito urbanístico. Diante disso, surge um grande desafio no campo jurídico urbanístico no Brasil: a implementação de ações consistentes e coerentes de política pública urbana de âmbito municipal em uma perspectiva temporal de médio e longo prazos.

Frente a esse cenário, a pesquisa que originou este trabalho partiu do seguinte: a reflexão jurídica sobre temas como esse não se pode esgotar, como ocorre com frequência na análise meramente formal, abstrata e estática das mudanças nas normas de direito urbanístico.[5] Ou seja: tão importante quanto a existência de um aparato jurídico capaz de dar à moradia adequada o status de um direito subjetivo – um "direito a" algo – é o esforço nada trivial de realização ou concretização desse direito por intermédio de ações governamentais coordenadas e sustentáveis, sobretudo no nível municipal, mas também desde a ótica federativa. Assim, entende-se que a análise e a investigação jurídicas podem e devem avançar em direção a elementos aplicados e evidências empíricas, bem como estar atentas às dinâmicas políticas, sociais e econômicas de implementação da legislação e aos impactos e tensões por ela produzidos em contextos urbanos. De outro lado, se é verdade que seja possível desdobrar políticas públicas em um emaranhado de normas, processos e arranjos institucionais mediados pelo direito, também é possível observar e compreender o direito nas políticas públicas desde uma perspectiva funcional, como um componente central de tais políticas.[6]

Por isso, no confronto com o desafio de compreender as políticas públicas urbanas e de habitação desde um ponto de vista do direito "em ação" (law in action), convém valer-se de ferramentas de análise cujo objetivo é delinear e identificar tarefas (ou funções) desempenhadas pelo aparato jurídico nos processos de gestão pública.

De acordo com essa proposta analítica, funções do direito nas políticas públicas habitacionais, fundamentalmente, consistem em (i) definir fins de acordo com certa "visão de cidade" (direito como objetivo), (ii) oferecer meios jurídicos para alcançar tais fins (direito como ferramenta), aqui incluído o desafio de articular, combinar e operacionalizar diferentes instrumentos de política urbana previstos na legislação, bem como (iii) estruturar relações e divisões de responsabilidade entre atores e instituições (direito como arranjo institucional).

Direito como objetivo

Enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que normas jurídicas têm o condão de apontar metas ou sinalizar seus "pontos de chegada". O termo "direito", em meio à complexidade semântica que o cerca, pode, nesse sentido, traduzir uma diretriz normativa que delimita, ainda que de forma genérica e sem determinação prévia de meios, o fim de política pública a ser perseguido. O direito funciona, nessa acepção, como uma espécie de "bússola" ao formalizar uma decisão política sob a forma de um programa de ação governamental vinculante, aparato jurídico a agregar-lhe traços formais próprios, distinguindo-a de uma mera intenção, recomendação ou proposta de ação cuja adoção seja facultativa.[7] Dito de outra forma, o direito exerce o papel de objetivo ao dar, com seu caráter oficial, um norte à política pública. Como objetivo, assim, o arcabouço jurídico tem um papel relevante na construção de uma "visão de cidade."[8]

(cc) BY-NC-ND

Direito como ferramenta

O estudo das diferentes possibilidades de modelagem jurídica de políticas públicas, a escolha dos instrumentos de direito urbanístico mais adequados, dados os fins a serem perseguidos, as formas de indução para certos comportamentos, a preocupação com a "utilização" da lei por seus destinatários, o desenho de sanções punitivas ou com base em recompensas, a escolha do tipo de norma a ser utilizada (mais ou menos flexível, mais ou menos revisável, mais ou menos específica, mais ou menos dependente de regulamentação, mais ou menos capaz de vocalizar demandas participativas) são exemplos que traduzem a instrumentalização do direito como correia de transmissão de uma dada de política pública. A partir desse ponto de vista, o direito poderia ser metaforicamente descrito como uma "caixa de ferramentas",[9] que executa tarefas-meio em função de certos fins de forma mais ou menos eficaz, sendo o grau de eficácia, em boa medida, dependente da adequação do meio escolhido.

Direito como arranjo institucional

Entender o direito como parte estruturante da dimensão institucional de políticas públicas é supor que normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e também se encarregam de viabilizar a articulação, coordenação e intersetorialidade entre atores (organizações e pessoas) direta e indiretamente ligados a tais políticas. Dito de outra forma: atributos do desenho institucional de políticas públicas de alguma maneira dependem da consistência do arcabouço jurídico das estruturas: seu grau de centralização ou descentralização, definição de mandatos de ação e os possíveis feixes de relações públicas e público-privadas, bem como sua integração com outros programas ou entre entes federativos encarregados de diferentes programas, por exemplo. Nesse sentido, o direito pode ser visto como uma espécie de mapa de divisão de responsabilidades e tarefas nas políticas públicas, isto é, o acabouço jurídico, em termos simplificados, define com maior ou menor precisão "quem faz o que" em um plano de ação governamental.

A experiência de Santo André (1988-2010)

O objetivo de esmiuçar os dilemas descritos anteriormente nos levou a estudar a experiência do Município de Santo André na implementação de políticas públicas urbanas e habitacionais nos últimos 20 anos. A escolha de Santo André[10] com esse propósito se deve ao fato de que o município assumiu uma histórica posição de vanguarda no que diz respeito à aprovação e à implementação da legislação de direito urbanístico no Brasil[11] e também porque reúne elementos – desde uma marcada tradição política com um executivo municipal dotado de capacidade administrativa até agudos problemas urbanos como um alto deficit habitacional –,[12] que fazem de suas experiências com projetos e políticas urbanas e habitacionais uma espécie de "laboratório de testes" para o tipo de reflexão aqui proposta. Diante disso, para compreender como evoluíram as relações entre direito e políticas públicas urbanas e habitacionais no município de Santo André, foram analisadas diferentes experiências de políticas ocorridas no município durante o período que se inicia com a promulgação da Constituição em 1988 e se encerra no ano de 2010.[13]

A abordagem adotada levou à divisão dessa história recente em três períodos:[14] o

(cc) BY-NC-ND

primeiro, marcado por iniciativas municipais de política pública voltadas à reorganização do espaço urbano sob a nova constituição federal e por um cenário econômico de desindustrialização na Região do Grande ABC, durou de 1988 a 2001. O segundo, cuja duração vai de 2002 a 2008 (com início coincidente com a promulgação do EC), caracterizado pelo esforço de institucionalização de iniciativas – tanto as já anteriormente adotadas, como outras inéditas –, bem como pela aplicação articulada de alguns instrumentos de política urbana. E o terceiro momento, iniciado logo em seguida e acompanhado pela pesquisa até o final do ano de 2010, marcado pelo abandono das iniciativas anteriores, pela inflexão político-partidária e pelo processo de "federalização" das políticas habitacionais no qual surge como protagonista o programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Primeiro momento (1988-2001): experimentação

No período anterior à promulgação do EC, mas já sob a égide da Constituição de 1988, Santo André viveu uma fase de experimentação em políticas públicas para enfrentamento das necessidades habitacionais. As principais metas das gestões municipais desse período foram, segundo os atores entrevistados, "a inclusão da cidade ilegal" e a "superação da dicotomia entre a cidade legal e a cidade real". A diretriz normativa vinculava-se ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e os meios para alcançá-lo dependiam fortemente de esforços municipais. Assim, sem contar com muitos subsídios provenientes do âmbito federal, e amparado em uma estrutura fortemente descentralizada, Santo André lançou mão de uma série de políticas inclusivas que, em um primeiro momento, não tinham lastro jurídico em normas existentes e em vigor.

Àquela altura, sentiam-se em Santo André, como no resto da Região do Grande ABC, os efeitos deletérios da desindustrialização, como o desemprego, a informalidade, a precarização das condições de moradia, o crescimento dos núcleos de favelas e cortiços, a ocupação irregular de espaços de proteção ambiental, o abandono de áreas antes ocupadas pela indústria e a formação de imensos vazios urbanos. Além disso, o aumento do desemprego formal e a queda dos níveis de arrecadação de receitas e tributos municipais colidiam drasticamente com as crescentes e inevitáveis demandas sociais resultantes desse cenário de retração da atividade econômica.[15]

Em 1989, ano da primeira administração do Partido dos Trabalhadores em Santo André, foi promulgada a primeira lei tendente a amenizar a precariedade habitacional da população de baixa renda do município, a Lei de Conjuntos Habitacionais de Interesse Social (Lei n. 6.540/89, que sofreria reformas e adaptações nos anos seguintes). Em 1991, foi criada a Lei das Áreas Especiais de Interesse Social (Lei n. 6.864/91), que reconheceu as ocupações irregulares e criou parâmetros urbanísticos especiais para a regularização dessas áreas.

A precariedade das condições de moradia em Santo André foi inicialmente enfrentada com programas específicos para a urbanização de favelas, sob a coordenação da Secretaria de Habitação e Inclusão Social, órgão responsável por colocar em prática ações de regularização e a provisão habitacional para a população de baixa renda. Todavia, em face das demandas graves e urgentes da população moradora de favelas, os recursos dos fundos municipais se mostravam insuficientes e poucos foram os registros sobre as transferências perenes de recursos federais

(cc) BY-NC-ND

para o financiamento habitacional no período.[16]

Na gestão municipal 1997-2001, o problema foi enfrentado por meio do Programa Integrado de Inclusão Social (PIIS), que contava com recursos municipais (51%), da Comissão Europeia (Programa de Apoio a Populações Desfavorecidas) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) (49%). O PIIS contava com ações e projetos voltados ao combate da pobreza e da exclusão social e buscava tratar a reurbanização de favelas sob diferentes aspectos, com iniciativas de regularização fundiária, qualificação urbana e paisagística, e ainda por meio da implantação das chamadas Unidades de Negócio (edificações nos perímetros das favelas, voltadas para vias de grande fluxo, propícias à formalização de empreendimentos de geração de trabalho e renda por seus moradores).

O PIIS foi implantado em quatro núcleos habitacionais irregulares: Capuava (região do Eixo Tamanduatehy), Tamarutaca, Palmares e Sacadura Cabral. Apesar da experiência de reurbanização de favelas em Santo André ter alcançado reconhecimento como exemplo de política a ser seguida, os esforços empreendidos não obtiveram resultados duradouros e a própria prefeitura diminuiu os investimentos na gestão seguinte (2001-2004).[17]

Ao lado dos esforços de regularização e incorporação da cidade informal, a gestão municipal 1997-2001 de Santo André voltou-se para a atração de grandes empresas do setor terciário avançado, a serem instaladas nos imensos vazios da área do Eixo Tamanduatehy. Influenciada pelo urbanismo do planejamento estratégico e pela experiência de Barcelona, a prefeitura de Santo André lançou o Projeto Cidade Futuro e iniciou a contratação de consultorias para gestar o chamado Projeto Eixo Tamanduatehy. Além disso, o município investiu em medidas como o combate à evasão fiscal e o controle de despesas públicas, especificamente no campo do planejamento urbano, na progressividade do IPTU.

Do ponto de vista dos arranjos jurídico-institucionais, um esforço conjunto das municipalidades locais para a solução de problemas advindos de uma raiz comum – qual seja a perda da atividade industrial – as sete cidades que compõem o chamado Grande ABC institucionalizaram, a partir da década de 1990, organismos regionais de gestão integrada, como o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (1990), o Fórum da Cidadania (1994) e, por fim, a Câmara do Grande ABC (1997), que congregavam representantes do poder público, sociedade civil, empresários e trabalhadores. Suas funções eram traçar diretrizes para o planejamento estratégico da região, buscar soluções para problemas sociais, econômicos e ambientais comuns e articular a circulação e os transportes em seus territórios.

No âmbito da Câmara do Grande ABC, foi criada ainda a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, órgão técnico que, em parceria com o BID, passou a produzir informações socioeconômicas sobre a região, coordenar ações técnico-financeiras para o apoio a pequenas empresas e, especialmente, identificar o surgimento de novas tendências para o desenvolvimento econômico local, bem como possibilidades de requalificação do seu ambiente econômico. Da parceria com o BID, surgiu a proposta de expansão do setor de serviços e do comércio de alto valor agregado e transformação da região em polo do setor terciário avançado no país, resgatando a vocação industrial da região.

Nesse sentido, a aposta na estratégia de desenvolvimento regional, ancorada essencialmente em uma aliança entre poder público local e empresários, fez com que a prefeitura destinasse vultosos recur-

(cc) BY-NC-ND

sos para a requalificação urbana da área do Eixo Tamanduatehy na gestão 1997-2001, muito embora o projeto apenas tenha passado a existir juridicamente – porém já sem ações concretas e efetivas – no Plano Diretor Participativo de 2004.

Em suma, a Prefeitura de Santo André lançou mão, durante esse primeiro momento, de leis de zoneamento inclusivo das quais dispunha, de programas municipais (financiados em parte por recursos internacionais) aplicados na urbanização de favelas e de investimentos e esforços em um grande projeto urbano que visava à reversão da retração econômica da região por meio da criação de um polo de serviços.

Na ausência de um marco jurídico federal que regulamentasse o novo capítulo constitucional sobre a política urbana e em virtude de um plano diretor ainda pouco aplicável, as ações e iniciativas da prefeitura do Município se voltaram para um conjunto de medidas de regularização fundiária e para uma estratégia de desenvolvimento urbano com parcerias regionais as quais não encontravam respaldo jurídico expresso. As políticas implementadas, portanto, eram viabilizadas por meio de um processo de experimentação que aglutinava agentes diversos e empregava os meios disponíveis – principalmente recursos financeiros – para tentar atingir os fins estabelecidos pela administração. Assim, uma visão de cidade se evidenciava no modo como apareceram articulados o objetivo de superação do desemprego e da pobreza da população, as estratégias de regularização fundiária e o projeto de desenvolvimento urbano. Isso porque a superposição desses elementos denota uma ideia de planejamento urbano que associa questões sociais, preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico à dinâmica local.

Dessa forma, as tentativas empreendidas por meio de políticas públicas e de arranjos institucionais nesse primeiro período de experimentação são, por sua vez, reveladoras da visão segundo a qual o desenvolvimento econômico teria como efeito melhorias no tecido urbano e nas condições de vida da população. Por outro lado, o insucesso das soluções propostas descortina as limitações do poder local em face das múltiplas demandas locais e a dependência estreita entre suas políticas e o influxo de recursos externos ao município.

Segundo momento (2002-2008): institucionalização

O segundo momento identificado foi fundamentalmente marcado pelas tentativas de consolidar um novo paradigma jurídico urbanístico e avançar na produção regular de moradia para a população de baixa renda. Para tanto, um novo marco jurídico com potencial para impulsionar um planejamento com vistas à justiça social trouxe os instrumentos urbanísticos para o primeiro plano da política urbana e habitacional. Assim, o objetivo de institucionalizar e dar efetividade ao direito à cidade e à função social da propriedade urbana assumiu um papel central para administração municipal, o que se refletiu em desafios de regulamentação e implementação dessas ferramentas jurídicas.

Com relação ao contexto local, os esforços realizados no período anterior mostraram-se insuficientes para conter o processo de segregação socioespacial em Santo André. Persistiram os problemas de adensamento das periferias e das favelas, o aumento da população na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais e o esvaziamento dos bairros mais consolidados da cidade.[18] Enquanto isso, o Projeto Eixo Tamanduatehy sofria com uma série de críticas quanto às

(cc) BY-NC-ND

suas fragilidades institucionais, operacionais e normativas.[19]

Todavia, nesse momento, a promulgação do EC trouxe um novo foco para a política urbana e habitacional do município. A função social da cidade e da propriedade urbana e a participação democrática na gestão pública se tornaram objetivos respaldados por um leque de instrumentos vigentes e voltados para uma visão de cidade com justiça social, e "um projeto de cidade inclusivo" passou a estar diretamente associado à legislação que se inaugurava. Alinhando-se a esse novo paradigma, Santo André voltou-se para a regulamentação de instrumentos com o objetivo de reverter o processo de segregação socioespacial e promover o barateamento do preço da terra, revelando uma visão de desenvolvimento urbano vinculada ao reaproveitamento de áreas já providas de infraestrutura.

Em 2004 foi aprovado um novo plano diretor da cidade o qual, tanto como diretriz, quanto como fonte de meios jurídicos, contribuiu como elemento norteador da política urbana e habitacional de Santo André. Denominado Plano Diretor Participativo (PD), o plano aprovado incorporou e regulamentou uma série de instrumentos de política urbana previstos no EC. Havia assim, com a nova legislação urbanística, a grande expectativa de que os objetivos de justiça social e habitacional pudessem ser viabilizados com a aplicação desses instrumentos.

Ao mesmo tempo, houve uma evolução da legislação relativa às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) com a aprovação da Lei n. 8.300/2001. Pela primeira vez na cidade, por exemplo, foram delimitadas ZEIS em área de proteção ambiental (ZEIS D) e ZEIS na região do Eixo Tamanduatehy (ZEIS C), o que constituía uma garantia de "acesso da população de menor renda às áreas mais centrais, valorizadas e providas de infraestrutura, bem como a possibilidade de regularização das ocupações urbanas já consolidadas nas áreas ambientalmente sensíveis".[20]

Nessa fase, os instrumentos de política urbana foram claramente as principais ferramentas para a realização dos objetivos de política urbana e habitacional. A aplicação do PEUC, instituído no município de Santo André por força do Plano Diretor Participativo (Lei n. 8.696/ 2004), tornou-se a grande aposta da administração municipal para induzir os proprietários de áreas subutilizadas a dar-lhes uma destinação social.

Todavia, para pôr em prática esse instrumento, a prefeitura deparou-se com uma série de dificuldades e lacunas, como a ausência de regulamentação ou experiências prévias de implantação prévias do instrumento, apesar de sua previsão expressa na Constituição de 1988.[21] Assim, o processo de implementação foi demorado e trabalhoso.[22] Inicialmente, desenvolveu-se um método para identificar e classificar os imóveis a serem submetidos ao PEUC: foi criado um banco de dados municipal para calcular os coeficientes de aproveitamento e elaborar uma lista dos imóveis potencialmente notificáveis. Em seguida, instauraram-se processos administrativos para aferir a situação individual dos imóveis, com vistoria em campo. Enfim, levando em conta que o mercado não absorveria todos os imóveis de uma só vez, foi concebida uma solução com base no escalonamento no tempo das notificações, de acordo com a localização e zoneamento, e o tamanho e coeficiente de aproveitamento, de forma a priorizar os imóveis localizados na Macrozona Urbana, com os tamanhos maiores e o menor aproveitamento.[23]

A gestão, ademais, identificou que o PEUC tinha o potencial de ser utilizado para política habitacional quando aplicado

(cc) BY-NC-ND

em combinação com ZEIS de vazios urbanos, pois, nesse caso, pelo menos 50 ou 70% da edificação compulsória deveriam ser destinados à construção de habitações de interesse social (HIS). Essa articulação de instrumentos foi relevante, conforme relataram os gestores, do ponto de vista da eficácia do uso do PEUC e, em termos procedimentais, constatou-se que a delimitação de ZEIS de vazios urbanos deveria preceder a instrumentalização do PEUC de modo a enfatizar sua capacidade de beneficiar populações de baixa renda. Do mesmo modo, outra combinação foi articulada a partir da aplicação da figura jurídica da "dação em pagamento", que, embora não seja um instrumento especialmente previsto para esse fim, permitiu à prefeitura obter terrenos ou parcelas de imóveis como forma de quitação de dívidas de IPTU.[24]

Em relação aos resultados, após as primeiras notificações, foram atendidos cerca de 34 proprietários, dos quais apenas quatro solicitaram a instauração de consórcio imobiliário.[25] Em dois casos, porém, em que os proprietários notificados tinham o interesse de resolver outros passivos, sobretudo de ordem fiscal, se utilizou a dação em pagamento e a área recebida foi destinada à HIS. A dação em pagamento, aliás, também produziu o único caso em que houve destinação de áreas para a produção de HIS no âmbito do Projeto Eixo Tamanduatehy. Assim, a mencionada combinação de ZEIS de vazios urbanos com o PEUC somente trouxe resultados concretos, com terrenos sendo efetivamente usados para produção de HIS, nos casos que envolveram a combinação de mais um instrumento com a dação em pagamento.

Outro instrumento aplicado nessa fase foi a outorga onerosa do direito de construir, que teve utilidade em razão da redução, no Plano Diretor de 2004, dos coeficientes de aproveitamento que estavam vigentes desde 1970.[26] Esse instrumento experimentou um processo de aplicação mais dinâmico, já que correspondia aos interesses de verticalização do mercado imobiliário. Em tese, os recursos gerados com a venda de acréscimos no potencial construtivo seriam destinados para o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e deveriam ser aplicados na produção de HIS em todo município e na infraestrutura e nos equipamentos públicos da Zona de Recuperação Urbana.

Em 2006 houve a elaboração do Plano Municipal de Habitação (PMH), que apresentou um diagnóstico da situação habitacional na cidade, definiu diretrizes, estratégias, linhas de ação e programas, e estabeleceu a meta de atender às necessidades habitacionais do município até 2024.[27]

Assim, nesse período de institucionalização do direito à cidade, à semelhança do momento anterior, o município exerceu com relativa autonomia sua competência de executor da política urbana e habitacional. A captação de recursos para a política habitacional baseou-se, em parte, em mecanismos do PD, como a outorga onerosa, e também em contratos de financiamento com agências internacionais. No entanto, foi marcante a tentativa de aproximação entre a administração e seus habitantes, uma vez que, com o EC, ganhou ímpeto o esforço de fazer da participação democrática uma realidade.[28]

Após a aprovação do PD, foi dada continuidade à tentativa de implementação de uma gestão participativa e democrática por meio de uma coordenadoria, cujo órgão principal seria o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), com composição paritária entre representantes do executivo e da sociedade civil.

Em suma, os marcos jurídicos desse

(cc) BY-NC-ND

período, Estatuto da Cidade e Plano Diretor, parecem ter influenciado uma nova forma de atuação do município, que se viu responsável por realizar tarefas inéditas e responder a demandas com recurso a instrumentos até então inexistentes. Os desafios enfrentados por Santo André, os processos de aprendizagem na aplicação desses instrumentos e a criação de um espaço político de participação popular revelaram arranjos complexos, que combinavam a participação de atores privados (movimentos sociais e empresários) com o papel de coordenador e articulador da administração pública.

Terceiro momento (2008-2010): federalização

O terceiro momento identificado constitui o período mais recente da política urbana de Santo André. É fundamentalmente a época marcada pela expectativa de um grande afluxo de recursos federais para a produção habitacional no município, por arranjos institucionais que favoreçam práticas de negociação e contratualização entre os diversos atores envolvidos na produção do espaço urbano e pela aparente desmobilização dos instrumentos urbanísticos do EC.

Como nos momentos anteriores, a desindustrialização permaneceu também na terceira fase, um fator econômico e social marcante na Região do Grande ABC. Como tentativa de reverter a situação, a prefeitura de Santo André continuou a depositar expectativas no desenvolvimento do setor terciário avançado por meio de esforços de tornar o município atrativo ao setor de prestação de serviços. Ao mesmo tempo, no campo da política habitacional, as ações empreendidas pela prefeitura foram, principalmente, a captação de recursos do programa federal Minha Casa Minha Vida (MCMV)[29] e dos programas de urbanização de favelas.

Os gestores públicos revelaram, nas entrevistas, uma estratégia de ação fundada em concepções de ordem técnica, que procuram concatenar de forma eficiente os meios disponíveis e fins almejados. Essa estratégia procuraria, ainda, antever e evitar obstáculos jurídicos, econômicos e burocráticos.[30] Foi também identificada a intenção de despolitizar o planejamento urbano e enfatizar os aspectos de viabilidade e exequibilidade das ações no campo habitacional. Preocupações que, nesse contexto, pareciam essencialmente voltadas à diminuição dos custos de seus projetos, sejam eles econômicos, judiciais ou burocráticos, e à criação de arranjos e soluções considerados mais eficientes.

A ênfase em resultados e a ideia de compartimentalização e sequenciamento das ações tiveram influência na escolha dos meios empregados pela administração municipal. Se, de um lado, foram priorizados instrumentos e ferramentas voltadas à produção de resultados no curto prazo, principalmente aquelas para as quais havia disponibilidade de recursos, por outro, ações a longo prazo tornaram-se menos importantes, sendo preteridas por estratégias pontuais com resultados mais rápidos. A prefeitura também suspendeu projetos de outras gestões que permaneciam parados por falta de documentação ou entraves burocráticos, incluindo a iniciativa de implementação do PEUC que, segundo os técnicos da prefeitura, mostrou-se um instrumento limitado na ausência de regulamentação do IPTU progressivo. Isso porque, sem a aplicação desse último, o elemento sancionatório do PEUC não se concretizava.

Já a outorga onerosa do direito de construir continuou a ser aplicada. Porém, devido à possibilidade de verticalização dada pela LUOPS de 2006 (Lei n.

(cc) BY-NC-ND

8.836/2006), o instrumento perdeu espaço. Segundo os entrevistados, em um universo de 130 pedidos de outorga analisados pela nova gestão, 90 foram concedidos, porém apenas 30 efetivamente comprados. O restante consistia em pedidos especulativos por parte de corretores e imobiliárias que tinham a intenção de conhecer o valor da contrapartida. Por esse motivo, o diagnóstico era de que o instrumento não estava sendo aproveitado para gerar transformações estruturais na cidade e tampouco combinado com os empreendimentos de HIS e HMP ou com a transferência do direito de construir.

De outro lado, a administração municipal de Santo André elaborou, durante o ano de 2010, um projeto de lei para a revisão do Plano Diretor Participativo de 2004 com a intenção de ampliar seu escopo para abordar, além da política urbana, temas como saúde, educação, esporte, lazer e assistência social. Contudo, no terceiro momento, a grande inflexão na política urbana e de habitação em Santo André foi o surgimento do programa federal MCMV, que foi referido por todos entrevistados como um vetor de grande impacto sobre as políticas habitacionais na cidade. Diante da visão compartilhada pelos gestores de que os grandes entraves à efetividade do direito à moradia, principalmente no que diz respeito à produção de habitação para população de baixa renda, são o custo da terra e o acesso ao crédito, o programa MCMV surgiu como uma tentativa de combater o segundo gargalo (crédito) por meio do dispêndio de recursos federais.

O MCMV contaria ainda com a vantagem de ser um programa que, diferentemente de seus antecessores, tentou desburocratizar o sistema e diminuir o tempo entre a decisão e a efetivação dos projetos.[31] Assim, ele se tornou a grande aposta da política habitacional da prefeitura de Santo André.

No entanto, ainda que positiva e desejável, tornou-se claro para a gestão do município que a oferta de subsídios não enfrentava o problema da escassez de terra. Nesse caso, diante do desinteresse de proprietários privados em ceder terrenos ao MCMV, sua efetividade ficou amarrada à disponibilidade de terrenos públicos que podiam ser doados para os projetos habitacionais. Além disso, outro entrave nasceu da necessidade de viabilizar economicamente os empreendimentos, o que limitava o preço do metro quadrado do terreno e, portanto, dificultava a realização dos projetos em áreas centrais ou bem localizadas onde ele é caro.

Assim, do ponto de vista dos arranjos que estruturam as ações da prefeitura, o município de Santo André adotou a posição de articulador de interesses e atores na realização de seus objetivos de política urbana e habitacional. A partir de uma visão negocial e desburocratizante da política urbana e uma escolha pragmática de meios, os arranjos passaram a emergir de negociações e diálogos entre a prefeitura, as empreiteiras, os proprietários, beneficiários de programas sociais, os membros de movimentos sociais e governo federal.[32]

Ao canalizar os esforços políticos para a operacionalização do programa federal, que reúne diversos atores e instituições (os candidatos a beneficiários do programa, as empreiteiras, os proprietários, o Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal), a prefeitura teve de assumir um papel de "facilitador" e articular uma política pública de "estímulo à negociação".[33]

Os projetos do MCMV precisavam não somente de sua demanda organizada, como também de terrenos e do interesse de empreiteiras. Por outro lado, também era necessária a realização de parcerias institucionais com a Caixa Econômica Federal, órgão financiador,

(cc) BY-NC-ND

e o Ministério das Cidades, órgão responsável pela aprovação dos projetos. Assim, além de doar terrenos públicos, a prefeitura assumiu a função de organizar e reunir os interessados num cadastro único, garantindo a existência de demanda para os empreendedores, assim como de negócio, junto aos proprietários, quanto à disponibilização de outros terrenos por meio de permutas com terrenos públicos; afora isso, realizar chamamentos às empreiteiras e articular os interesses dos atores locais frente aos órgãos federais.

Em suma, o momento em que se nomeou federalização em virtude da forte inflexão na política habitacional causada pelo programa MCMV é permeado por uma visão gerencial:[34] o discurso de fortalecimento da vocação terciária e a ideia de cidade competitiva parecem indicar uma visão afinada com a de uma "cidade global", ou seja, na canalização de investimentos públicos e privados para a construção de um espaço urbano flexível, inovador, central, eficiente como medida voltada a deflagrar o desenvolvimento. A ótica empresarial, assim, apresentou-se como pedra de toque, paralela ao planejamento urbano, com o objetivo de criar cidades atrativas aos consumidores e investidores, que têm papel central no fluxo de informações e nas decisões políticas e financeiras.

Conclusões

Para padrões brasileiros, Santo André é um município desenvolvido, com IDH elevado e estruturado em termos de capacidade administrativa. Como se viu, contudo, vem enfrentando, como várias outras cidades, desafios e dificuldades de diferentes tipos para regulamentar e pôr em marcha instrumentos de política urbana que uma nova ordem jurídica essencialmente progressista e inclusiva transformou em lei.

Ao longo dos momentos analisados, os problemas urbanos e gargalos habitacionais identificados em Santo André mantiveram-se ou agravaram-se, e o processo de desindustrialização motivou, no período, a busca por uma nova "vocação" econômica para o município. Seja ela qual for, ao que tudo indica, tenderá a privilegiar o setor de serviços e terá de se haver com um deficit habitacional persistente, com a escassez de terras e com os desafios de criar soluções habitacionais para a população de menor renda, além de encontrar formas para induzir o uso de imóveis vagos e, para tanto, desenvolver e aprimorar estratégias, mecanismos e arranjos jurídico-institucionais.

Em pouco mais de duas décadas, foram verificadas em Santo André mais rupturas e inflexões que continuidades na política pública habitacional, e isso se manifestou no modo como os instrumentos de política urbana foram (ou deixaram de ser) empregados desde o ponto de vista jurídico. O primeiro momento analisado indica o início de certas preocupações com o planejamento urbano, quando o município procura imprimir às ações uma visão de cidade voltada à inclusão. O Projeto Cidade Futuro e as primeiras providências relativas ao Projeto Eixo Tamanduatehy sinalizam o esforço de, diante da desindustrialização em curso, atrair empresas para o município. O PIIS, no mesmo período, buscou tratar a reurbanização de favelas. Boa parte das ações adotadas nessa fase ainda não contava com o respaldo jurídico hoje existente. Nesse sentido, Santo André contou, desde a ótica da produção legislativa local e da busca de soluções jurídicas práticas, com uma gestão inovadora.

O segundo período foi marcado pelas tentativas de implementação, agora

(cc) BY-NC-ND

lastreadas em diferentes leis nacionais, estaduais e municipais, dos instrumentos de política urbana (incluindo um novo Plano Diretor, adotado em 2004). O Projeto Eixo Tamanduatehy é relegado e a promulgação do EC redireciona a política urbana e habitacional do município. Uma aposta nos instrumentos – sobretudo no aprimoramento das ZEIS e na implementação do PEUC – traduz a visão de cidade desse período, sendo um objetivo da política pública o desenvolvimento urbano que aproveitasse áreas já providas de infraestrutura.

O terceiro momento, como visto, representa uma mudança na visão de cidade que passa a ser pragmaticamente traduzida em termos de eficiência administrativa e viabilidade prática. Há também o lançamento do MCMV, que, mesmo dependente da disponibilidade de terrenos públicos, alterou as condições econômicas, a dinâmica política, os arranjos federativos, as relações público-privadas e certas regras jurídicas no campo do direito urbanístico. Assim, ao mesmo tempo em que ele propiciou a disponibilidade de recursos financeiros para a construção de moradia, desencadeou, em Santo André, uma desmobilização dos instrumentos urbanísticos do EC.[35]

É bem verdade que a Lei n. 11.977/2009,[36] ao instituir o MCMV, determina que serão priorizados na distribuição dos recursos federais os municípios que implementarem os instrumentos do EC voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade. Essa norma, contudo, não assegura os meios pelos quais os municípios podem implementar tais instrumentos e isso, no limite, pode privilegiar os municípios menos carentes de capacitação, como é o caso de Santo André, em detrimento daqueles mais desamparados do ponto de vista de sua administração pública. De todo modo, o que aí se verifica é a utilização de incentivos financeiros por parte do governo federal para induzir os municípios brasileiros a mobilizar os instrumentos urbanísticos do EC.[37]

Por outro lado, rupturas e descontinuidades certamente têm relação com a alternância no poder de diferentes grupos e partidos políticos, mas também podem ser consideradas consequências das dificuldades de se estabelecer e cumprir metas de longo prazo de planejamento urbano, como é o caso da aplicação de instrumentos urbanísticos. Tais instrumentos demandam estratégias públicas de prazo e etapas de implementação diferidas. Essas dificuldades podem ser ainda vistas como resultados de uma arquitetura federativa em xeque, uma vez que a autonomia e as responsabilidades atribuídas pela Constituição de 1988 aos entes municipais não foram acompanhadas de meios, capacitação e recursos para que tais competências sejam exercitadas satisfatoriamente.

Seja como for, os esforços necessários para pôr de pé instrumentos de política urbana requerem tempo de maturação, regulamentação, litígio, experimentação e aperfeiçoamento. A investigação realizada revela que o uso de instrumentos urbanísticos como o PEUC e a outorga onerosa, entre outros, demanda não apenas planejamento e regulamentação prévios,[38] mas também a elaboração de regras de calibragem, regulação, monitoramento e enforcement, como ainda uma gestão e acompanhamento jurídicos permanentes, uma vez iniciado o processo de operacionalização.

Por isso, mesmo em municípios bem estruturados do ponto de vista administrativo, a aplicação de um instrumento de política urbana consome uma boa parcela do tempo e da atenção das autoridades públicas encarregadas de sua operacionalização. Ela re-

(cc) BY-NC-ND

quer uma quantidade grande de informações não raro dispendiosas e urgentes tomadas de decisão, solução de dilemas e controvérsias jurídicas originadas de diferentes interpretações da lei, assim como monitoramento ininterrupto e eventual enfrentamento de contenciosos judiciais. Se isso é verdadeiro no caso de Santo André, considerada pioneira no âmbito do planejamento urbano, o que dizer de tantas outras cidades brasileiras, com capacidade de gestão infinitamente inferior?

Essa questão passa a ser especialmente preocupante quando se considera, como evidencia o segundo período estudado no caso de Santo André, que a combinação de diferentes instrumentos urbanísticos (como ZEIS, PEUC e dação em pagamento) é fundamental, quando não decisiva, para assegurar que os objetivos delimitados sejam alcançados, ao menos em parte. De fato, verificou-se em Santo André que o emprego isolado de alguns instrumentos pode ser insuficiente e que, diante disso, combinações e usos estratégicos de diferentes instrumentos são uma forma de incrementar seu desempenho.

Todavia, o uso combinado de instrumentos requer que seja percorrida uma sofisticada etapa de aprendizado sobre o sequenciamento, a articulação, o aperfeiçoamento e a avaliação de arranjos criativos. Dito isso e considerando, mais uma vez, a reduzida capacitação administrativa da maior parte dos municípios brasileiros, passa a ser imprescindível que experiências bem-sucedidas sejam observadas e, dentro de certos limites, replicadas. A emulação tem, assim, um papel chave na eficácia de instrumentos urbanísticos, mas as soluções jurídicas adotadas em cidades que tentam, de forma pioneira, aplicar instrumentos de política urbana precisam ser mais estudadas e compreendidas no que têm de inovadoras e isso demanda, por fim, a adoção de ferramentas e métodos aplicados no campo do direito.

Em suma, ainda que a mera existência formal de instrumentos de política urbana não seja suficiente para garantir efetividade e eficácia ao princípio da função social da propriedade urbana, instrumentos de política urbana são peças-chave na efetivação do direito à cidade. Eles permitem que certas medidas de política pública, que nunca puderam ser adotadas no Brasil, dada a ausência de meios jurídicos para desconcentrar a propriedade urbana, sejam postas em prática. Contudo, está patente que, se não houver políticas públicas perenes e capazes de contornar as dificuldades que se apresentam em seu penoso processo de implementação, esses direitos vêem sua força minguada e correm o permanente risco de se transformar em promessas não cumpridas de uma ordem jurídica bem-intencionada, porém ineficaz. De forma similar, se as engrenagens e construções jurídicas que dotam essas políticas públicas de suficiente robustez, estabilidade, flexibilidade, controle social e capacidade de autocorreção não forem estudadas e conhecidas, tampouco haverá, tragicamente, efetivação dos direitos existentes na letra da lei.

Referências

Aragão, J. M. (2006). *Sistema Financeiro da Habitação* – uma análise sociojurídica da gênese, desenvolvimento e crise do Sistema. Curitiba: Juruá Editora.

Bagnariolli J. R., I. (1999). *Política Urbana e Habitacional no Brasil e o Município de Santo André.* Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo (SP).

(cc) BY-NC-ND

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. (2011). *Deficit habitacional no Brasil 2008.* Brasília, Ministério das Cidades.

Bruno Filho, F. & Denaldi, R. (2009). Parcelamento, edificação e utilização compulsórios: um instrumento (ainda) em construção. In *Pós*, dez. 2009 (Vol. 16, n. 26, pp. 34-49).

Bucci, M. P. D. (2008). Notas para uma metodologia jurídica de análise de políticas públicas. In C. Fortini, J. Esteves, M. Dias (org.) *Políticas públicas*: possibilidades e limites. Belo Horizonte: Fórum.

Coutinho, D. R. (2013). O Direito nas Políticas Públicas In E. Marques & C. Faria (org.) *As Políticas Públicas como Campo Multidisciplinar*. São Paulo: Ed. Unesp.

Denaldi, R. & Souza, C. V. C. (2008). Plano Diretor e participação: a difícil construção de uma nova cultura urbanística. In Ambiens Cooperativa (ed.). *PPLA Seminário 2008 – Política, Planejamento, Economia, Sociedade, Território*. Curitiba: Caixa Econômica Federal, pp. 37-45.

Fernandes, E. & Copello, M. M. (2009). Law and Land Policy in Latin America – *Shifting Paradigms and Possibilities for Action In Land Lines* (Vol. 21, n. 3).

Ferreira, J. S. W. (2003) Alcances e limitações dos Instrumentos Urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas. In *V Conferência das Cidades*, Brasília. Mesa 1 – Plano Diretor e Instrumentos Tributários e de Indução do Desenvolvimento.

Figueiredo, V. G. B. (2005). *Estratégias urbanas em busca do desenvolvimento local*: a experiência do Projeto Eixo Tamanduatehy. Dissertação de mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo (SP).

Fix, M. & Arantes, P. (Julho, 2009). *Minha Casa, Minha Vida, o pacote habitacional de Lula.* Correio da Cidadania, disponível em: <www.correiocidadania.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=3580:pcthabitacional310709&catid=66:pacote-habitacional&Itemid=171>. Acesso em 25 dez. 2010.

Fundação João Pinheiro (2006). *Deficit Habitacional no Brasil.* Brasília: Fundação Horizonte.

Harvey, David (1989). From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism. *Geografiska Annaler.* Series B, Human Geography (Vol. 71, n. 1).

Ministério das Cidades (2008). *Deficit Habitacional 2008.* Disponível em: <www.cidades.gov.br/ministerio-das-cidades/arquivos-e-imagens-oculto/NOTA_DEFICIT2008_FJPjul2010.pdf>. Acesso em 21 dez. 2010.

Prefeitura Municipal de Santo André. (2008). *Sumário de Dados de Paranapiacaba e Parque Andreense* – 2008. Disponível em: <www.santoandre.sp.gov.br/sites/default/files/Sumario_de_Dados_de_Paranapiacaba_2008.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2010.

Prefeitura Municipal de Santo André. (2004). *Plano Diretor*: Lei n. 8.696. Disponível em: <www.santoandre.sp.gov.br/bn_conteudo.asp?cod=2916>. Acesso em: 27 dez. 2010.

(cc) BY-NC-ND

Prefeitura Municipal de Santo André. (2006). *Plano Municipal de Habitação*. Disponível em: <www.santoandre.sp.gov.br/bnews3/images/multimidia/programas/pmh0.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2010.

Reali, M. & Alli, S. (2010). A cidade de Diadema e o Estatuto da Cidade. In C. Carvalho e A. Rossbach. *O Estatuto da Cidade Comentado.* Brasília: Ministério das Cidades – Aliança das Cidades. Disponível em: <www.conselhos.mg.gov.br/uploads/24/03.pdf>. Acesso em 24 abr. 2014.

Roth, A. N. (2007). *Políticas Públicas* – Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora.

Saravia, E. (2007). Introdução à teoria da política pública. In E. Saravia e E. Ferrazeri, *Políticas Públicas – coletânea,* ENAP – Escola Nacional de Administração Pública (Vol. 1). Disponível em: <www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=856>. Acesso em 21 dez. 2010.

NOTAS

1. Gostaríamos de agradecer a Raquel Rolnik, Danielle Klintowitz, Mariana Fix, Pedro Arantes, Ciro Biderman, Nelson Saule Júnior, Ursula Dias Peres, Fernando Aith, Patryck Carvalho, Fernando Herren Aguillar e Maria Paula Dallari Bucci. Somos também muito gratos a Álvaro Pereira, Gabriel Pinto e Marco Aurélio Purini Belem, que foram pesquisadores deste projeto e interlocutores fundamentais nos debates sobre o direito nas políticas públicas de habitação. Nossos sinceros agradecimentos, ainda, aos profissionais que, na qualidade de atuais ou ex-servidores públicos e participantes dos debates sobre política de habitação do Município de Santo André, entrevistamos. Sem sua gentil disposição para colaborar, não teria sido possível obter informações cruciais para realizá-la. São eles: Irineu Bagnariolli Júnior, Rosana Denaldi, Fernando Bruno Filho, Frederico Muraro Filho, José Luis Martin Martins, Ayrton Antonio de Oliveira Cardoso Filho, Omar Lopes dos Santos, Gerson Alvite e Luiz Domingues de Castro. Finalmente, gostaríamos de registrar nossa gratidão a Anna Sant'Anna, Martim Smolka, Salo Coslovsky, Marcus André Melo, bem como aos demais participantes do Seminario de Investigación sobre Políticas de Suelo y Desarrollo Urbano en América Latina, organizado pelo Lincoln Institute of Land Policy (que apoiou a investigação que embasa este texto) e realizado em Quito, Equador, em 25 e 26 de outubro de 2010.

2. Fernandes & Copello (2009:14).

3. A expressão "direito à cidade" traduz o direito de todos os que moram na cidade de usufruir da vida urbana e ter acesso a seus benefícios (distribuição de bens e serviços), assim como o direito de participar dos processos de tomada de decisão (gestão participativa). Esses dois pilares se baseiam em princípios distributivos e de legitimidade decisória.

4. Os arts. 182 e 183 resultam de uma intensa mobilização social para a apresentação de uma emenda popular assinada por mais de 100 mil pessoas.

5. "Nos países de cultura latina", explica Enrique Saravia (2007:21), "a perspectiva jurídica mantém sua vigência alicerçada no legalismo próprio da conformação de seus sistemas sociais. Essa visão leva a uma consideração um tanto estática do Estado e da administração pública, que privilegia o estudo de estruturas e das normas que organizam a atividade estatal".

6. Funcional no sentido específico de que busca estudar e questionar as funções desempenhadas pelo direito e pelos juristas em políticas públicas (Coutinho, 2013).

7. Como explica Roth (2007:19) "a decisão [política], expressada em geral por meio de uma formulação jurídica, representa a cristalização de um momento no estado da relação de forças entre os distintos atores que intervêm no processo de definição das regras do jogo" da regulação estatal.

8. A categoria "visão de cidade" consiste, aqui, em uma síntese do discurso por meio do qual, nas en-

(cc) BY-NC-ND

trevistas realizadas, foram descritos os projetos (e suas premissas) de política urbana e habitacional em cada gestão municipal no período analisado. "Visão de cidade" resume, assim, a forma como os gestores públicos do município de Santo André descreveram os objetivos últimos de desenvolvimento econômico – bem como prioridades imediatas – de suas ações, no contexto em que desempenharam funções públicas.

9. Bucci (2008:258) refere-se à figura do analista jurídico de políticas públicas como profissional que opera uma "caixa de ferramentas" jurídicas. A ele caberia, entre outras tarefas, sistematizar as análises, segundo determinadas categorias, que permitirão identificar repetições históricas, semelhanças e dessemelhanças nos arranjos observados, extraindo conclusões a respeito dos processos decisórios e suas componentes jurídicas".

10. Santo André integra a Região Metropolitana da Grande São Paulo e em 2009 possuía uma população de 673.396 habitantes espalhados em um território de 174,84 km2, dos quais 56% estão situados na Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais de Santo André (Prefeitura Municipal de Santo André, 2008).

11. Santo André foi um dos primeiros municípios brasileiros a adotar uma Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, em 1976 (LUOPS – Lei n. 5.042/1976). Também esteve na vanguarda ao promulgar em 1989 uma lei que flexibilizou os padrões de construção para habitação definidas como de interesse social (Lei n. 6.540/89) e, em 1990, a lei que instituiu as Áreas de Especial Interesse Social (AEIS – Lei n. 6.864/90). Santo André possui, além disso, uma Secretaria de Habitação para lidar com os problemas de habitação e de planejamento desde 1989. E, com a emergência do novo marco jurídico urbanístico pós-1988, foi promulgado um Plano Diretor Participativo (Lei n. 8.696/2004), em consonância com os preceitos do Estatuto da Cidade, e aprovada uma nova Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo da Macrozona Urbana, em 2006 (LUOPS – Lei n. 8.836/2006). Santo André aprovou ainda um Plano Municipal de Habitação (PMH) em 2006, disciplinou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em legislação específica (Lei n. 8.869/2006) e, como veremos, realizou uma das primeiras tentativas de implementação do Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória.

12. Estimativas da Fundação João Pinheiro (2006) mostram, para o caso de Santo André, expressivo deficit habitacional e inadequação de domicílios concentrados na população com renda inferior a três salários mínimos.

13. Ao lado da análise de textos normativos e da pesquisa bibliográfica, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com representantes do poder público de Santo André das diferentes gestões municipais do intervalo 1998-2010, bem como com representantes de movimentos sociais locais vinculados à causa da moradia e empreendedores imobiliários com atuação no mercado habitacional de baixa renda.

14. Os momentos delimitados pela pesquisa não necessariamente correspondem a ciclos eleitorais ou à alternância de grupos políticos no poder. Essa esquematização, ao contrário, tenta responder a critérios, como as diferentes visões de cidade identificadas, e as formas com que o direito foi empregado em cada uma delas como objetivos, ferramentas e arranjos jurídicos.

15. Nesse período, cresce o número de favelas e sua população: em 2000, segundo dados da Prefeitura de Santo André, a cidade possuía cerca de 159 mil domicílios, dos quais quase 26 mil localizados em núcleos de favelas, situados em grande parte nos terrenos de titularidade da prefeitura (62%), e apenas 22% em áreas particulares (Figueiredo, 2005:175).

16. Segundo Aragão (2006:619), como forma de suprir a atuação do extinto Banco Nacional da Habitação (BNH) e a queda da arrecadação de receitas pelos municípios no período, o governo federal, por meio da Caixa Econômica Federal, operacionalizou programas esporádicos de transferências de recursos para os municípios brasileiros por meio de programas como o "Habitar-Brasil", "Habitar-Brasil/BID" e "Morar Melhor".

17. Como explica Figueiredo (2005:189-199), "comparando-se os investimentos na área de habitação entre as duas gestões, observa-se que, na gestão 1997-2000, a administração investiu mais: um total de 66,76 milhões de reais contra 32,57 milhões de reais no período de 2001 a 2004. Essa falta de prioridade na

(cc) BY-NC-ND

área habitacional se torna ainda mais evidente quando comparamos com os investimentos nas outras áreas e, sobretudo, quando se constata que a arrecadação vem crescendo, sobretudo após o ajuste do IPTU em 2003. A área de urbanismo manteve certo patamar. Foram investidos, na gestão 1997-2000, 141,70 milhões de reais e, na gestão 2001-2004, 147, 63 milhões".

18. Segundo dados do Plano Municipal de Habitação elaborado em 2006, a Prefeitura estimava o deficit habitacional total em 24.316 domicílios (Prefeitura Municipal de Santo André, 2006:37).

19. Com a morte do prefeito Celso Daniel em 2001, considerado seu maior idealizador, o projeto foi perdendo cada vez mais seu espaço dentro da gestão pública do município (Figueiredo, 2005: 248).

20. (Figueiredo, 2005: 314; 334-335).

21. Artigo 182, § 4o Uma experiência de aplicação deste instrumento realizada posteriormente no município de Diadema, no Estado de São Paulo, foi relatada por Reali e Alli (2010:13).

22. Para Ferreira (2003), as dificuldades da aplicação do PEUC surgem do fato de que "os procedimentos que esses instrumentos estabelecem são longos, podem durar até sete anos, e são pontuais, tendo de ser autuados e resolvidos caso a caso, dependendo de uma gestão pública eficaz, até mesmo para realizar o trabalhoso levantamento dos casos passíveis de aplicação".

23. Como explicam os gestores Bruno Filho e Denaldi (2009) em trabalho acadêmico: "para estabelecer tal escalonamento, as áreas notificáveis foram agrupadas por zona, tamanho e coeficiente de aproveitamento. Optou-se por iniciar a notificação em toda Macrozona Urbana e por priorizar as glebas maiores e com coeficiente menor de aproveitamento, levando também em consideração as características das zonas. Definiram-se assim três etapas de notificações, sendo que todas as áreas deveriam ser notificadas até 2015, período que coincide com a revisão do Plano Diretor Participativo, 10 anos após sua aprovação – momento, portanto, em que a eficácia do instrumento será obrigatoriamente objeto de análise do conjunto da sociedade local. Na primeira etapa, seriam notificados 80 lotes, correspondendo a 57% dos vazios até 2008. Vale ressaltar que 21 lotes que correspondem a 43,25% do total da área notificável na primeira etapa estavam localizados na área do Eixo Tamanduatehy (Zona de Reestruturação Urbana)".

24. A dação em pagamento é autorizada pela Lei Complementar Federal n. 104/2001 e, no caso de Santo André, pela Lei Municipal n. 8155/2000. Por meio desse instrumento "a administração pública recebe uma parte do imóvel – o quanto baste para quitação dos débitos. Em contrapartida, e na perspectiva do mercado imobiliário, o proprietário permanece com o remanescente totalmente livre de ônus fiscais, o que facilita enormemente a alienação ou incorporação imobiliária" (Bruno Filho & Denaldi, 2009).

25. Cf. Bruno Filho & Denaldi (2009).

26. Cf. Denaldi & Souza (2008).

27. Com a edição do PMH, Santo André completaria as condições necessárias para aderir ao Sistema Nacional de Habitação e, assim, obter recursos federais e estaduais para implementar seus programas e projet (PMH, 2006:7-9).

28. Vale destacar que, no processo de elaboração do Plano Diretor, além dos esforços do governo (por meio de uma coordenação geral, uma coordenação executiva e uma equipe técnica de apoio), houve a participação, na qualidade de consultoria, do Instituto Polis e de 79 movimentos sociais, 19 ONGs e entidades técnicas, acadêmicas e de pesquisa e 52 empresários ligados ao desenvolvimento urbano (Figueiredo, 2005:316).

29. O programa Minha Casa Minha Vida (MCMV) é do governo federal, com âmbito nacional, que objetiva viabilizar a produção e compra de 1 milhão de unidades habitacionais para a população com renda de até dez salários mínimos. O programa está previsto e disciplinado pela Lei n. 11.977/09 e regulamentado pelo Decreto n. 6962/09. No art. 3o, § 1o, III da lei de 2009, consta a norma segundo a qual, em áreas urbanas, os critérios de prioridade para atendimento aos beneficiários da política devem levar em conta a doação pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios de terrenos localizados em área urbana consolidada, a implementação pelos Estados, pelo

(cc) BY-NC-ND

Distrito Federal e pelos Municípios de medidas de desoneração tributária para as construções destinadas à habitação de interesse social e, principalmente, a implementação pelos Municípios dos instrumentos do Estatuto das Cidade voltados ao controle da retenção das áreas urbanas em ociosidade.

30. Segundo Frederico Muraro, Secretário de Desenvolvimento Urbano e Habitação de Santo André, em entrevista no dia 27 de julho de 2010, as ações seguiriam uma hierarquia na qual as questões mais técnicas ganham prioridade. Em um primeiro momento, devem ser atendidas as formalidades jurídicas (exemplo: documentação dos terrenos a serem destinados ao MCMV). Em um segundo, viriam as preocupações econômicas e contábeis (exemplo: viabilidade financeira de um projeto). No terceiro, a resolução de questões técnicas. Em quarto, as preocupações ambientais e de sustentabilidade e, por último, o aspecto de conveniência política.

31. Segundo os entrevistados, outro programa federal, o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) também teve um papel relevante para a produção de habitação de baixa renda (HIS e HMP) e reurbanização de favelas devido à soma de recursos disponibilizada a projetos municipais. Além disso, outra "facilidade" decorre do fato de que o MCMV não opera no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), que centraliza todos programas federais de habitação de interesse social. Essa estrutura institucional do programa tem sido objeto de severas críticas. Ver, nesse sentido, Fix e Arantes (2009).

32. Como argumentamos adiante, as relações do município com o governo federal podem constituir uma exceção a essa caracterização.

33. Conforme relatado em entrevista por Omar Lopes dos Santos, no dia 5 de novembro de 2010, a função de "facilitador" consta do termo assinado entre a prefeitura de Santo André e a Caixa Econômica Federal no âmbito do MCMV.

34. Sobre a mentalidade gerencial no planejamento urbano ver Harvey (1989).

35. Fix e Arantes (2009) afirmam que o MCMV não prepara nem estimula os municípios a aplicarem os instrumentos de reforma urbana previstos no Estatuto da Cidade. Ao contrário, "o pacote estimula um tipo de urbanização e de captura dos fundos públicos que, por si só, torna mais difícil a aplicação desses instrumentos".

36. Ver o parágrafo 1o, incisos I e III do art. 3o.

37. Esse tipo de arranjo institucional, por meio do que o plano federal estimula certos comportamentos pela concessão de estímulos financeiros, tem se reproduzido, desde a Constituição de 1988, a partir do desenho do SUS – Sistema Único de Saúde. Exemplo recente disso é o Programa Bolsa Família, uma transferência de renda condicionada que, como o MCMV, promove a interação entre ministérios federais e milhares de municípios de acordo com regras padronizadas e desenhadas pelo nível federal.

38. Como ilustra o caso de Santo André, a regulamentação dos instrumentos de política urbana pode suscitar controvérsias jurídicas em torno de sua autoaplicabilidade. Se o plano diretor for considerado autoaplicável, as iniciativas do Executivo dependerão menos do circuito político que passa pelas câmaras de vereadores. Se, ao contrário, a autoaplicabilidade do instrumento for descartada, abre-se um capítulo de agenda e trâmite legislativos, cujo resultado pode tardar ou mesmo ficar paralisado por muitos anos. Nesse cenário, mudanças de planos e desvios de rota nas prioridades de política habitacional terminam sendo contraproducentes à medida que demandam barganhas políticas, uma vez que as mudanças na legislação do uso do solo tramitam pelo legislativo municipal, que, como regra, vocaliza os interesses elitistas dos proprietários de imóveis. Mudanças e interrupções também potencializam o risco de que políticas públicas sejam judicializadas – e isso implica, dada a inexistência de uma jurisprudência uniforme sobre questões urbanísticas no Brasil, riscos e custos não desprezíveis.

(cc) BY-NC-ND

OS DESAFIOS DA POLÍTICA SOCIAL NA AMÉRICA LATINA

CHALLENGES OF SOCIAL POLICIES IN LATIN AMERICAS
LOS DESAFÍOS DE LA POLÍTICA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Resumo

Este artigo pretende dar uma resposta ao aparente paradoxo existente entre os significativos recursos destinados a programas sociais nos países de América Latina e os relativamente escassos resultados do esforço para a solução dos problemas de pobreza e desigualdade na região. Como chave explicativa desse paradoxo, nossa tese consiste em que, além dos problemas de gestão e de eficácia na aplicação dos recursos, se constata a ausência da dimensão política na aplicação da política social, deficit que se deve em grande parte ao receio expresso pelas autoridades às variadas formas de participação cidadã, apreensão que tende a privilegiar a manutenção da governabilidade e a ordem social em detrimento do envolvimento e da atuação direta dos cidadãos nos assuntos que são de sua competência.

Palavras-chave: América Latina; Política Social; Governabilidade, Democracia, Participação cidadã.

Fernando Marcelo de la Cuadra - fmdelacuadra@gmail.com
Sociologo, Universidade do Chile. Doutor em Ciencias Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Pesquisador da Rede Universitária de Pesquisadores sobre a América Latina (RUPAL) e do Grupo de Trabalho "Mudança ambiental global, mudança climática, movimentos sociais e políticas públicas" do Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais (CLACSO)

Artigo submetido no dia 16.08.2013 e aprovado em 09.06.2014

Abstract

This article aims to respond to the apparent paradox between the significant resources allocated to social programs in Latin America countries and the relatively meager results of this effort in solving the problems of poverty and inequality in the region. As an explanatory key to this paradox, our thesis is that beyond the problems of management and efficiency in the application of resources, there has been a lack of political dimension in the implementation of social policies, a deficit largely due to fears expressed by the authorities regarding the various forms of citizen participation, a fear which tends to focus on the maintenance of social order and governance, over the involvement of direct action of citizens in matters of their competence.

Keywords: *Latin America; Social Policy; Governance; Democracy, Citizen Participation.*

Resumen

El presente artículo pretende dar una respuesta a la aparente paradoja que existe entre los importantes recursos destinados para programas sociales en los países de América Latina y los relativamente escasos resultados de este esfuerzo en la solución de los problemas de pobreza y desigualdad en la región. Como clave explicativa de esta paradoja, nuestra tesis consiste en que más allá de los problemas de gestión y de eficacia en la aplicación de los recursos, se constata una falta de la dimensión política en la aplicación de la política social, déficit que se debe en gran parte al temor expresado por las autoridades a las variadas formas de participación ciudadana, miedo este que tiende a privilegiar el mantenimiento de la gobernabilidad y al orden social, por sobre la participación y la acción directa de la ciudadanía en los temas que son de su competencia.

Palabras clave: *América Latina; Política Social; Gobernabilidad, Democracia, Participación ciudadana.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

A retomada da questão social na América Latina

Depois da falência demonstrada pela modelo neoliberal[1] para resolver os entraves do desenvolvimento e melhorar as condições de vida da população latino-americana mais carente por meio de políticas focalizadas e compensatórias, o empenho colocado para a erradicação da pobreza e os debates associados à problemática social têm-se reposicionado num lugar prioritário entre os temas da agenda governamental da ampla maioria dos países da região. Esse propósito resulta ainda mais relevante na medida em que nos últimos anos um número importante de coalizões de esquerda ou "progressistas" foi eleito para conduzir os destinos dos países na América Latina.[2] Sem prejuízo das diversas tipologias elaboradas para caracterizar os governos que chegaram ao poder recentemente, podemos afirmar que um aspecto em comum a quase todos eles é sua declarada prioridade para resolver a pobreza, a qual continua sendo, sem distinção, a principal causa da frustração e descontento dos habitantes. Com efeito, o aumento da proteção social representa um tema prioritário na agenda das variadas administrações, considerando precisamente a "sensibilidade" de esquerda de um número expressivo de governos, excetuando em rigor os casos do Paraguai, da Colômbia, do Panamá e de Honduras, que se poderiam definir genericamente como pactos de centro-direita.

A ênfase à "questão social" ficou bastante evidente na declaração final da última Cúpula Ibero-americana (XXIII) de Chefes de Estado e de Governo, realizada em 2013 na Cidade de Panamá, em que se explicitou que um dos motivos centrais da reunião consistiu em pensar e elaborar coletivamente os caminhos para empreender ações integradas de luta contra a pobreza e a desigualdade. Num item dessa declaração, estabelece-se o compromisso de todos os governos de:

> Promover uma maior coordenação das políticas públicas, nas quais as prioridades sócias estejam no centro do desenho da política econômica dos nossos países para prevenir e mitigar os efeitos nocivos e as múltiplas manifestações e consequências que as crises econômicas e financeiras internacionais têm nos nossos povos e nos nossos Estados (Cúpula Ibero-americana, 2013, p. 2).

Além de revelar os riscos demagógicos incorporados ao discurso político de costume, essa definição constitui uma irrepreensível afirmação de princípios em prol de sociedades mais justas e inclusivas. Ou seja, deixando de lado algumas afirmações que possuem especialmente um impacto propagandístico,[3] pode-se pensar que a atual conjuntura representa um marco propício para gerar expectativas positivas em torno dos esforços que deveriam realizar tais governos no combate à pobreza e na procura de maior integração social. Esse cenário tem sido fortalecido pelos efeitos nocivos que as políticas neoliberais provocaram em muitos países do hemisfério, tal e como foi constatado em diversos estudos da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL, 1990, 2007 e 2013) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Por exemplo, atualmente, parte significativa desse debate gira em torno do fortalecimento da integração dos países pela conformação da União Sul-americana de Nações (Unasul). Desde sua fundação, a postura majoritária dos membros da Unasul tem sido dar prioridade aos temas sociais, com a iniciativa específica de criar o "observatório

(cc) BY-NC-ND

social" para fornecer informação mensal precisa sobre os indicadores sociais (pobreza, saúde, educação) de cada um dos 12 países integrantes do bloco, além de permanecer à disposição dos cidadãos.

Essa mudança na orientação da política verbalizada pelas diversas administrações a respeito do protagonismo da cidadania na construção da agenda, assim como na formulação, aplicação, avaliação e seguimento das políticas deve-se à convicção cada vez mais acentuada – e constatada por vários estudos (Cohen, 2005; Jarquín, 2000; Kliksberg, 2000) – de que, sem a participação cidadã, o sucesso dos programas sociais é bastante menor que nos casos onde existe a dita participação. Voltaremos sobre esse aspecto mais adiante.

Um fator relevante na base dessa nova concepção decorre da experiência acumulada pelas Organizações Não Governamentais (ONG) durante os anos 1970 e 1980. Demonstrou-se que as políticas sociais que tiveram sucesso foram executadas em algumas circunstâncias por tais organizações no âmbito da sociedade civil.4 Quer dizer, no contexto de regimes autoritários, caracterizados pela rígida compressão dos gastos sociais e pela diminuição do poder dos sindicatos por meio de reformas laborais de caráter regressivo, o esforço efetuado pelas ONG tinha como finalidade proporcionar principalmente ajuda, serviços e prestações a seus próprios associados, a setores específicos da população e aos grupos desprovidos especialmente afetados pela aplicação das políticas econômicas. Dessa forma, as ações realizadas pela sociedade civil não possuíam a extensão e cobertura necessárias para suprir as graves carências observadas entre os grupos vulneráveis.

O processo de redemocratização iniciado em meados dos anos 1980 não resolveu a problemática social deficitária deixada pelos governos militares. Ao contrário, junto com a recuperação da democracia na maioria dos países latino-americanos, começaram a ser aplicadas políticas sob o comando do paradigma neoliberal,[5] em que se redefine o papel do Estado, passando de um Estado "intervencionista" a um Estado mínimo, orientado basicamente para manutenção dos equilíbrios macroeconômicos (fiscal e monetário), proteção da propriedade privada, aplicação da justiça, preservação dos contratos, defesa das fronteiras e políticas compensatórias para os setores em situação de pobreza extrema. As políticas focalizadas para os mais pobres baseiam-se na suposição de que, diante da disciplina fiscal necessária para manter o equilíbrio das contas públicas, os governos deveriam restringir o gasto social para aqueles setores da população mais carente ou em situação de maior vulnerabilidade.

Essa nova concepção liberal processou-se a partir da chamada crise fiscal do Estado, que afetou especialmente as políticas sociais, as quais passaram a ser definidas em termos neoassistencialistas, quer dizer, onde os pobres se transformam em beneficiários de um conjunto de ações específicas para mitigar sua condição de privação dos meios materiais imprescindíveis para sobreviver. Nas palavras de Fleury:

> ... este patrão se caracteriza por uma segmentação das políticas sociais de acordo com o poder aquisitivo de cada grupo, de modo que se desenham sistemas duais de serviços sociais, ou seja, públicos para os pobres e de mercado para quem os pode pagar" (Fleury, 2004, p. 141).

Para tentar contornar essa situação, foi produzido um estímulo oficial a iniciativas "filantrópicas" levadas a cabo

(cc) BY-NC-ND

por agências da mesma sociedade civil que tinham legitimado seu acionar em tempos de ditadura (igrejas, ONG, associações voluntárias), mais outras fundações, corporações e entidades filantrópicas vinculadas a empresas e organismos internacionais, constituindo um conjunto amorfo de entidades que, posteriormente, adquiriram o cunho de Terceiro Setor.

Um desdobramento dessa questão consiste na revogação das responsabilidades do Estado para com seus cidadãos, delegando ao mercado ou ao chamado Terceiro Setor muitas daquelas funções prioritárias para superação da pobreza e da exclusão social. A estratégia baseada no empreendedorismo dos agentes e aquela fundamentada na forma do assistencialismo misericordioso representam, segundo Werneck Vianna (2007), os alicerces de uma nova concepção de política social que tenta substituir o papel que foi desempenhado pelo supostamente decrépito Estado de bem-estar com seu padrão universalista de proteção social.

Adicionalmente, a inclusão no mesmo pacote de setores da sociedade civil que lutaram pela democratização e as organizações civis vinculadas aos interesses empresariais levaram àquilo que Dagnino (2004) chamou de:

> confluência perversa entre, de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório, que emerge a partir das crises dos regimes autoritários e dos diferentes esforços nacionais de aprofundamento democrático" (Dagnino, op. cit., p. 195).[6]

Nesse sentido, o centro da questão não reside no falso dilema Estado versus sociedade civil, mas sim na percepção de como compatibilizar políticas estatais ativas de bem-estar social acompanhadas de participação, monitoramento e prestação de contas por parte das autoridades ante as demandas da cidadania.

Tentativas de respostas perante o modelo de acumulação vigente

Podemos afirmar que, no começo do século XXI, subsistem algumas das consequências mais visíveis do modelo de acumulação capitalista: desemprego e subemprego, informalidade, flexibilização, precarização ou falta de proteção no trabalho, concentração da renda, aumento da pobreza e exclusão social. A precarização do trabalho tem dado origem a um novo conceito-categoria que, segundo a acepção do sociólogo britânico Guy Standing, representaria a emergência de uma "nova classe social", definida por ele como o precariado. Essa novíssima classe social seria aquilo em que, atualmente, se encaixariam os migrantes, os jovens com ensino superior, mas com inserção precária no mundo laboral, e os filhos de operários tradicionais, que não conseguem emprego estável e bem remunerado e se resignam a ocupar postos de trabalho com menor status socioeconômico.[7]

Como contraponto dos impactos que tem a aplicação desse modelo sobre as populações regionais, em muitos países a preferência dos votantes permitiu a eleição na última década de um número importante de governos progressistas e, junto com isso, a convergência em torno da urgência de superar os efeitos deletérios herdados do neoliberalismo no âmbito econômico e social, impulsionando decididamente uma política que atenda às necessidades e aspirações do

(cc) BY-NC-ND

conjunto da população, sem exclusões.

Reforçando essa expectativa, no mais recente informe do Panorama Social de América Latina elaborado pela CEPAL, constata-se que, em sua maioria, os países têm mantido um volume expressivo de recursos destinados a cobrir as necessidades sociais da população. Segundo esse organismo, a evolução recente do gasto público social indica que "a tendência de alocar maiores recursos públicos às políticas sociais se detém, mas não se reverte, o qual oferece garantias de financiamento, estabilidade e maior legitimidade institucional à política social" (CEPAL, 2013, p. 12).

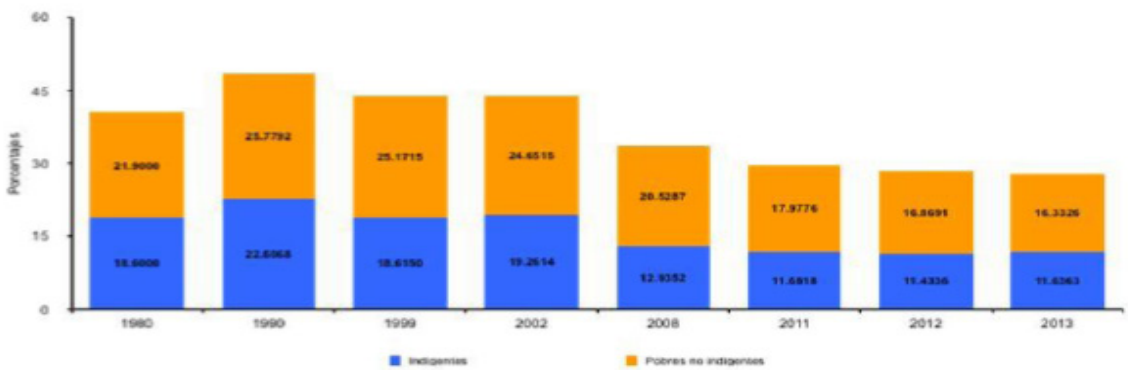
Nesse contexto, em 2013, 28,2% da população da América Latina era pobre, e a população em situação de pobreza extrema chegava a 11,3% (Ver Gráfico 1). Isso significa que 164 milhões de pessoas são pobres, das quais 66 milhões são pobres extremos. Praticamente sem exceção, tem-se produzido na região uma queda da pobreza que, em média, alcança 15,7% acumulados desde 2002. A pobreza extrema também registra uma redução apreciável de 8%, ainda que seu ritmo de queda tenha sido lento nos anos recentes.

Com efeito, entre 2002 e 2008, o número de pessoas pobres reduziu-se a uma taxa anual de 3,8% e o de pessoas em situação de pobreza extrema ao ritmo anual de 7,1%. Contrariamente, entre 2008 e 2013, a velocidade com que se reduziu o número de pessoas com ingressos insuficientes teve uma queda anual de 2,5% no caso da pobreza e de 0,9% quanto à extrema pobreza (CEPAL, 2013, p. 17).

Gráfico 1: Evolução da pobreza e extrema pobreza 1980-2013

La pobreza se redujo en 2012, en 1,4 puntos porcentuales, y en 2013 se reduciría a un ritmo menor. A su vez, la pobreza extrema se mantiene sin cambios apreciables en ambos años. Para 2013 se estima que la pobreza se sitúe en el entorno del 28% y la pobreza extrema bajo el 12%.

América Latina [a/]: Evolución de la pobreza [b/] y la indigencia, 1980 - 2013 [c/]
(porcentaje de personas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
[a/] Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.
[b/] Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.
[c/] Las cifras 2013 corresponden a una proyección.

(cc) BY-NC-ND

Com relação ao gasto público social, até meados da década de 2000, sua evolução foi altamente pró-cíclica. Na segunda metade da década, iniciaram-se vários países esforços sistemáticos para reforçar os programas sociais, em particular os dirigidos à luta contra a pobreza, fato que marcou o início da inflexão no comportamento do gasto social. Essa tendência já tinha se iniciado parcialmente em meados dos anos 1990 em países que se afastaram da visão mais ortodoxa a respeito das medidas de redução do gasto fiscal promovidas pelo Consenso de Washington (principalmente Brasil e o México).

Junto com o robustecimento de alguns grandes programas sociais (de luta contra a pobreza e de fortalecimento da proteção social, principalmente em seu pilar solidário ou não contributivo), somaram-se medidas de reorientação do gasto (e dos tributos) para evitar os efeitos regressivos do aumento dos preços dos produtos básicos, particularmente nos anos 2007 e 2008. Iniciada a crise financeira, os governos tomaram diversas medidas de estabilização da demanda interna, mediante o aumento do gasto público não social (investimento em infraestrutura) e, sobretudo, do gasto social. Dessa forma, a participação do gasto público social com relação ao Produto Interno Brasileiro (PIB) passou de 12,5% no período 1992/92 para 19,2% no biênio 2010/11 (CEPAL, op. cit., pp. 39-40).

As cifras proporcionadas pela Cepal constatam o aumento do gasto social durante os últimos 20 anos e permitem vislumbrar que a situação de pobreza e indigência observada em quase todos os países não se tem modificado substancialmente. Os dados elaborados pela CEPAL são corroborados pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que anualmente mede o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual vai de 0 a 1. Esse índice se constrói fundamentalmente a partir de quatro indicadores: PIB per capita, expectativa de vida, taxa de alfabetização e taxa de matrícula bruta nos três níveis de ensino. Considerando os dados do relatório de 2013, com exceção do Chile e da Argentina, que figuram no lugar número 40 e 45 do ranking, respectivamente, o restante dos países da região se encontra numa posição baixa do IDH, especificamente o Brasil, que aparece em 85o. Segundo esse Informe, o país com pior desempenho no hemisfério é o Haiti, na posição número 161, com um Índice de Desenvolvimento Humano de somente 0,456 (PNUD, 2013).

De acordo com o que foi anteriormente apontado, surge de maneira quase inevitável a seguinte pergunta: “Se a maioria dos governos tem aumentado seus gastos sociais, por que os resultados na superação da pobreza continuam sendo limitados?”. Diferentes argumentos se têm formulado para tentar dar resposta a esse aparente paradoxo. Uma primeira hipótese assinala que existem determinantes estruturais que impedem que os esforços realizados em termos de aumento do gasto social tenham impacto significativo entre os grupos carentes. Restrições patrimoniais, educacionais, demográficas, ocupacionais e de remunerações são levantadas como obstáculos para a obtenção de resultados com sucesso nos programas de superação da pobreza e no acesso aos serviços sociais. Além disso, os países devem lidar não somente com as diferenças de distribuição dos ingressos expressiva de suas estruturas econômicas, como também com a distribuição do gasto social na saúde, educação e seguridade social, uma vez que se realizam de forma desigual, favorecendo as camadas de maior renda. Com efeito, de acordo com algumas pesquisas, a distribuição dos gastos não tem sido feita de forma progressiva (quer dizer:

(cc) BY-NC-ND

maior gasto dirigido aos percentuais mais pobres), o que prejudica o acesso das famílias mais necessitadas aos benefícios sociais.[8]

Como segunda hipótese, sustenta-se que esses esforços continuam fortemente subordinados ao nível de desenvolvimento alcançado e, em muitos casos, associados às baixas cargas tributárias, o que torna insuficiente o volume de gasto público social em vários países da região. Além disso, a maioria dos governos continua sem aplicar as políticas contracíclicas, as quais não permitem gerar uma dinâmica de compensação de riscos sociais perante situações de contração na atividade econômica, reduzindo a capacidade pública de manter um sistema de proteção social para a população vulnerável.

Uma terceira hipótese é que as políticas sociais não têm tido a repercussão desejada devido ao tipo de gestão tradicional e à aplicação concreta que se realiza do gasto social, colocando ênfase às metas de execução do orçamento e à entrega de bens e/ou serviços a partir de parâmetros quantitativos (amplia cobertura), desestimando a importância de determinar, em primeiro lugar, a quantidade e a qualidade dos produtos que deveriam contemplar um programa social. Junto com isso, aspectos relativos à ausência ou debilidade na avaliação de impacto das ações e um seguimento permanente do gasto são considerados como fator que compromete a efetividade dos programas (Cohen, 2005).

A relevância da dimensão política na política social

Sem subestimar a validade dos motivos apontados, inclinamo-nos para uma interpretação diferente das anteriores. A nosso entender, um aspecto muito relevante e negligenciado nas análises precedentes tem relação com a dimensão política do problema em questão. Noutras palavras, um aspecto crucial dessa problemática se encontra na ausência de conteúdo político da política social, quer dizer, o que está em debate é uma definição sobre qual é o lócus de "político" na construção de respostas à problemática social e à luta contra a pobreza e a exclusão. Esse desconhecimento da dimensão política concebe a solução da questão social como um exclusivo problema técnico de oferta de bens e serviços sociais a um grupo de "beneficiários". Por isso é que se fala em muitos casos de gerência social, tratando de incorporar os critérios empresariais à gestão dos programas sociais, como se o êxito deles dependesse da eficácia e eficiência na alocação do gasto. Os grupos "beneficiários" aparecem como entes passivos que devem ser objeto da política, o qual reduz em definitivo aos setores mais desprovidos da condição de meros receptáculos passivos dos programas sociais.

Há mais de 55 anos, Hannah Arendt (1958; 2005) nos advertia sobre os riscos da falta de distinção entre o espaço do social e o âmbito político. Para essa autora, a origem da confusão estaria na tradução latina do conceito aristotélico de zoon politikon como animal sociale, a qual incorpora uma atividade própria do espaço do lavour e familiar, que, por certo, é diferente do lugar da pólis, onde o homem trata desde os assuntos alheios aos estritamente privados e familiares, até passar a ocupar-se com questões que competem ao conjunto da comunidade que se congrega em torno de um território.

Nesse percurso, o propósito da filósofa alemã é, sobretudo, definir uma especificidade do político que o diferencia em particular do "social". Em síntese, a perspectiva arendtiana nos alerta sobre os perigos de misturar as duas esferas, pois, dessa

(cc) BY-NC-ND

maneira, o privado/doméstico pode irromper na esfera da política, estabelecendo-se um problemático acoplamento entre ambas e gerando, com isso, o domínio do político-social que termina subordinando e pervertendo a política (Garcia de la Huerta, 2003). O anterior nos pode levar a pensar erroneamente que os conflitos experimentados pelas sociedades modernas se extinguem com a simples solução da questão social, abdicando da dimensão política de todo o processo.

Se os recursos da política se eliminam na solução da problemática social e nos programas de superação da pobreza, a própria dimensão política, associada ao dito esforço, deixa de ter sentido. A solução do social passa a ser instrumental, uma questão de método, esvaziando-se em si mesma e depreciando seu caráter político. Em outras palavras, a questão social transformada no tema crucial leva o princípio da demanda mercantil à esfera pública, transforma-o em instância resolutiva sob a forma consolidada de gerenciamento social e prática administrativa.

A partir dessa concepção instrumental do social, o cidadão é percebido como um cliente da política, despojando-o de seu importante e imprescindível papel na construção do debate sobre os assuntos públicos. A dimensão política da sociedade confunde-se com a emergência da política social destinada a responder aos apelos da cidadania, demandas que estão circunscritas no âmbito das carências domésticas, privadas e familiares que enfrentam determinados setores da sociedade. Dessa forma, a política é deslocada para outro campo (das necessidades econômicas) resolvido através da intervenção social, sendo que sua função como "abertura do mundo e lugar de debate sobre questões fundamentais fica enclausurada, convertida em mero assunto de gestão e gerência, na simples administração das coisas" (Garcia de la Huerta, op. cit., p. 57).

Somada a essa redefinição do papel do Estado, com o processo de redemocratização iniciado na região a partir dos anos 1980, alçam-se vozes que, influenciadas pelas perspectivas funcionalistas, enfatizam o caráter harmônico e consensual da transição democrática. A própria Cepal, que foi palco importante no debate sobre o conflito social e econômico na realidade latino-americana, inaugura uma nova fase de seu pensamento com um posicionamento que estabelece uma espécie de renúncia a todos os postulados que marcaram sua reflexão nos anos 1940 e 1950. A ausência da temática do conflito aparece perigosamente nessas posteriores elaborações como forma de estabelecer a diferença.

Num documento dessa nova etapa, a Cepal (1990) conclui que, durante os anos 1980, a região passou por uma época de "aprendizagem dolorosa" e que, portanto, a experiência acumulada demonstraria que as divergências entre os diversos grupos deveriam ser superadas por meio de acordo e conciliação. Ou seja, no âmbito político-social, essa aprendizagem parece supor que o fim dos governos democráticos deveu-se fundamentalmente pelo fato de que as instituições foram abaladas pela irrupção de diversas demandas surgidas no universo social, as quais não puderam ser processadas pelo sistema político, dando lugar a crises de governabilidade e à consequente instauração das ditaduras militares.[9]

É muito provável que os governos e os múltiplos atores sociais e políticos que viveram a experiência "traumática" das ditaduras militares se sintam inclinados a adotar uma postura mais conciliadora e consensual a respeito do futuro de nossas sociedades e das formas de resolver as disputas políti-

(cc) BY-NC-ND

cas durante a denominada etapa da transição e consolidação democrática. Em outras palavras, considerando a situação dos países do hemisfério, é muito provável que certa desconfiança na práxis política e o escasso apreço pela participação cidadã tenham suas raízes no pesadelo autoritário sofrido por quase todos eles nesse período tenebroso da história contemporânea. Mas, ao contrário, a evidência empírica recopilada por diversos estudos continua demonstrando que a emergência de lutas sociais, as disputas pela prevalência de determinados interesses e, em suma, a existência dos conflitos fazem parte do cotidiano e da própria dinâmica observada em todas as sociedades, sem distinção.

Por tanto, como parâmetro teórico e referente histórico, compartilhamos a mesma visão daquela corrente das ciências sociais,[10] que vê o conflito não como um agente desagregador da sociedade, mas sim como um fator inerente e parte indissolúvel das relações sociais, o qual, na maioria das vezes, contribui para o estabelecimento e consolidação dessas mesmas relações. Tal como foi salientado já faz algum tempo por Georg Simmel, o conflito está presente na relação entre indivíduo e sociedade na medida em que ela aspira ser uma totalidade e uma unidade orgânica, demandando que o indivíduo represente um papel e uma função determinada. Por sua parte, o indivíduo se revela contra a imposição desse papel: "ele que ser pleno em si mesmo, e não somente ajudar a sociedade a se tornar plena" (Simmel, 2006, p. 84).

Quer dizer, o conflito possui um caráter socializador à medida que estabelece um vínculo entre o indivíduo e a sociedade e estimula as relações sociais entre os diversos oponentes, sejam eles indivíduos ou coletividades. No seu devir, as partes desenvolvem regras de conduta e formas de expressão de suas divergências, num marco que estabelece limites sociais ao uso da violência extrema, evitando, dessa maneira, que tal violência seja aplicada com a finalidade de destruir moral, psicológica ou fisicamente ao contrário.

Nessa mesma linha, situa-se o enfoque "agonista",[11] de Chantal Mouffe, quando manifesta que conceber o objetivo da política democrática em termos de consenso e reconciliação é conceitualmente errôneo e implica sérios riscos políticos.

> A aspiração de um mundo, no qual se tenha superado a discriminação nós/eles, baseia-se em supostos falsos, e aqueles que compartilham essa visão estão destinados a perder de vista a verdadeira tarefa que enfrenta a política democrática: elaborar um projeto que reconheça o caráter ambivalente da sociabilidade humana e o fato de que reciprocidade e hostilidade não podem ser dissociadas (Mouffe, 2007, p. 13).

Dessa maneira, a arena política é o espaço de conflito por antonomásia, portanto o desafio da autoridade é reconhecer o desacordo intrínseco existente na sociedade e garantir as diferenças e possibilidades de que permanentemente se incorporem novas demandas na mesa de negociação.

Com efeito, a crença de que é possível alcançar um consenso racional universal tem empurrado o pensamento democrático para um caminho errôneo, já que só o reconhecimento de que é possível erradicar a dimensão conflitiva da vida social permitirá compreender o verdadeiro desafio da política democrática. Para isso, é preciso reconhecer a natureza conflitiva de nossas sociedades e aceitar que o papel a ser desempenhado pela ação política não consiste somente em superar essa confrontação por meio de um consenso apriorístico, mas,

(cc) BY-NC-ND

sobretudo, em reconhecer o confronto como parte indivisível da própria política democrática.

Essa forma equivocada de pensar a política democrática tem permeado a ação dos governos, o que, por sua vez, impossibilita que os atores políticos percebam a importância das mobilizações e dos movimentos sociais na construção democrática. Isso se reflete no apelo permanente da conservação da governabilidade, numa espécie de consagração da harmonia e reconciliação entre os homens, desconhecendo o importante papel que possa vir a desempenhar o conflito nas relações sociais e na própria dinâmica dos países. O anterior é particularmente válido para o caso chileno, onde finalmente se impôs uma modalidade de conservadorismo sistêmico, político e moral com base no temor de qualquer forma de manifestação ou expressão de descontento que ameace desbordar o marco institucional. A nosso entender, a grande dificuldade que se desprende tanto da experiência chilena como a de outros países da região, consiste na tensão mal resolvida entre a participação democrática e a redução dos conflitos por meio de um apelo institucional para a manutenção da ordem e da inação social.

Muitos governos, que são declaradamente fiéis partidários do regime democrático, baseiam seus respectivos projetos em alianças intersetoriais que diminuem os conflitos para proporcionar continuidade tanto nos governos quanto nas estratégias de desenvolvimento. A redução de conflitos mediante a concertação social é fundamental mesmo como indicador de governabilidade e de redução do risco, condição para a possibilidade de receber capitais estrangeiros, assim como para fazer investimento interno do empresariado nacional. No entanto, a negação dos conflitos repercute numa despolitização e consequente redução da participação política. O governo comina à população, especialmente à juventude, que participe das eleições. Desaprovam-se a mobilização e a expressão de opiniões coletivas dissidentes, as que se vem – desde o governo – como escolhas para a "coesão social" pela que tanto se advoga (de la Cuadra, 2008).

Essa perspectiva que se retroalimenta, por sua vez, numa visão mercantil e asséptica da "questão social", recusa-se a reconhecer que existe um campo legítimo de disputas e conflitos que são parte constitutiva da ação política e, mais do que isso, da própria dinâmica social. Dessa forma, parece extemporânea a pretensão de algumas autoridades e alguns cientistas políticos de construir sociedades com base na ordem social e na artificial integração social amparada na gestão eficiente dos tecnocratas de turno, que tentam se antecipar e resolver as demandas dos cidadãos, onde finalmente a solução da problemática social passa pela administração eficiente dos recursos do Estado visando à execução de ações focalizadas que procuram atingir em primeira instância aqueles grupos com necessidades proeminentes.

Resumindo, pensamos que a principal preocupação de alguns governos latino-americanos, inclusive daqueles com o selo de progressistas (Argentina, Brasil, Chile, Equador, Bolívia[12]) parece orientar-se preferencialmente para o fortalecimento da governabilidade, estimulando os movimentos sociais a manter um baixo perfil em sua demanda ou ação contestatória ou cooptando-os por meio da máquina do governo. Diferentemente da noção conservadora, nesse caso, não existe nenhuma intenção explícita de limitar a expressão da dita demanda, pois agora se enfatiza o caráter "impróprio" que ela possui, em virtude da capacidade da autoridade de se antecipar às necessidades do povo e, des-

(cc) BY-NC-ND

sa forma, oferecer as soluções mais rápidas e adequadas a cada situação particular. Assim, tais governos estariam premunidos de equipes de experts e de um conjunto de estudos que permitiriam abordar com efetividade e eficiência as carências e dificuldades que atingem a população.

Finalmente, representa uma manifestação um tanto perversa da política das boas intenções. Parece que o caráter da inclusão democrática da cidadania se restringiria à sua credencial de "beneficiários" de programas sociais, em que a dimensão política dessa cidadania ficaria reduzida em seu apelo social e, por essa via, plenamente satisfeita. A participação democrática fica restrita à aceitação e legitimação da ordem institucional, em que o funcionamento das instituições democráticas formais representaria a garantia para a sustentação do sistema social.

Reflexões finais

A partir do que foi anteriormente exposto, surge a questão a respeito do paradigma positivista e gerencial do Estado, que incorpora as práticas para obter melhor desempenho. Além de ajudar a resolver os problemas sociais acumulados, as ações podem se transformar, simultaneamente, num fator de legitimidade para o conjunto do sistema político democrático de um país. Isso pode representar uma condição necessária, mas não suficiente para adquirir tal legitimidade, uma vez que deve ser produto de um processo bastante amplo de inclusão da cidadania no âmbito das deliberações e decisões sobre os assuntos de interesse público (res publica), que afetam a vida das pessoas e de suas comunidades de destino.

Ainda que nos discursos oficiais muitos governos reconheçam a importância da participação cidadã, em alguns casos ela é pouco estimulada. No papel, assinala-se que os cidadãos devem participar ativamente na execução dos diversos programas e projetos, em que os sistemas de controle e de prestação de contas das autoridades (accontability) representam um componente fundamental das democracias modernas, uma vez que não é possível construir democracia sem a ingerência dos cidadãos. Porém, em muitas oportunidades, os governos não têm desenhado fórmulas e canais consistentes para impulsionar a participação efetiva – que muitas vezes resulta inconveniente – das pessoas nas diversas arenas onde ela deve se expressar. Em certas ocasiões, a autoridade tem propiciado o desânimo por parte dos atores para representar seus interesses, baseando-se, para isso, na falsa concepção de que a participação é dispensável.

Entretanto, estamos cientes de que certos governos da região têm realizado esforços importantes para incorporar efetivamente o componente participativo nas políticas públicas em geral, e em particular em suas políticas sociais, onde participar significa em essência a possibilidade de a população assumir um papel ativo no processo decisório das políticas. Por exemplo, as experiências desenvolvidas – especialmente pelos Municípios por meio do Orçamento Participativo, do Sistema Único de Saúde (SUS), com seus Conselhos de Saúde Comunitária, os Conselhos de Segurança Alimentar (Consea) ou mais recentemente o Programa Territórios da Cidadania do Governo Federal –, demonstram que, no caso brasileiro, há ações de estímulo para a participação da população não somente na esfera consultiva e nos fóruns de discussão, mas também nos diversos âmbitos deliberativos (por exemplo: os Colegiados territoriais) e as respectivas arenas decisórias concernentes a cada po-

(cc) BY-NC-ND

lítica específica.

No entanto, é preciso advertir que esses espaços de "participação" também têm sido utilizados como manobra de cooptação, uma vez que a sociedade civil e os movimentos sociais passam a depender dos favores do governo para conseguir dar continuidade às suas demandas e às suas funções fiscalizadoras. A ação da União Nacional dos Estudantes (UNE) representa, a nosso entender, um caso emblemático de como as organizações sociais podem ser cooptadas pelo governo por meio de um conjunto de "benefícios" de transferência de recursos do Estado (para organizar eventos viagens etc.), com a finalidade de domesticar e disciplinar os principais atores do movimento e esvaziar de conteúdo suas demandas e possíveis mobilizações.

Contradizendo essa tendência de cooptação e controle da sociedade civil, diversos estudos realizados na região demonstraram nitidamente que a participação da população no desenho, na gestão e na avaliação dos programas sociais tem propiciado resultados muito superiores aos daqueles programas em que se impuseram ou implementaram de cima para baixo, com um critério hierárquico, vertical e burocrático (Cohen, 2005; Jarquín, 2000; Kliksberg, 2000).

Em síntese, sustentamos afirmativamente que aquilo que irá legitimar não só a política social efetiva mas também as instituições democráticas das nações latino-americanas é a possibilidade de que o conjunto dos cidadãos participe na construção de um modelo inclusivo de democracia direta, quer dizer, a partir do reconhecimento das diversas identidades políticas e seus decorrentes conflitos de interesses. A intenção é que todos os setores se sintam, finalmente, partícipes e pertencentes a uma comunidade política em que possam exercer sua capacidade deliberativa e decisória num contexto de equidade, pluralismo, tolerância e liberdade.

Referências

ARENDT, Hannah. (2005). A Condição Humana. Rio de Janeiro: Forense Universitária. , Versão em inglês. [1958]. *The Human Condition*, Chicago: The University of Chicago Press.

BRAGA, Ruy. (2012). *A política do precariado*: do populismo à hegemonia lulista. São Paulo: Boitempo Editorial.

CASTAÑEDA, Jorge. (2006). *"Latin America's left turn".* Foreign Affairs, maio/junho.

CEPAL. (2013). *Panorama Social de América Latina*, Santiago do Chile.

CEPAL. (2007). *Panorama Social de América Latina*, Santiago do Chile.

CEPAL. (1990). *Transformación productiva con equidad*: la tarea prioritaria del desarrollo para América Latina y el Caribe en los años 90, Santiago: Naciones Unidas.

COHEN, Ernesto. (2005). Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina. *Revista do Serviço Público*. Brasília, vol. 56, n. 4, pp. 403-417.

COUTINHO, Carlos Nelson. (2000). Prefácio. In: SEMERARO *Giovanni, Gramsci e a sociedade civil.* Petrópolis: Vozes.

CÚPULA IBERO-AMERICANA. *Declaração do Panamá, no sítio da Secretaria Geral Ibero-Americana.* Disponível em: <http://segib.org/sites/default/files/declaracao-XXIII-P.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2014.

(cc) BY-NC-ND

DAGNINO, Evelina. (2004). Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In: GRIMSON A. (compilador). *La cultura en las crisis latinoamericanas.* Buenos Aires: CLACSO.

DA SILVA, Fabricio. (2011). *Vitórias na crise*: trajetórias das esquerdas latino-americanas contemporâneas. Rio de Janeiro: Ponteio Edições.

DE LA CUADRA, Fernando. (2008). Conflito social e movimento estudantil no Chile. *Estudos Históricos.* Rio de Janeiro, vol. 21, n. 42, pp. 173-194.

FERNANDES, Rubem César. (2002). *Privado, porém público*: o terceiro setor na América Latina. 3a ed. Rio de Janeiro: Editorial Civicus.

FLEURY, Sonia. (2004). Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona, n. 16, pp. 133-170.

GARCIA DE LA HUERTA, Marcos. (2003). *Pensar la política*. Santiago: Editorial Sudamericana.

GARRETON, Manuel Antonio et al. (2007). *América Latina no século XXI:* em direção a uma nova matriz sociopolítica. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas.

HARDY, Clarisa. (1996). *Necesidades básicas y organización popular en Chile*: de la Subsistencia Defensiva a la Creatividad Popular. Santiago: Programa de Economía del Trabajo (PET).

HUNTINGTON, Samuel P. (1968). *Political Order in Changing Societies.* New Haven: Yale University Press.

JARQUÍN, Edmundo. (2000). Estado democrático y gobernabilidad en el siglo XXI. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 6.

KLIKSBERG, Bernardo. (2000). ¿Cómo reformar el Estado para enfrentar los desafíos sociales del 2000?. *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, n. 6.

MOUFFE, Chantal. (1996). *O regresso do político*. (Ana Cecília Simões, Trad.). Lisboa: Gradiva.

_____. (2007). *En torno a lo político*. México: Fondo de Cultura Económica.

PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano.* Nova York: Nações Unidas/PNUD.

SANT´ANNA, Julia. (2007). Governos de esquerda e o gasto social na América do Sul. *Observador On-Line*, vol. 2, n. 2, IUPERJ, Rio de Janeiro, pp. 1-20.

SIMMEL, Georg. (2006). *Questões fundamentais da sociologia:* indivíduo e sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.

STANDING, Guy. (2013). *O precariado*: a nova classe perigosa. (Cristina Antunes, Trad.). Belo Horizonte: Autêntica Editora.

UNICEF. (1986). *Del Macetero al Potrero.* El aporte de la sociedad civil a las políticas sociales. Santiago: Unicef/CPS.

WERNECK VIANNA, Maria Lúcia. (2007). Hiper-realidade ou hipoteoria? *Política Democrática*, Brasília, vol. VI, n. 19, pp. 55-63.

(cc) BY-NC-ND

NOTAS

1. Também chamada como Matriz Sociopolítica neoliberal por alguns especialistas. A noção e a perspectiva teórica atreladas ao conceito de matriz sociopolítica foram desenvolvidas e incorporadas, há uma década aproximadamente, ao léxico e ao meio acadêmico e está exposta de maneira sintética no trabalho de Garretón et al., 2007.

2. Afirmamos isso, sem entrar no mérito da discussão a respeito do que significa ser, na atualidade, socialista, de esquerda ou progressista no mundo e na América latina, o qual daria assunto para outro trabalho de maior fôlego. Existem, no entanto, diversas tipologias para caracterizar os governos de esquerda da região. Uma delas cria uma espécie de continuum entre os governos de esquerda que se alojam no modo renovador ou progressista e os governos que se localizam no polo "refundador" ou rupturista. Nesse último polo, o autor situa os governos de Cuba, Venezuela, Bolívia, Equador, Nicarágua e El Salvador. Entre os governos do eixo reformista se situariam os casos de Argentina, Brasil, Chile, Uruguai, Peru, Costa Rica (da Silva, 2011). Outro autor (Castañeda, 2006) distingue os diversos projetos a partir de uma tipologia dicotômica em que, por uma parte, estariam as administrações de esquerda consideradas modernas, reformistas, autocríticas, integradas, globalizadas (Chile, Brasil, Uruguai, Costa Rica) e, no outro polo, se situariam os governos da esquerda populista, anti-imperialista, fechada e nacionalista (Cuba, Venezuela, Bolívia, Equador e Argentina).

3. Por exemplo, pode-se recorrer à difundida frase de Rafael Correa, que afirmou em seu discurso no momento de assumir a presidência do Equador: "América Latina não está vivendo uma época de mudança, mas estamos vivendo uma mudança de época...".

4. Existe uma prolífica produção acadêmica e institucional sobre o papel desempenhado pelas organizações não governamentais em programas de superação da pobreza, especialmente no período em que imperavam os regimes cívico-militares na região. Entre outros, é possível consultar: Fernandes, 2002; Hardy, 1996; Unicef, 1986.

5. Exceção feita ao Chile que iniciou a aplicação de um vasto programa de cunho neoliberal, já nos anos 1970, sob o regime ditatorial do General Pinochet.

6. Esse aspecto já tinha sido salientado anteriormente por Coutinho, num artigo no qual postula que, no contexto da luta contra a ditadura militar, o conceito de sociedade civil tornou-se sinônimo de tudo aquilo que – com características virtuosas – se contrapunha ao perverso Estado ditatorial, o qual foi facilitado pelo fato de que, no Brasil (e também no resto da região), o termo "civil" significa o contrario de "militar" (Coutinho, 1999).

7. Na concepção de Standing, o precariado não representa somente um aspecto de emprego inseguro, de baixa remuneração e de duração limitada. A condição de precariado implica falta de horizonte e identidade ocupacional, numa ausência de sentido e projeção como sujeitos ativos na realidade laboral e social. Sobre essa questão, pode-se consultar Guy Standing, 2013 e, para o caso brasileiro, Ruy Braga, 2012.

8. Tal e como demonstra o citado informe da CEPAL ou a pesquisa realizada por Julia Sant´Anna (2007) como parte das atividades do Observatório Político Sul-Americano.

9. Ainda que não seja explicitada pela CEPAL, esse tipo de interpretação se nutre da noção de governabilidade sustentada por Samuel P. Huntington para quem afirma que a estabilidade política de um país se rompe quando não existe um marco institucional capaz de suportar o nível crescente de demandas dos atores sociais e políticos. Tal institucionalidade acaba sendo superada por setores ou grupos que irrompem com novas reivindicações no cenário nacional, levando ao colapso do sistema democrático. Dessa forma, o problema da governabilidade da democracia

(cc) BY-NC-ND

aponta para os limites que o sistema deve impor a seus cidadãos, para que os decorrentes "excessos" sejam devidamente controlados pela autoridade estatal (Huntington, 1968).

10. Referimos-nos a toda a tradição das Ciências Sociais que concebe a conformação das sociedades como espaços de contradições e conflitos permanentes, ainda que entre delas as resoluções para tais conflitos sejam diversas. Num caso, podemos atribuir uma relevância central à teoria de conflito de classes desenvolvida por Marx e Engels e continuada por toda uma fecunda produção e renovação dentro do pensamento marxista (Lenine, Trotsky, Mao, Gramsci, Poulantzas, Althusser etc.). Por outra parte, temos a teoria sociológica do conflito, iniciada pela reflexão de Simmel e continuada por Dahrendorf, Coser, Rex, Alexander. E finalmente, podemos mencionar a teoria da política democrática do conflito agonista desenvolvida principalmente por Chantal Mouffe e Ernesto Laclau.

11. O conceito agonista significa que o conflito não supõe necessariamente a existência de posturas antagônicas e irreconciliáveis, pois ainda que se reconheça a legitimidade da controvérsia, o "outro" é percebido como um adversário e não como um inimigo ao qual tem que se derrotar a qualquer custo. Daí surge o dualismo antagonismo/agonismo que pretende superar aquela concepção do conflito que remete necessariamente à destruição ou eliminação do outro.

12. No caso da Bolívia, por exemplo, as organizações dos povos originários, que habitam no Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS) e se opuseram ao projeto da estrada transoceânica que atravessava seu território, foram duramente reprimidas pelas forças policiais durante a marcha que estavam realizando até a capital La Paz, para começar as negociações com o governo de Evo Morales. O principal argumento do governo, nesse momento, foi a manutenção da ordem e a segurança dos colonos e cocaleros (produtores de coca), que se assentaram recentemente no território em questão.

(cc) BY-NC-ND

REFORMAS TERRITORIALES EN ESPAÑA Y PORTUGAL. ¿NECESIDAD O IMPOSICIÓN?[1]

TERRITORIAL REFORMS IN SPAIN AND PORTUGAL: NECESSITY OR IMPOSITION?

Resumo

Desde o início do período democrático, e inclusive dantes, tanto em Portugal como em Espanha tem existido um forte debate sobre a necessidade de reformas territoriais; reformas que, em general, têm tido um sucesso muito parcial. A diferença é que agora são vistas como uma medida "necessária" para superar a grave crise econômica que vivem os países europeus, aparecendo como contrapartida exigida por "Europa" às ajudas econômicas que se realizam aos Estados Membros em dificuldades (Grécia, Irlanda, Portugal, Itália e Espanha) e que têm devido ser "resgatados" ou "vigiados". Neste artigo analisam-se a cada um das medidas tomadas pelos governos de Portugal e Espanha para reformar o mundo local, desde uma metodologia comparativa e com a vantagem de sua fundamentación no duplo enfoque politológico e jurídico que a formação da autora permite contribuir.

Palavras-chaves: Reformas territoriais, crise econômica, governos locais, concorrências, democracia.

Carmen Pineda Nebot - carmenpinedanebot@hotmail.com
Consultora independiente de Administraciones Públicas y Pesquisadora-professora en el Grupo de Pesquisa "Controle Social do Gasto Público" do Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Araraquara, São Paulo, Brasil.

Artigo submetido no dia 27.09.2013 e aprovado em 09.06.2014

Abstrac

Since the beginning of the democratic period, and even before, both in Portugal and in Spain has been a strong debate about the need for territorial reform; reforms that, in general, have had a very partial success. The difference is that now they are seen as a "necessary" to overcome the severe economic crisis living in European countries, appearing as compensation demanded by 'Europe' economic aid which are carried out Member States in difficulties (Greece, Ireland, Portugal, Italy and Spain) and which have had to be "rescued" or "guarded". This article discusses each of the measures taken by the Governments of Portugal and Spain to reform the world local, from a comparative methodology and with the advantage of its foundation on the twin-track approach politician and legal training of the author allows to provide.

Keywords: *Territorial reforms, economic crisis, local governments, competency, democracy*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Introducción

No es una novedad el replanteo de una reforma territorial en estos dos países sureuropeos objeto de nuestro estudio, Portugal y España, que comparten algo más que el mismo territorio peninsular. Estas reformas territoriales tienden a plantearse con el fin de subsanar y corregir problemas puntuales, de coyuntura o sobrevenidos que demandaban una respuesta rápida, sin vocación de solución pro futuro. Aunque su interés se agudice en periodos de recesión económica, la problemática local en ambos países no se circunscribe a una necesidad de mera "eficiencia" o "racionalización del gasto". Radica, en el fondo, en la uniformidad en el establecimiento de un régimen local común, incapaz de una adecuada diferenciación de las variadas realidades territoriales, demandantes de modelos de administración distintos: tanto desde el nivel supramunicipal, pasando por el municipal, hasta el inframunicipal; desde las grandes ciudades hasta las parroquias rurales. La ausencia de un enfoque de reforma global, independiente de las imperiosas demandas de la economía, ha conducido a la inoperancia o indefinición de un sistema racionalizador de reducción del número de municipios o de entidades locales menores[2]; así como a la existencia de contradicciones y ambigüedades sobre el sistema, provenientes, en parte, de los problemas en la definición clara de atribución de las competencias entre cada nivel de gobierno, su financiación, la cooperación y "lealtad institucional" entre ellas.

En España, un ejemplo palmario es la profunda reforma de la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL) realizada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, que condujo a una cierta "burocratización" de la vida del gran municipio, frente al "corporativismo" que caracteriza al mundo municipal, "parlamentarizando" o "gubernativizando" a los órganos locales (al Pleno, por un lado, al Alcalde y a su equipo, por el otro). Otra muestra es la elaboración del Libro Blanco para la Reforma del Gobierno Local (2005)[3] que pretendía realizar un análisis amplio y profundo de la situación del gobierno local que sirviera para elaborar una nueva Ley de Bases[4].

En Portugal el debate sobre la regionalización[5] ha estado durante años en la agenda política a pesar del fracaso que supuso el referéndum de 1998, volviéndose a recuperar el tema durante el Gobierno socialista de Jose Sócrates, que planteó la división del país en cinco regiones en vez de las ocho planteadas en 1998; también se aprobó la Ley Nº 46/2005, de 29 de agosto, que establece límites a la renovación sucesiva de mandatos de los presidentes de los órganos ejecutivos locales. Respecto a esta ley se ha originado últimamente una fuerte polémica, al darse cuenta la Presidencia de la República de la existencia de un error en la transcripción del texto (pone de cuando debía poner da). Error que modificaba radicalmente la situación de muchos responsables políticos que, después de haber cumplido sus tres mandatos, querían presentarse como candidatos en otro municipio[6] (uno de los casos con mayor difusión fue el del Alcalde de Gaia, Menezes, que quería presentarse en Oporto).

Pero ahora, cuando ambos países sufren los abatimientos de una fuerte crisis económica vuelve a plantearse y de una manera precipitada (RIESGO, 2012) la reforma local como una medida "necesaria" para superar la crisis[7], apareciendo como una de las contrapartidas (aunque ambos gobiernos lo nieguen) exigida por "Europa" para la llegada de las ayudas económicas

(cc) BY-NC-ND

que esta realiza a los Estados Miembros en dificultades (Grecia, Irlanda, Portugal, Italia y España) y que han debido ser "rescatados" o "supervisados".

En este artículo se intentará responder a la siguiente pregunta: ¿Las reformas locales planteadas en España y Portugal responden, atendiendo a sus propias características, a las necesidades reales de cada uno de estos países o son una imposición de Europa y por lo tanto vienen fijadas por criterios ajenos? Para ello comienzo hablando de la metodología utilizada en el trabajo, en segundo lugar, explico las reformas locales que se han planteado en Portugal y España. Para, posteriormente, analizar estas reformas desde una perspectiva comparada. Por último, se extraen unas pequeñas conclusiones que permitan un conocimiento mayor de la situación real.

Metodología

En la investigación he utilizado la metodología cualitativa que considero más adecuada para describir y explicar los fenómenos políticos que se están produciendo en algunos países de la Unión Europea: el método comparativo.

Centrándome en dos países, España y Portugal, que comparten no solo un territorio peninsular sino también similares pautas de dirección político-económica[8] que les han guiado desde su común ingreso en 1986 en la Comunidad Europea, al transferir parte de sus competencias a dicha organización supranacional, hasta los actuales padecimientos del crack económico que afectan al desempeño de su potestad de autoorganización y, un modelo administrativo similar inspirado en el napoleónico.

Pero que también presentan diferencias:

- Tipo de Estado: unitario en el caso portugués y descentralizado en el español[9].
- Superficie: España con 505.992 km² es 5,5 veces mayor que Portugal con 91.985 km².
- Población: España con 42,27 millones tiene 4 veces más habitantes que Portugal con 10,53 millones.
- Producto Interior Bruto per cápita (PIB) (2012)[10]: es bastante más alto en España (€ 22.300) que en Portugal (€ 15.600)
- Porcentaje del gasto público de las administraciones locales: en España es del 13% y en Portugal del 26%
- Número de municipios: España tiene 8.117 y Portugal 308
- Índice de Desarrollo Humano (2013)[11]: el de España es de 0,886 y el de Portugal de 0,816.

Para la recopilación de datos e información se ha realizado un análisis de contenido mediante la observación y estudio de diversos recursos, prestando especial atención al: a) análisis bibliográfico sobre los modelos organizativos, las políticas de desarrollo y las competencias locales en general y los proyectos de reforma en particular, en ambos países y, b) análisis documental, de leyes y medidas adoptadas, de informes de organismos nacionales y transnacionales (Federaciones de Municipios de los dos países, Consejo de Europa, Comité de las Regiones, Comisión Europea), noticias y artículos de prensa, páginas web, conferencias y artículos académicos y discursos de responsables políticos.

Reformas locales en Europa

Lo primero que hay que tener en cuenta cuando se trata de estos temas es que los Estados que integran la Unión Europea constituyen un conjunto muy heterogéneo. Comparten sin embargo, como muy bien

(cc) BY-NC-ND

señalan Marcou y Wollmann (2008), dos características que los distinguen de otras zonas del mundo: a) no hay ninguna parcela del territorio que no esté administrada por un municipio, y b) todos reconocen un conjunto de principios fundamentales, contenidos en la Carta Europea de Autonomía Local de 1985, que constituyen la base de la democracia local. Más allá de estos grandes principios existe una gran diversidad de instituciones y prácticas.

Para facilitar el conocimiento de las reformas que se han producido a nivel local en los países de la Unión Europea, Marcou y Wollmann las dividen en tres grandes grupos. Las primeras son las relativas a la organización territorial, cuyas principales características son: el reforzamiento del marco municipal e intermunicipal, la regionalización y los problemas en la organización de las áreas urbanas. Las segundas conciernen a la gestión y a las competencias. En lo que respecta a estas últimas la tendencia general ha sido el aumento de las competencias cedidas a los gobiernos locales aunque con el fortalecimiento del control de las finanzas locales por parte del Estado[12]. Es importante señalar que, con relación a las competencias, los gobiernos locales se han visto afectados por evoluciones de tipo sectorial y de tipo general. Sobre estas últimas se pueden destacar: la generalización de la cláusula general y el recurso creciente al sector privado en la provisión de servicios públicos locales. El tercer y último bloque es el que concierne a las instituciones y a la democracia local. En él, a pesar de la diversidad de los procesos y de las reformas, podemos percibir un punto de confluencia: la búsqueda de un liderazgo político que asuma una responsabilidad política clara ante los ciudadanos y el lugar otorgado a la participación de los mismos.

Esta diversidad que existe en Europa tanto de reformas como de tipologías de gobierno local nos muestra es que no existe un modelo ideal. Por ello, aunque los países del sur de Europa necesitan inspiración para las reformas, sería un error tratar de imponer o trasplantar directamente modelos de gobierno local que son el resultado de décadas de reformas, de pruebas y de errores (LAPUENTE y HERRMANN, 2013).

Reforma local en Portugal

En marzo de 2011 ante la difícil situación económica que vivía Portugal[13], el primer ministro socialista Sócrates[14] presenta en el Parlamento un Plan de Ajuste, el cuarto desde el inicio de 2010, que tenía como finalidad calmar la presión de los mercados y rebajar el déficit público. Pero las nuevas medidas de contención del gasto, a pesar de la opinión favorable de Bruselas, son rechazadas en el Parlamento, consiguiendo el Gobierno solo el apoyo de sus 97 diputados, de un total de 230 parlamentarios. La oposición en bloque, desde la derecha a la izquierda, aprobó cinco proyectos de resolución contra el plan gubernamental que supusieron un fuerte golpe para un gobierno que no tenía mayoría. Sin la confianza de la Cámara, el primer ministro puso esa misma noche su cargo a disposición del presidente de la República, Aníbal Cavaco Silva, quien, después de recibir a todos los partidos, convocó elecciones anticipadas.

Desde ese momento quedaba claro que Portugal se convertiría en el tercer socio de la Eurozona, tras Grecia e Irlanda, que tendría que recurrir a un rescate supranacional para evitar caer en la quiebra. Algo que hacía un tiempo el primer partido de la oposición, el Partido Social Demócrata (PSD) le estaba exigiendo al primer ministro y a lo cual este se había negado reiteradamente. A pesar de

(cc) BY-NC-ND

su rechazo y el de la mayoría de los partidos de la Cámara, el primer ministro en funciones presenta a principios del mes de abril, ante la difícil situación económica y política del país, la solicitud oficial de rescate a la Comisión Europea.

El 17 de mayo de ese mismo año Sócrates[15], primer ministro dimisionario, firma el "Memorando de Entendimento sobre as condicionalidades de política económica"[16] con la Troika (Comisión Europea, Fondo Monetario Internacional y Banco Central Europeo). En dicho documento el Gobierno portugués asumía, entre otros compromisos, el de reorganizar la Administración local.

Los principales objetivos de esta reforma señalados en el Memorando, en el apartado de medidas presupuestarias estructurales, son: a) la elaboración, antes de julio de 2012, de un plan de consolidación para reorganizar y reducir significativamente el número de municipios y freguesias[17] (308 municipios y 4.259 freguesias)[18]. Estas alteraciones, que deberían entrar en vigencia en el próximo ciclo electoral, servirían para reforzar la prestación del servicio público, aumentando la eficiencia y reduciendo los costes (punto 3.44); b) la prohibición de crear nuevas empresas públicas locales (punto 3.28); c) la reducción del número de cargos directivos, como mínimo en un 15%, antes de finales de 2012 (punto 3.41) y; d) limitar la incorporación de nuevos empleados municipales con el fin de ir reduciendo su número un 2% cada año (punto 3.49).

Poco después se celebran elecciones, de las que surge un gobierno de coalición formado por el Partido Socialdemócrata (PSD) y el Centro Democrático Social- Partido Popular (CDS-PP)[19], que en septiembre de ese mismo año (2011) presenta el "Documento Verde da Reforma da Administração Local - Uma reforma da gestão, uma reforma do território e uma reforma da política" (DVRAL). El cual sorprende, sin duda, por la abundancia de objetivos y su dispersión en el texto, pudiendo citarse entre otros: en un primer grupo, el refuerzo del municipalismo (DVRAL, 2011:5) y la sostenibilidad financiera (DVRAL, 2011:6); en un segundo grupo, la transparencia, la simplificación de las estructuras organizativas, la cohesión territorial así como también la mejora de la vida de los ciudadanos (DVRAL, 2011:7); en un tercero, la mejora de la prestación de los servicios públicos (aumentando la eficiencia y reduciendo costes), la promoción de la cohesión y la competitividad territorial (DVRAL, 2011:89); finalmente se habla también de "los objetivos generales de la reforma de la administración local".

Pero si analizamos en profundidad la Resolución Nº 40/2011 del Consejo de Ministros, el Documento Verde y la propuesta de ley Nº 31/XII encontramos que los ejes fundamentales de la reforma son fundamentalmente cuatro: a) el sector empresarial local; b) la organización del territorio; c) la gestión municipal, intermunicipal y la financiación y; d) la democracia local.

Reforma que, en líneas generales, presenta algunos problemas. El primero es que ante la rapidez con la que se quiere realizar, debido a las exigencias exteriores, parece ignorarse el marco jurídico existente, como si no hubiese normas vigentes en el país o como si hasta ahora nadie hubiese pensado sobre ellas (no hay más que ver como en el texto del Documento Verde se habla de que la ley depende de "una matriz de criterios" que proviene del propio documento, como si la vigente Ley Electoral o el Régimen Jurídico de los Municipios y Freguesias no constituyeran parámetros que estructuran el ordenamiento jurídico portugués). El segundo es que excepto

(cc) BY-NC-ND

en el caso del sector empresarial no existe un diagnóstico de los problemas a los que se pretende dar respuesta, ni tampoco se identifican los presuntos males del exceso de freguesias y de electos locales[20]. Por último, hay que señalar la gran proliferación de objetivos, que ya hemos indicado anteriormente, especialmente apreciable en el Documento Verde, donde además de los objetivos específicos de cada uno de los ejes (ver Nº 2.3) existen por lo menos diez objetivos generales diferentes (ver Nº 2.2.3). Para Melo Alexandrino (2011) esta dispersión de objetivos (unida al déficit de diagnóstico, la semántica y a veces también a la calidad del texto) es razón para sospechar por lo menos de una falta de percepción clara del horizonte de la reforma, aunque es cierto que al final del texto del Documento Verde se plantea para cada uno de los ejes (salvo para el cuarto), tres objetivos relativamente claros: 1º) racionalización del sector empresarial local; 2º) reducción significativa del número de freguesias; 3º) refuerzo del intermunicipalismo (DVRAL, 2011: 37)

Echas estas observaciones generales veremos uno a uno los cuatro ejes principales de la reforma planteados en el Libro Verde, que debían ser realizados antes de finales de 2012.

a) Sector empresarial local.

Diagnosticado y estudiado el problema existente, los objetivos y medidas propuestas no han encontrado rechazo, al ser consideradas necesarias. El trabajo realizado por la Comisión[21] del Libro Blanco del Sector Empresarial llevó a la aprobación de la Ley Nº 55/2011, de 15 de Noviembre, la cual suspendía la creación de nuevas empresas locales así como también la adquisición de participaciones sociales, reforzando aún más las exigencias de transparencia y el régimen de incompatibilidades.

b) Organización del territorio

La reducción del número de freguesias[22] (en esos momentos de 4.259) era asumida por el gobierno como una prioridad para mejorar el funcionamiento interno de la Administración Local, dejando para otro momento posterior la redefinición de las actuales competencias de los municipios y las freguesias y la incentivación de la fusión de municipios que les exigía la Troika (FLORES y PINEDA, 2013:42).

Con el fin de abrir un debate sobre el tema, entre todos los actores implicados, el Gobierno incorpora en el Libro Verde una propuesta de Matriz de Criterios de Organización Territorial, la cual tuvo que modificar a los dos meses de presentarla por contener varios errores. Los criterios utilizados en esa matriz eran demográficos y de accesibilidad (distancia) sin contemplar otros criterios tanto o más importantes que esos, como son: los económicos, sociales, de desarrollo, sostenibilidad o culturales. Más tarde, en febrero de 2012, el Gobierno aprueba una propuesta de ley que establece las reglas para la reducción del número de freguesias, consagrando en ella "la obligatoriedad de la reorganización administrativa del territorio de las freguesias" y se da inicio al "proceso de reorganización administrativa del territorio". A partir de ese momento las Asambleas Municipales tenían noventa días para deliberar y decidir sobre la reorganización administrativa de sus territorios, en el caso de que no cumplieran los plazos o los criterios mínimos, la decisión la tomaría una comisión técnica. Terminado el plazo fijado para la fusión voluntaria (15 de octubre de 2012) sólo un tercio de los municipios afectados presentaron sus propuestas[23], a pesar de que los que lo hicieran se beneficiarían de una

(cc) BY-NC-ND

reducción (un 20% menos) en el número de freguesias a extinguir.

Finalmente, aunque con retraso, se aprueba la Ley Nº 11-A/2013 de Reorganização administrativa do território das freguesias, de 28 de enero, que supone la reducción de más de 1.000 freguesias.

El proceso no ha estado exento de conflictos, habiéndose creado una fuerte oposición social tanto a la forma de realizar el proceso como a la reforma en sí. Los vecinos de las freguesias que desaparecían o se fusionaban han participado en numerosas manifestaciones y la Asociación Nacional de Freguesias (ANAFRE)[24] ha celebrado numerosas reuniones en las que ha manifestado su rechazo a la reforma.

Tampoco ha quedado claro en este tiempo que la reforma suponga un ahorro económico[25], objetivo fundamental de la misma. La propia ANAFRE realizo un estudio para conocer si la reforma implicaba o no un aumento de costes, en su opinión "las freguesias son fundamentalmente un trabajo de voluntariado. Con la reforma se va a ganar escala, habrá más presidentes a media jornada y a jornada entera, que tendrán que ser remunerados por el Presupuesto del Estado" (Jornal de Noticias, 2012), lo que va a suponer, por tanto, un mayor coste para el Estado. De la misma opinión es Celso FERREIRA del PSD, presidente de la Cámara de Paredes: "La fusión de freguesias no va a reducir el gasto, ya que la creación de nuevas, con mayor dimensión va a exigir un presidente a tiempo completo" (FLORES y PINEDA, 2013:48).

Otro problema, no menos importante, de esta reforma es de carácter electoral. En septiembre de 2013 se iban a celebrar elecciones municipales[26] y las freguesias son las unidades administrativas nucleares en las que está basada la organización territorial del censo electoral, por lo que el Gobierno ha tenido que crear un Equipo para los Asuntos de la Reorganización Administrativa Territorial Autárquica (EARATA)[27] que adapte los sistemas de información y de identificación a la nueva realidad de la organización administrativa.

Las otras propuestas de reforma se han paralizado hasta que se celebrasen las siguientes elecciones municipales.

c) Gestión municipal, intermunicipal y financiación

En principio pueden parecer positivas las intenciones de clarificar la definición de atribuciones, de reforzar la eficiencia de la gestión y la transparencia así como el proponer un grupo de trabajo específico que trate sobre la financiación a las administraciones locales. En cambio, tiene menos sentido el introducir nuevas modificaciones legislativas al régimen de asociacionismo municipal y de las áreas metropolitanas cuando no se han utilizado todavía todas las posibilidades que ofrece la legislación vigente.

En febrero de 2013 el Gobierno entregó en la Asamblea de la República el nuevo mapa de entidades intermunicipales. Con la reforma se han reducido el número de comunidades intermunicipales de 28 a 23 y se las ha hecho coincidir con las NUTS III (subregiones)[28], lo que les permite tener una participación activa en la programación del Cuadro Financiero de la Unión Europea para el periodo de 2014-2020.

Y el 12 de septiembre de 2013 el Parlamento aprobó la Ley Nº 75 que establece el régimen jurídico de las autarquías, aprueba el estatuto de las entidades intermunicipales, establece el régimen jurídico de la transferencia de competencias del Estado a las autarquías y a las entidades intermunicipales y aprueba

(cc) BY-NC-ND

un régimen jurídico de asociacionismo autárquico.

d) Democracia local

En este punto se plantea en el Libro Verde, entre otras, la formación y composición de los ejecutivos, el número de electos locales o las competencias de la Asambleas Municipales. Pretendiendo realizar las siguientes modificaciones: a) que el Alcalde sea la persona que encabece la lista más votada en las elecciones; b) que los restantes miembros del gobierno municipal sean escogidos por el alcalde entre los miembros electos para la Asamblea; c) la reducción del número de concejales y de su dedicación, estableciendo un nuevo criterio basado en el número de electores de cada municipio[29]; d) el refuerzo de los poderes de fiscalización de la Asamblea sobre el ejecutivo y; e) la determinación del número máximo de directivos en cada municipio en razón del tamaño de población[30].

En mayo de 2013 el Tribunal Constitucional portugués a instancias del Presidente de la República, que le pidió la fiscalización preventiva de la constitucionalidad de los decretos de la Asamblea de la República Nº 132/XM y 136/XII, declara inconstitucionales las normas que le habían suscitado dudas al Presidente. En el caso de las entidades intermunicipales (áreas metropolitanas y comunidades intermunicipales) declaró que no pueden ser consideradas autarquías ya que la Constitución no las incluye en la lista de estas. Sobre las competencias municipales, al no estar identificadas claramente en el decreto 132/XII, cree que existe el riesgo de ejercicio de poder discrecional, habiendo en su opinión violación de los principios de legalidad y de reserva de ley. Por último, deja sin efecto el decreto 136/XII que revocaba varias leyes, al no entrar en vigencia el nuevo régimen.

La decisión del Tribunal Constitucional fue acogida con gran satisfacción por todos aquellos que desde el inicio de todo el proceso de reforma se habían manifestado en contra (alcaldes, concejales, partidos de la oposición, asociaciones de municipios y de freguesias, ciudadanos, etc.).

Reforma local en España

Después de varios meses de reuniones y borradores el Grupo de Trabajo para la Reforma de la Administración Local dio sus frutos. El 15 de febrero de 2013 el Consejo de Ministros aprobó el informe sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, iniciativa normativa que, mediante la sustancial modificación de varios puntos clave de la vigente Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y de la Ley de Haciendas Locales, persigue una revisión de mayor calado del que a priori muestra justificar. Hasta el punto de que hay quien percibe que la reforma no es solo una revisión del marco normativo básico, sino esencialmente un cambio de modelo institucional de la Administración Local española, que pierde en buena medida sus atributos de “gobierno local” (Junta de Andalucía, 2013).

Esta reforma pretende, según la referencia oficial presentada por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, Cristóbal Montoro, en la rueda de prensa posterior al Consejo de Ministros, clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades y eliminar las competencias «impropias», lo que supondrá –dice– un ahorro de al menos 5.500 millones de euros. Mencionó también otros muchos cambios:

(cc) BY-NC-ND

supresión de las Entidades Locales Menores; eliminación de 21.338 concejales a partir de 2015; desaparición de las mancomunidades cuya sostenibilidad financiera no esté asegurada; limitación de los sueldos de los Alcaldes (ya está en el Proyecto de Ley de Transparencia) y; fortalecimiento de la figura del Interventor local; así como de los otros habilitados nacionales, para asegurar el cumplimiento de la legalidad y el control financiero y presupuestario, etc. (MERINO y RIVERO, 2012: 8).

Tras la literalidad de la justificación del Ministro subyace que el objetivo principal de la reforma (tal como aparece gráficamente expuesto tanto en el Plan Nacional de Reformas del Gobierno de España de abril de 2012 como en el Plan Bienal de los Presupuestos del Estado presentado por el Gobierno español ante la Comisión Europea en agosto de 2013), es llevar a cabo un ajuste que suponga un ahorro del gasto público[31] y, por tanto, un efecto directo sobre la contención del déficit. El ahorro inicialmente fue cuantificado en más de 9.000 millones de euros y finalmente ha quedado reducido a algo más de 7.000 millones de euros. Su finalidad aparentemente no es tanto "racionalizar" como "ahorrar" (o pretender hacerlo)[32], pero a pesar de ello el texto no se encuentra acompañado de una memoria económica sobre los impactos reales de la misma y sus consecuencias sobre las entidades locales y las Comunidades Autónomas.

Para conseguir ese objetivo el Gobierno parte de una convicción política: que las Administraciones locales suponen un alto coste agregado para el conjunto del Estado. Unas veces, porque realizan tareas que no les corresponden, o que no deberían llevar a cabo (actividades impropias y duplicadas). Otras veces, porque son ineficientes al gastar en sus actividades una cantidad mayor de la que sería procedente. Esta supuesta ineficiencia, sobre todo de los pequeños municipios[33], es la base sobre la que se fundamenta la novedosa propuesta (nuevo art. 26.3 LBRL) de traslado imperativo de competencias municipales (o al menos de su ejercicio) desde los municipios ineficientes (cuando no superan los 20.000 habitantes) a las provincias, comarcas o islas (o incluso a las Comunidades Autónomas uniprovinciales) (VELASCO, 2013).

Todo ello, como señala Velasco (2013), fundamentándolo empíricamente el Gobierno en un estudio (o simple nota extensa) del Instituto de Estudios Fiscales (IEF) titulado "Informe sobre el ahorro potencial por establecimiento de un coste estándar en la prestación de servicios en el ámbito local" (no consta la fecha ni el método de su elaboración) que extrae, entre otras, la conclusión de que el coste de los servicios obligatorios es inversamente proporcional al número de habitantes del municipio[34]. Conclusiones que no pueden servir para una reforma de esta envergadura al apoyarse en una base empírico-económica imprecisa, incompleta, parcialmente incoherente e inadecuada para una reestructuración competencial (VELASCO, 2013). , 2013)., 2013)., 2013)., 2013)., 2013).

Otro problema de este anteproyecto es que utiliza conceptos que no se definen en su alcance y que tienen una traducción jurídica compleja. El de "duplicidades" es uno de ellos, otro es el de "coste estándar"[35] o el más escurridizo aún de "competencia impropia", al que se le pretende dar carta de naturaleza jurídica y de cuyo alcance esquivo se pretende salir mediante la pretendida (no conseguida) eliminación del ejercicio de tales competencias por los municipios[36].

También el nuevo rol de las Diputaciones[37], que las convertirá en

(cc) BY-NC-ND

Entidades prestadoras de servicios directos al ciudadano (art.26.3), presenta problemas. El primero es de índole política, y se relaciona no tanto con la proximidad, sino con la legitimidad. Si este proceso se amplía y profundiza tendrá que llevar a un cambio en la estructura política y en la forma de elección de los órganos de gobierno de las provincias, teniéndose que modificar Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio, de Régimen Electoral General (Riesgo, 2012). El segundo es de carácter organizativo, técnico y «cultural»[38]. Para desarrollar la función prestadora de servicios directos, las Diputaciones tienen que cambiar su organización y su cultura como administración. Y no pensemos que será suficiente con externalizar o acudir a formas indirectas de gestión. Eso exige una capacidad de control y una cultura de gestión muy fuerte para que no se pierdan los valores del servicio público. Son procesos de cambio de profundidad y largo alcance (MERINO y RIVERO, 2012:18-19).

La clasificación y ordenación de competencia para evitar duplicidades[39] es uno de los ejes fundamentales de la reforma, de ahí el lema de "Una administración, una competencia"[40] del que se ha hecho referencia insistentemente[41]. En este punto hay que señalar que aunque se mantiene la cláusula de intervención general o cláusula de iniciativa del art. 25.1, su alcance y efectividad se verán muy restringidos en función de lo dispuesto en el nuevo apartado 3 del artículo 7 y del contenido del artículo 86. Sobre los ámbitos en que se recortan las atribuciones de los municipios hay que señalar que todo aquello que estos han venido realizando en materia de educación, atención primaria de la salud y servicios sociales pasa a las Comunidades Autónomas, además de limitarse la iniciativa económica local.

El concepto fundamental para la definición de las competencias de las Entidades Locales y, por tanto, de la autonomía local es el "coste estándar"; por ello, según la FEMP, dicho coste no puede ser único para cada servicio sino que en su determinación deben contemplarse las variables que determinan que el mismo servicio, aun siendo prestado con la misma eficiencia, su coste sea mayor en unos municipios que en otros; variables como la población (tanto en número, como en la dispersión de los asentamientos o como en la estacionalidad), la orografía, la extensión de los términos municipales… son factores diferenciales que determinan una singular valoración del coste de los servicios que deben ser tenidos en cuenta a la hora de su evaluación (FEMP, 2013).

Las entidades locales menores[42] y las mancomunidades desaparecen si en un plazo de tres meses no rinden cuentas, lo que supone en el caso de las primeras que el 87,7% de las mismas desaparecerán (Comunidad de Castilla- León, 2013). También prohíbe a las entidades locales crear entes instrumentales o participar en otras entidades, durante el periodo de vigencia de su plan económico-financiero o de su plan de ajuste y les obliga a disolver las que desarrollen actividades económicas deficitarias.

Respecto a las medidas de racionalización vinculadas a la actividad política, señala los siguientes objetivos: a) establecer un sistema de limitación de las retribuciones máximas que podrán percibir los representantes locales, creando un cuadro comparativo entre el tamaño de la población y las percepciones que recibe un cargo con el rango de Secretario de Estado; b) determinar, asimismo, una escala del número máximo de personal eventual de los Ayuntamientos en función de su tamaño y; c) limitar el número de cargos públicos locales con dedicación exclusiva con el mismo criterio del tamaño,

(cc) BY-NC-ND

no permitiendo que ningún miembro de los municipios de menos de 1.000 habitantes la tenga, cuando en realidad son ellos los que más pueden requerirla. Estas restricciones no ayudan precisamente a la calidad democrática de los entes locales.

El que los Presupuestos Generales del Estado (PGE), como señala la Disposición Adicional tercera del anteproyecto, fijen las retribuciones de todos los funcionarios de las Entidades Locales supone una discriminación de los empleados públicos locales respecto del resto de los empleados públicos, ya que serán los únicos, de todas las Administraciones Públicas, a los que los PGE regulen su sueldo completo cada año.

Por último, es importante referirse también a la redefinición que se hace en el anteproyecto del papel de la Intervención municipal y su pretendido fortalecimiento con la atribución de un abanico de nuevas funciones, que a veces, como es el caso del control de oportunidad, exceden de sus competencias de fiscalización. Además les refuerzan las de control interno, aunque quizás en este caso, al ser el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas el que debe determinar las normas puede existir una cierta "dependencia" del mismo.

El 26 de junio el Consejo de Estado aprueba, por unanimidad, un informe no vinculante sobre el Anteproyecto de Ley en el que advierte de riesgos de inconstitucionalidad. En especial, plantea dos grandes problemas: la regulación del llamado "coste estándar", un concepto que según el Consejo de Estado, el Ejecutivo no ha desarrollado bien en el anteproyecto y, sobre todo, el principio de "autonomía local" y la reducción de competencias de los Ayuntamientos. En él también señala que "la garantía institucional de autonomía consagrada en el artículo 140 de la Constitución puede verse cuestionada como consecuencia del eventual vaciamiento competencial de los municipios y porque sus competencias pasen a una entidad de representación indirecta como es la Diputación Provincial".

En su opinión, se va a debilitar la autonomía municipal en favor de otras entidades como las Diputaciones, un hecho que califica negativamente porque, recuerda, "son entidades locales de representación indirecta". Añade que las competencias de las Diputaciones son más bien "funcionales", porque asisten a los municipios, y no "materiales", como son las competencias de los Ayuntamientos, que gestionan "intereses y asuntos que afectan al conjunto de la población", por lo que no encajarían en el nuevo papel que les da el Gobierno.

El Gobierno lejos de considerarlo un varapalo, opina que con algunos pequeños cambios la ley estará lista para su discusión en el Parlamento. Así lo demuestra aprobando la remisión a las Cortes del proyecto de ley en el Consejo de Ministros del 26 de julio.

El fondo del proyecto se mantiene igual, lo único que han realizado son unos pequeños cambios cosméticos: se ha sustituido el concepto de coste estándar, que tanto rechazo ha producido, por el de coste efectivo; lo mismo ocurre con el de competencias impropias que pasan a llamarlas competencias distintas de las propias; las Diputaciones ya no asumen el ejercicio de las competencias sino que ahora coordinan algunos servicios; curiosamente no coordinan todos los servicios obligatorios sino aquellos en los que es posible hacer más negocio (recogida de residuos, limpieza vial, abastecimiento de agua potable, etc.); y se hace referencia a las Comunidades Autónomas, cosa que

(cc) BY-NC-ND

no sucedía en el anteproyecto. Lo único novedoso es la introducción de medidas concretas para fomentar la fusión voluntaria de municipios.

Finalmente, el 27 de diciembre es aprobada la Ley de racionalización y sostenibilidad de la administración local. La ley, que aspiraba a convertirse en una de las de mayor calado del partido en el gobierno (Partido Popular) en esta legislatura, ha sembrado incendios hasta en las comunidades autónomas gobernadas por el partido conservador: dos de ellas, Galicia y Castilla y León, han aprobado reformas urgentes para intentar proteger sus competencias estatutarias sobre sus municipios. En el caso de las comunidades gobernadas por la oposición, como es el caso de Andalucía han recurrido al Tribunal Constitucional, al considerar que 23 artículos de la citada ley son anticonstitucionales. Tras este recurso está previsto que el resto de comunidades donde no gobierna el Partido Popular (Cataluña, Canarias y Asturias) presenten los suyos, también lo harán dos Parlamentos autonómicos donde los populares están en minoría: Extremadura y Navarra. Además, el 28 de marzo, 130 diputados de varios grupos parlamentarios (Partido Socialista Obrero Español, Izquierda Plural, Unión Progreso y Democracia, Coalición Canaria, Esquerra Republicana de Cataluña, Bloque Nacionalista Galego y Compromís) salvo los del Partido Popular, el Partido Nacionalista Vasco, Convergencia i Unión y algunos miembros del Grupo presentaron en el Tribunal Constitucional un recurso contra la ley racionalización y sostenibilidad de la Administración local, a la que califican como “el mayor ataque a la democracia”.

Análisis comparativo de las reformas locales de España y Portugal

A pesar de las diferencias entre los dos países sus proyectos de reforma territorial tienen muchas, quizá demasiadas, similitudes. La razón principal es que sus objetivos han sido impuestos por organismos externos (Unión Europea, Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo) como contrapartida de la ayuda que se les ha dado. Esto se percibe no solo en el contenido de los proyectos sino también en la redacción de los mismos. La redacción en ambos casos no es de mucha calidad, habiendo tenido que realizarse varias modificaciones al encontrarse errores en los textos. La terminología utilizada es similar, los dos documentos están repletos de palabras como: eficiencia, duplicidad, ahorro, sostenibilidad financiera, estabilidad presupuestaria, etc. En cambio, resulta curioso y denota el enfoque utilizado para su elaboración, la ausencia de importantes vocablos, utilizados hasta ahora cuando se hablaba de la administración local, como: subsidiariedad, proximidad, autonomía local, calidad de servicios, cohesión social, cohesión territorial, ciudadanía, etc. Es especialmente significativa la ausencia de cualquier referencia a la Carta de Autonomía Local de 15 de octubre de 1985 ratificada por ambos países, la cual pretende fortalecer el funcionamiento democrático y eficaz de las instituciones locales, al propugnar que las entidades locales estén investidas de aquellas competencias que permiten una adecuada administración de los intereses propios “a la vez eficaz y próxima al ciudadano”.

Aunque no dudamos que estas medidas, por su importancia, hayan sido meditadas y evaluadas por los gobiernos de los dos países, no se están produciendo con el necesario diálogo, consenso y pacto político que modificaciones de esta transcendencia

(cc) BY-NC-ND

precisan. Tampoco ha existido un espacio para la participación de los ciudadanos o de otros actores como ocurrió en España, por ejemplo, con la elaboración del Libro Blanco, que seguramente hubieran podido aportar mucho conocimiento. Y el plazo dado a las Comunidades Autónomas (en España) o a las Asociaciones de Municipios para elaborar sus alegaciones ha sido muy pequeño (15 días).

En los dos países se han pretendido hacer las reformas de forma precipitada, bajo el poderoso influjo de la crisis, a la búsqueda de rendimientos económicos inmediatos. Pero, como señalan los expertos, no es fácil que los cambios de modelo competencial o de la planta municipal, siendo necesarios, ofrezcan esos rendimientos en breve plazo.

Curiosamente, a pesar de que su objetivo fundamental es la reducción del gasto público y por tanto el déficit público, no se acompaña ninguno de los dos documentos de una memoria económica, memoria que se debía haber elaborado como sustento técnico, argumental y provisorio de los efectos de la puesta en marcha de las medidas que en ellos se indican. Únicamente los ministros responsables cuando presentaron los respectivos proyectos, Relvas en Portugal y Montoro en España, explicaron con unas cifras globales los impactos económicos de sus medidas. Cifras que además han ido modificando con el tiempo.

Respecto a las medidas concretas, en la Tabla 1 podemos apreciar las similitudes entre las propuestas presentadas por los gobiernos de España y Portugal.

Tabla 1.- Reformas Locales en España y Portugal

España	Portugal
Prioridad a la eficiencia	Prioridad a la eficiencia
Eliminación de entidades locales menores	Reducción y eliminación de entidades locales menores (*freguesias*)
Redefinición de competencias municipales	Redefinición de competencias entre municipios y freguesias
Reducción del número de municipios	Reducción del número de municipios
Prohibición de creación de entes instrumentales	Prohibición de creación de empresas locales
Reducción del número de cargos directivos locales	Reducción del número de cargos directivos locales
Disminución del personal eventual	Reducción del número de empleados públicos locales
Disminución número de concejales	Disminución número de concejales (*vereadores*)
Limitación de cargos públicos con dedicación exclusiva	Limitación de cargos públicos con dedicación exclusiva
Regulación de retribuciones de alcaldes y concejales	

Fuente: Elaboración propia

(cc) BY-NC-ND

Conclusiones

En los dos países existe unanimidad sobre la necesidad de revisar la normativa básica sobre régimen local, dado que el modelo institucional no da respuesta a las necesidades actuales de este nivel de gobierno, pero también se comparte que la forma, el contenido y las razones que la impulsan no son los adecuados.

Tampoco nadie pone en duda la necesidad imperiosa de ajustar el déficit público, cumplir los objetivos de deuda pública y respetar la regla de gasto, pero lo que no se puede extraer son consecuencias desproporcionadas de esas finalidades y articular una reforma estructural con vocación de permanencia en el tiempo (como es la reforma local) únicamente asentada en el cumplimiento estricto de tales objetivos. Los problemas existentes en el ámbito local no tienen nada que ver con el origen y con las manifestaciones de la actual crisis económica, son más trascendentes y atemporales que la coyuntura económica presente y su modificación, en opinión de muchos expertos, tampoco contribuirá, en lo más mínimo, a la superación de la crisis, pues estamos ante fenómenos independientes.

Se deben hacer reformas, de eso no hay duda, pero las que se hagan deben tener en cuenta los problemas políticos, de identidad, de reequilibrio territorial, organizativos, financieros y económicos, en fin, la multidimensionalidad de la cuestión. Sin embargo, estas no deben entrar nunca en colisión frontal con las políticas de cohesión social y territorial europeas, ni con la Carta Europea de Autonomía Local. La Carta Europea de Autonomía Local constituye un tratado internacional, suscrito tanto por España como por Portugal, que al margen de los dictados del soft law, ensalza el principio de autonomía local como el pilar esencial de ineludible atención normativa, sobre el que debe construirse el régimen local, al igual que reconocen las Constituciones de ambos Estados, como Elemento Fundamental de sendos ordenamientos jurídicos.

También hay que considerar algunos riesgos que se corren si los modelos locales se “reforman” de manera precipitada y/o sesgada. Uno consistiría en tratar de diagnosticar y dar soluciones a las competencias locales sin considerar las de otros niveles de Administración, por ejemplo en España las Comunidades Autónomas. Otro resultaría de abordar una reforma en profundidad, un cambio de modelo, bajo el poderoso influjo de la crisis, a la búsqueda de rendimientos económicos inmediatos. Estos rendimientos económicos no están suficientemente claros, y tampoco queda claro que se vayan a producir con la rapidez que los dos gobiernos esperan. Sería por tanto muy negativo sacrificar elementos esenciales de la autonomía local en aras de resultados inmediatos, que se pueden y deben obtener con otro tipo de reformas.

Bajo la óptica de los grandes desequilibrios del territorio español y portugués, parece quimérica la pretensión de reformar el mapa local para ahorrar costes. En los municipios despoblados y envejecidos del interior de estos dos países ni se gasta nada ni hay nada que gastar. La organización del territorio aparece enhebrada a las exigencias de la ordenación territorial, que imponen sin duda la necesidad de programas de inversiones locales para acercar el estado de bienestar a la realidad del mundo rural.

Aunque hará falta que pase un tiempo para evaluar las reformas planteadas parece que los resultados económicos pueden no ser los esperados y en cambio sí pueden existir muchos resultados negativos para la calidad

(cc) BY-NC-ND

de vida de los ciudadanos y para la conservación del territorio. De estos dos temas, a pesar de su importancia, no se hace ninguna referencia en los dos textos de reforma. Las personas y sus vidas no parecen tener ningún valor para los gobiernos de Portugal y España, cuando debían ser el eje fundamental de cualquier proyecto de cambio sobre todo en la difícil situación que, debido a la crisis económica, están sufriendo una mayoría importante de los ciudadanos de ambos países. Los ciudadanos, por tanto, son los grandes perdedores de estas reformas, ya que tendrán servicios más caros y menos eficientes

En cambio lo que se percibe claramente en los textos es que con estas medidas se va a producir la eliminación de unos principios fundamentales y muy arraigados en la sociedad, como son los de subsidiaridad, proximidad y autonomía, se van a desmantelar o privatizar muchos servicios y, se va a recentralizar el poder, pasando este a manos de los Ministerios de Hacienda de ambos países.

Parece, en consecuencia, que las reformas enunciadas responden en el fondo más a cuestiones ideológicas que al deseo de racionalizar o modernizar los gobiernos locales.

Referencias

ALMEIDA CERRECEDA, M. Portugal: el debate sobre la reforma de la administración local. In: COSCULLUELA, L. et al. *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local*, Civitas, Madrid. 2012. p. 415-445.

ASSOCIAÇÂO NACIONAL DA FREGUESIAS (ANFRE). Disponible en :<http://www.anafre.pt >. Acceso: 21 abril 2013.

COSTA GONÇALVES, P y MONIZ, A.R. Local Government in Portugal. In: MORENO MOLINA, A.M. (coord.). *Local Goverment in the Member States of the European Union*: a comparative legal perspective, Madrid: INAP. 2011. p. 483-511.

DE OLIVEIRA, A.C. Debate sobre a reforma da administraçâo local em Portugal: um breve contributo. *Direito Regional e Local* nº 16, 2011.

DOCUMENTO VERDE DA REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL. *Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política (DVRAL).* 2011. Disponible en:<http://www.portugal.gov.pt >. Acceso: 15 abril 2013.

EMBID, A. Informe General sobre el gobierno local en 2011. *Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011*, p. 11-36, 2012.

--- *Crisis económica y reforma local*. Anuario Aragonés del Gobierno Local 2011, p. 443- 469, 2012a.

FEDERACIÓN ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS (FEMP). *Alegaciones de la FEMP al anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, 2013.

FLORES, O. y PINEDA, C. Incidencia de las reformas territoriales sobre la calidad de vida de los ciudadanos: análisis comparado de las anunciadas medidas de reforma local en Portugal y España. *Revista Gestâo e Secretariado,* v. 4, n. 1, p. 23-55, 2013.

FEDERACIÓN REGIONAL DE MUNICIPIOS Y PROVINCIAS CASTILLA LEÓN (FRMP). *Alegaciones de la FRMP al anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local.*

(cc) BY-NC-ND

2013.

JORNAL DE NOTICIAS, *12 de enero de 2012*. Disponible en: www.jn.pt Acceso: 25 enero 2012.

JUNTA DE ANDALUCIA. *Informe de la vicepresidencia de la junta de Andalucía sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local*. 2013.

LAPUENTE, V. y HERRMANN, R. El buen gobierno local en perspectiva comparada. *Revista Democracia y Gobierno Local* nº 20, p. 34-37, 2013.

MARCOU, G. y WOLLMANN, H. *Primer Informe Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos.*, p. 196-234, 2008. Disponible en: www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/gold.../05_europe_es.pdf. Acceso el 30 abril 2013.

MELO ALEXANDRINO, J. *Contexto e sentido da reforma do poder local.* Curso pós-graduado sobre Direito da Interioridade, organizado por la Facultad de Derecho de la Universidad de Lisboa en colaboración con el Ayuntamiento de Bragança, 2011.

MERINO, V. y RIVERO, R. Nuevos enfoques en el sistema competencial local. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* nº 152, p. 8-22. 2012.

REBOLLO, M. La crisis económica y la oportunidad de reducir el número de municipios. In: COSCULLUELA, L. et al. *Crisis Económica y Reforma del Régimen Local.* Madrid: Civitas, 2012, p. 195-225.

RIESGO, J. Apuntes al borrador del anteproyecto de ley para la racionalización y sostenibilidad de la administración local. *Revista de Estudios Locales (CUNAL)* Nº 153, p.16-30, 2012.

RODRIGUEZ, J.M. Estructura institucional y organización territorial local en España: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Política y Sociedad,* 2010, v. 47, n. 3, p. 67-91, 2010.

VELASCO, F. Sobre el anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento empírico y por lo tanto arbitraria. *BOLETÍN IDL-UAM* n. 44, Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid, 2013. Disponible en: http:// www.idluam.org Acceso: 22 abril 2013.

XUNTA DE GALICIA. *Alegaciones de la Xunta de Galicia al anteproyecto de ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración local*, 2013.

NOTAS

1. Una versión reducida de este artículo fue presentada como comunicación en el II Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos, Madrid, 3 al 5 de julio y posteriormente publicado en Actas del Congreso.

2. España es un país que, como el resto de los del sur de Europa, nunca ha tenido una política sistemática de reducción del número de municipios (Rodríguez, 2010:71 2010:71 2010:712010:71).

3. El análisis giraba en torno a tres grandes ejes. En primer lugar las competencias, en segundo los niveles intermedios de gobierno y por último, la organización y funcionamiento.

4. Después de varios meses en los que se celebraron multitud de reuniones, jornadas,

(cc) BY-NC-ND

seminarios, etc. e incluso se abrió un apartado especial en la página web del ministerio para que los ciudadanos pudieran presentar sus propuestas, no se pudo reformar la Ley de Bases por la negativa del Partido Popular, en esos momentos en la oposición.

5. De conformidad con la Constitución Portuguesa las regiones estaban llamadas a sustituir a los distritos. En la medida en que éstas no han sido efectivamente creadas, continúan existiendo los distritos, aunque estos son meras circunscripciones de la Administración Central del Estado (Almeida, 2012).

6. El día 5 de septiembre de 2013, unos días antes de las elecciones autárquicas que se celebraron el 28 de septiembre, los jueces del Tribunal Constitucional dieron luz verde a las candidaturas de los Presidentes con tres o más mandatos siempre y cuando cambiasen de Cámara Municipal. Los jueces del Constitucional entendieron que la limitación era territorial y criticaron a los diputados porque no legislaron con "particular claridad" al respecto. Los casos más conocidos Fernando Seara, que dejaba Sintra para presentarse en Lisboa y Luis Filipe Menezes, que quería pasar de la Cámara Municipal de Vila Nova de Gaia a la de Oporto, ambos del PSD, perdieron las elecciones.

7. Embid (2012a: 449) considera poco adecuado vincular la reforma del régimen local con la crisis económica y postular esta modificación como una de las formas de reacción contra dicha crisis. Cree que esto es, sin paliativos, un error, puesto que, por un lado, los problemas que existen en el régimen local son independientes de la crisis económica y, sobre todo, la modificación del mismo tiene que ser pensable y operativa para una situación de "no-crisis" como la que, inevitablemente, se producirá algún día.

8. Según el artículo 5 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, esta tiene como competencia específica, es decir que es la única que puede legislar y adoptar actos vinculantes, la coordinación de las políticas económicas.

9. La dificultad de articular y delimitar las competencias es mayor en el marco de los Estados compuestos como es el caso español, en el que además no existe una legislación constitucional sobre la autonomía local, lo que sería deseable en aras de su protección, concibiéndose como un derecho de configuración legal lo que ha llevado a su interiorización en el ámbito autonómico junto a su dispersión en la legislación sectorial.

10. Este dato es muy útil para comparar el bienestar de los habitantes de distintos países, ya que representa el valor de los bienes y servicios producidos por cada uno de ellos.

11. El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

12. La creación de autonomías regionales ha sido desfavorable a las competencias municipales, a pesar de que se hayan adoptado medidas correctivas o que se debata su adopción (revisión constitucional de 2001 en Italia y reformas sucesivas en el primer caso, los "pactos locales de autonomía" en España en el segundo) (Marcou y Wollmann, 2008, 2008, 2008 , 2008).

13. Sobre Portugal vid. P. Costa Gonçalves y A.R. Moniz, "Local Government in Portugal".

14. El socialista José Sócrates gana las elecciones de 2005 con mayoría absoluta, volviendo a vencer en 2009 aunque en este caso sin mayoría. Al no conseguir el apoyo de ninguno de los partidos con representación parlamentaria forma un gobierno de minoría.

15. Para el profesor Menezes Cordero el acuerdo debería haber sido negociado por una "gran coalición" y no por un primer ministro en funciones. También para el profesor Jorge Miranda es asombroso que un documento de

(cc) BY-NC-ND

tanta importancia para Portugal fuera firmado por un primer ministro en funciones y que no fuera publicado en el Diário da Republica.

16. El texto del Memorando de Entendimiento está accesible en <https://infoeuropa.eurocid.pt/registo/000046743 />.

17. El artículo 236 de la Constitución Portuguesa establece la tipología de las entidades locales, señalando que, en el continente, éstas son las freguesias, los municipios y las regiones administrativas. Mientras que, en las regiones autónomas de Azores y Madeira, éstas son las freguesias y los municipios.

18. En opinión de Almeida (2012: 432) no parece acertado enjuiciar, en abstracto, en términos absolutos, si el número de freguesias, existentes en Portugal, es o no excesivo.

19. Según el profesor Melo Alexandrino en el Programa del nuevo Gobierno salido de las urnas, se habla de dos ejes muy vagos ("proximidad con los ciudadanos y descentralización administrativa") y de cuatro vectores estratégicos no menos vagos ("la descentralización y la reforma administrativa, la profundización del municipalismo, el refuerzo de las competencias de las asociaciones de municipios, la promoción de la competitividad territorial a través del poder local").

20. Esto se percibe claramente en las intervenciones hechas por los principales responsables políticos de la reforma (ejemplo de ello es el discurso del Ministro-Adjunto y de los Asuntos Parlamentarios el 31 de Agosto de 2011 20112011,

Accesible en <http://www.psd.pt/archive/doc/discurso_MR_UV_2011_0.pdf>).

21. Creada por la Resolución Nº 64/2010, de 30 de Agosto, que fue más tarde objeto de prórroga, por la Resolución Nº 39/2011, de 22 de Septiembre.

22. La media de freguesias por municipio es de menos de 14 , contando la mayor parte de los municipios (159) entre 2 y 10 o entre 11 y 20 (85), y que tan sólo 11 tienen 50 o más (De Oliveira, 2011:8 2011:82011:8).

23. Cerca de un tercio (20,5%) de los municipios del Continente (57 de 278) presentaron dentro del plazo sus propuestas de fusión de freguesias, veinte no cumplieron y 153 optaron por no pronunciarse.

24. Sobre la posición de ANAFRE, cfr. Reforma da Administração Local, accesible en <http://www.anafre.pt/noticias/imagens/Reforma%20 da%20 Administracao%20 Local_ANAFRE.pdf>.

25. La asignación económica de todas las juntas de freguesia sólo supone el 0,098% del Presupuesto General del Estado.

26. El secretario de Estado de Administración Interna explicó, el 2 de agosto, en rueda de prensa que las próximas elecciones municipales iban a tener un mayor coste que las anteriores elecciones (más de 3 millones de euros), debido al nuevo mapa territorial surgido de la reforma que obliga a la reforma del sistema informático

27. La EARATA está compuesta por los secretarios de Estado de Administración Local y Reforma Administrativa, de Administración Interna, de Administración Patrimonial y Equipamientos del Ministerio de Justicia, Adjunto del Ministro Adjunto y de Asuntos Parlamentarios y de Ambiente y Ordenación del Territorio. También hay dirigentes de la Dirección General de Administración Interna, del Instituto de Registros y Notariado, Instituto de Gestión Financiera y Equipamientos de la Justicia, Instituto Nacional de Estadística, Agencia para la Modernización Administrativa, Dirección General de los Gobiernos Locales y de la Dirección General del Territorio.

28. Los cambios más importantes se producen en la zona Centro.

29. Para Melo Alexandrino (2011) no se entiende que se siga defendiendo que el número de concejales se defina "con base en el número de electores", y no, como debía ser, basándose en el número de habitantes. En su opinión, este podía ser el momento adecuado para solucionar el grave problema del derecho local que es la

(cc) BY-NC-ND

indebida superposición de los conceptos de colegio electoral y de comunidad de residentes.

30. En el artículo 42 de la ley 75/2013 se especifica el número y la composición de los gabinetes de apoyo fijando como criterio el número de habitantes.

31. Un ejemplo claro de ello se percibe en la repetición de determinados términos en el texto: estabilidad presupuestaria se utiliza cuarenta veces (veinte en la exposición de motivos) y sostenibilidad financiera, treinta y dos veces.

32. Aunque lo cierto es que el peso del gasto municipal en el PIB español sigue siendo más o menos el mismo que en 1981 y que la deuda de los Ayuntamientos es una parte muy pequeña (alrededor del 3%) de toda la deuda pública, y eso teniendo en cuenta que la generada por el Ayuntamiento de Madrid (7.429,6 millones de euros a finales de 2012) representa el 21% de la de todos los Ayuntamientos españoles.

33. Para Rebollo (2012:214) es infundado y hasta frívolo culpar a los pequeños municipios de generar el déficit público o pensar que se reducirá gracias a su supresión.

34. El informe del IEF ofrece algunas conclusiones numéricas contrarias a esa propia hipótesis. Por ejemplo, señala que los municipios pequeños de Extremadura (de menos de 5.000 habitantes) gastan menos dinero per cápita en servicios obligatorios comunes que los grandes municipios (más de 50.000 50.00050.000 50.000 habitantes) de Cataluña. Este tipo de resultados se da también en relación con otras Comunidades Autónomas.

35. No se hace en ningún momento referencia a la calidad de los servicios públicos.

36. Curiosamente la mayor parte de la cartera de servicios de las diputaciones provinciales se podría encuadrar en esa noción.

37. A diferencia de lo que ocurre con los municipios la evaluación de los servicios prestados por las Diputaciones no tiene consecuencias de ningún tipo. Este aspecto demuestra un ejemplo más del tratamiento desigual y discriminatorio que este anteproyecto da a municipios y provincias. En efecto, a pesar de que los primeros disponen de una autonomía constitucional reforzada por su legitimidad democrática directa, son siempre puestos bajo sospecha de que el mal manejo de los servicios públicos y el despilfarro de medios económicos se produce en este nivel de gobierno, mientras que las diputaciones provinciales son consideradas (implícitamente) como entes públicos dotados de legitimidad en la eficiencia y que no tienen patologías en la prestación de sus servicios ni despilfarro en el uso de los medios económico-financieros.

38. Cualquiera que conozca mínimamente la estructura y el funcionamiento actual de las diputaciones provinciales sabe a ciencia cierta que tales instituciones son incapaces absolutamente de asumir los restos de prestación de servicios que se les pretenden atribuir en los años venideros. (Junta de Andalucía, 2013: 56).

39. Sobre la existencia de duplicidades en la prestación de servicios no se tienen datos rigurosos para toda España, pero allí donde se han estudiado en serio resulta que los Ayuntamientos son los menos responsables de ello.

40. Paradójicamente, tras la entrada en vigencia de la norma se ha producido en lugar de la clarificación pretendida una confusión sobre cuáles son las competencias locales, debido a que las Comunidades Autónomas habrían asumido previamente el régimen competencial (y hasta su desarrollo normativo) y el Estado carecería de título para rediseñarlo.

41. Con la misma senda reformista que orienta la gestión del Gobierno del Partido Popular y con unos objetivos comunes a los de la reforma local: corregir ineficiencias y redundancias competenciales, impulsar una Administración moderna, transparente y ágil, así como lograr un sector público libre de solapamientos, duplicidades y gastos innecesarios, el 26 de octubre de 2012 el Consejo de Ministros aprobó

(cc) BY-NC-ND

un Acuerdo por el que se creó una Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas (CORA). Esta Comisión presentó el 21 de junio de 2013 un informe con sus propuestas de reforma.

42. Es importante señalar la excesiva dispersión de los preceptos que regulan esta materia en el actual anteproyecto: el artículo 45 , la Disposición Adicional Séptima y las Disposiciones Transitorias Tercera y Quinta (Xunta de Galicia, 2013).

(cc) BY-NC-ND

HERBERT SIMON E OS LIMITES DO CRITÉRIO DE EFICIÊNCIA NA NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

HERBERT SIMON AND EFFICIENCY CRITERION LIMITS IN THE NEW PUBLIC ADMINISTRATION
HERBERT SIMON Y LOS LÍMITES DEL CRITERIO DE EFICIENCIA EN LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Resumo

Neste ensaio, vamos discutir sobre os limites do critério de eficiência, que é indicado como balizador das decisões de gestão ou políticas públicas. Abordaremos seus limites a partir dos conceitos apresentados por Herbert Simon, que se consagrou por estabelecer os limites da racionalidade nas decisões, até então compreendida como absoluta. Simon defende a necessidade de ampliação do conceito de eficiência, principalmente quando se trata de utilizá-lo na gestão pública, já que ela não deveria se pautar exclusivamente pela dimensão econômico-financeira e incluir outras escalas de valores. Para isso, discutiremos como o critério de eficiência se tornou central na administração pública gerencial e como ele ainda continua se pautando pelo ideal da eficiência absoluta. Em seguida, retomaremos as elaborações de Herbert Simon em Comportamento Administrativo, para evidenciar a inadequação da utilização do critério de eficiência apregoado pela nova administração pública, inserindo o conceito de eficiência relativa.

Palavras-chave: Eficiência, Nova administração pública, Administração pública gerencial, Racionalidade limitada, Herbert Simon.

Kamila Pagel de Oliveira - kamila.oliveira@fjp.mg.gov.br
Doutoranda em Administração pela UFMG, mestre em Administração pela UFMG e Graduada em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. Sub-coordenadora do Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

Ana Paula Paes de Paula - appp.ufmg@gmail.com
Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade de São Paulo, Mestre em Administração Pública e Governo pela Fundação Getulio Vargas - SP e Doutora em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas. Professora Titular e pesquisadora do CEPEAD-UFMG, atuando como subcoordenadora do Núcleo de Estudos de Gestão Pública (NEGP) e do Núcleo de Estudos Organizacionais e Sociedade (NEOS).

Artigo submetido no dia 05.11.2013 e aprovado em 30.05.2014

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

This essay, discusses the limits of efficiency criterion indicated as reference in management decisions or public policies. These limits are approached based on the concepts presented by Herbert Simon, who has established rationality limits in decisions, hitherto understood as absolute. Simon defends the need to magnify the concept of efficiency mainly for public management area, since this should not be exclusively oriented to the economic-financial dimension and should include other scales of values. In this context, we discuss how criterion efficiency became central in managerial public administration and how it is based on the ideal absolute efficiency. Then, Herbert Simon ideas in Administrative Behavior are reviewed, to evidence the inadequacy of using the criterion of efficiency hyped by the new public administration, adding to the discussion the concept of relative efficiency.

Keywords: *Efficiency, New Public Management, Managerial Public Administration, Management, Bounded Rationality, Herbert Simon*

Resumen

En este ensayo, se discuten los límites del criterio de eficiencia, referido a las decisiones de gestión de bases o políticas. Discute sus límites a partir de los conceptos presentados por Herbert Simon, que fue consagrado para establecer los límites de la racionalidad en las decisiones hasta ahora entendida como absoluta. Simon defiende la necesidad de ampliar el concepto de eficiencia, especialmente cuando se trata de usarlo en la gestión pública, ya que no debe basarse únicamente en la dimensión económico-financiera y de incluir otras escalas de valores. Para ello, vamos a discutir cómo el criterio de eficiencia se convirtió en el centro de la gestión de la administración pública y cómo todavía es guiado por el ideal de la eficiencia absoluta. A continuación, se reanuda las elaboraciones de Herbert Simon en el Comportamiento Administrativo, para poner de relieve la insuficiencia de la utilización del criterio de la eficiencia promocionado por la nueva administración pública, introduciendo así el concepto de eficiencia relativa.

Palabras-Clave: *Eficiencia, Nueva Administración Pública, Administración Pública Gerencial, Racionalidad Limitada, Herbert Simon*

Introdução

A nova administração pública, também conhecida como administração pública gerencial, configura-se como um conjunto de ações implementadas em diversos países, a partir da década de 1980, como resposta à crise do Estado, em suas dimensões fiscal, burocrática e intervencionista, que se manifestou em várias partes do mundo nessa época. Com essa crise, administrações públicas de vários países passaram a estabelecer um conjunto de medidas que visavam ao ajustamento das contas públicas e à melhoria na prestação dos serviços públicos (Pereira, 1998; Ferreira, 1999).

Por meio da introdução de ferramentas e técnicas oriundas da iniciativa privada, buscou-se no setor público a modernização da gestão, de modo que a eficiência passou a ser compreendida como uma nova palavra de ordem. No contexto da nova administração pública, a eficiência destaca-se pela necessidade de adequar meios e fins, ou seja, recursos financeiros, humanos ou materiais, com os objetivos pretendidos pelas políticas públicas. Busca-se assim uma boa prática de gestão, de modo que o critério de eficiência se alia a outros princípios, como a descentralização, a gestão por resultados e a flexibilização.

No entanto, alguns autores apontam diversos limites da nova administração pública, afirmando que ela reforça a separação entre política e administração, não considera a dimensão sociopolítica da gestão e se configura como pouco democrática (Paula, 2005; Gomes, 2009). Além disso, questiona-se o que seria eficiência no contexto da gestão pública e se deveria ser parametrizada

(cc) BY-NC-ND

pelos mesmos critérios da gestão empresarial. Neste ensaio, vamos discutir sobre os limites do critério de eficiência, que é indicado como balizador das decisões de gestão ou políticas públicas.

Abordaremos os limites do critério de eficiência a partir dos conceitos apresentados por Herbert Simon, que se consagrou por estabelecer a teoria da racionalidade limitada no processo decisório. A racionalidade até então era compreendida como absoluta e perfeita, de modo que, em decorrência disso, ocorreria também uma busca pela eficiência perfeita no contexto da administração. Simon defende a necessidade de ampliação do conceito de eficiência, principalmente quando se trata de utilizá-lo na gestão pública, já que ela não deveria se pautar exclusivamente pela dimensão econômico-financeira e incluir outras escalas de valores, além de abandonar sua pretensão de perfeição. Suas recomendações para o setor público apontam para a possibilidade de se elaborar um conceito de eficiência relativa, posição que exploramos neste ensaio.

Para isso, discutiremos como o critério de eficiência se tornou central na administração pública gerencial e como ele ainda continua se orientando pelo ideal da eficiência perfeita. Em seguida, retomaremos as elaborações de Herbert Simon (1957) em seu clássico Administrative behavior, originalmente publicado em 1947, para evidenciar a inadequação do uso do critério de eficiência apregoado pela nova administração pública, inserindo o conceito de eficiência relativa, que foi deixado inacabado pelo autor.

A nova gestão pública e a busca pela eficiência

A reforma do Estado, que se tornou tema revisto na década de 1980, pode ser interpretada como uma resposta à crise pela qual estava passando, no contexto de uma economia globalizada. A redução da autonomia do Estado na formulação e implantação de políticas públicas, provocada pelo processo de globalização e pela crise econômica e fiscal, sinalizou a necessidade de redefinir suas funções, tornando fundamental a reforma subsequente (Pereira, 1998).

A alternativa para a superação dessa crise financeira e de desempenho se manifestou na necessidade de transformação do Estado e na revisão de suas funções e de seus papéis e mecanismos de funcionamento. Essas transformações foram consolidadas na reforma gerencial do Estado, cujo objetivo foi conferir a ele, maior capacidade de governança e de atuação econômica, política e social, a partir da promoção de uma gestão eficiente dos recursos públicos e da garantia dos direitos sociais e necessidades dos cidadãos (Ferreira, 1999).

Inserida no contexto da reforma do Estado, a administração pública gerencial apresentou-se como alternativa à superação da crise do modelo burocrático, mediante a introdução, no âmbito da administração pública, de mecanismos de gestão característicos da administração de empresas privadas. De acordo com Paula (2005), toma-se, inadequadamente, como premissa, o fato de que o setor privado é mais eficiente que o setor público na proposição e aplicação de decisões administrativas, motivo pelo qual se incentiva a transposição de práticas gerenciais típicas daquele para este.

De maneira abrangente, a reforma gerencial tinha por objetivos: reduzir os custos do Estado, auxiliando no alcance do ajuste fiscal, e modernizar as formas de administrar os recursos públicos para tornar o Estado mais eficiente e voltado ao atendimento das demandas da sociedade. Para

(cc) BY-NC-ND

enfrentar a crise de governabilidade e de governança, a falta de recursos e a redução do poder do Estado, além da ineficiência do modelo burocrático, segundo Abrucio (1997, p. 7):

> O aparato governamental precisaria ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna como em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Corte de gastos – inclusive pessoal – aumento da eficiência e atuação mais flexível do aparato burocrático, tudo isto estava contido na cartilha do modelo gerencial [...].

A partir de então, dissemina-se a denominada nova administração pública, ou administração pública gerencial, cujo principal objetivo é minimizar as falhas do modelo burocrático de gestão mediante a aplicação de práticas gerenciais. A nova administração pública emerge, nesse sentido, com a missão de romper com a crise fiscal, a forte cultura patrimonialista dominante na administração pública, o baixo desempenho na prestação de serviços à sociedade e a deficiência na qualidade e quantidade desses serviços (Abrucio, 1997).

A literatura sobre o tema aponta como fundamentos da nova administração pública: descentralização administrativa e delegação de autoridade; redução dos níveis hierárquicos nas organizações; flexibilização dos mecanismos de gestão e dos processos organizacionais; controle por resultados, e primazia pela qualidade do serviço público prestado aos cidadãos. A administração pública gerencial pretende proporcionar aos gestores maior autonomia e realizar o acompanhamento e fiscalização de programas e projetos, enfatizando os resultados das políticas públicas, diferentemente do controle de processos e procedimentos característico do modelo weberiano (Gomes, 2009).

De acordo com Gomes (2009), esse modelo tem, na busca de maior eficiência na administração pública, um dos objetivos cruciais. Assim, o autor afirma que não obstante as divergências inconciliáveis entre as perspectivas de um Estado mínimo e de um Estado adequado, enfatizadas a partir de sua crise no que tange às premissas, causas e soluções para os problemas vivenciados pelas administrações públicas, a questão da eficiência como melhor critério para a realização das políticas e dos serviços públicos é corroborada por ambos, fazendo com que o objetivo da eficiência permanecesse presente, apesar de muitas iniciativas com tal intento terem sido frustradas. O modelo da administração pública gerencial contempla o valor da eficiência, pois visualiza a necessidade de definição dos objetivos e sua operacionalização em resultados, e ainda em flexibilidade quanto aos recursos e processos, o que permite uma adequação mais racional aos fins visados.

A partir da década de 1980, não obstante a disseminação do modelo proposto pela administração pública gerencial por diversos governos, algumas críticas e limitações a ele são apontadas por vários autores. De acordo com Rhodes (1996), a nova administração pública apresenta como principais fraquezas os seguintes pontos: 1) foco intraorganizacional, uma vez que concede pouca atenção ao interorganizacional e a negociação e compartilhamento de recursos e objetivos; 2) obsessão por objetivos, pois estimula a competição por incentivo e deixa em segundo plano a cooperação e confiança necessárias para a governança; 3) foco em resultados, mas há problemas para a identificação de quem os alcança; 4) baixo nível de interdependência entre os atores e a sociedade civil, muitas vezes, originado pela reduzida confiança para

(cc) BY-NC-ND

negociação e participação.

Na mesma direção, Denhardt e Denhardt (2000) afirmam que as preocupações da nova administração pública se focalizam na introdução de técnicas e valores da administração privada no contexto do setor público. Nesse sentido, a busca pelo espírito empreendedor na gestão pública muitas vezes concede ao gestor uma posição hegemônica como detentor dos recursos, fazendo com que a decisão quanto à sua boa utilização seja responsabilidade unicamente dele, o que contraria a necessidade de negociação e articulação entre diversos atores e a sociedade civil. Assim, esses autores sugerem que o governo deveria ser partilhado com os cidadãos; logo, eles deveriam ser empoderados para participar do processo de definição e implementação de políticas públicas, em vez de obliterados em sua participação pelos gestores públicos.

Paula (2005) também caminha nessa direção e afirma ainda que a nova administração pública não enfrenta a complexidade da gestão pública à medida que focaliza predominantemente a busca pela eficiência do governo, esquecendo-se da inclusão efetiva da dimensão sociopolítica, o que reforça a separação entre política e administração. Assim, o Estado gerencial preconizado pela nova administração pública enfatiza a boa gestão, mas não contempla a resolução dos conflitos e das contradições sociais.

Diante do exposto, tem-se que, a partir da nova administração pública, pretende-se solucionar os problemas de governo identificando como solução primordial para eles a busca por eficiência. O que pretendemos apontar neste ensaio é que há diversos limites para o alcance da eficiência, que envolvem fatores políticos, organizacionais, culturais, psicológicos e que, de certa forma, estão imbricados nas próprias limitações da racionalidade, definidas por Simon (1945).

Passaremos, então, à análise dos limites do critério de eficiência no contexto da administração, apresentados por Herbert Simon, e à crítica realizada por ele sobre a eficiência perfeita para delinear um conceito de eficiência relativa. Ao longo desta análise também evidenciaremos a inadequação do critério de eficiência quando se trata de questões valorativas, que são fundamentais no setor público e as limitações da administração pública gerencial, ao insistir no predomínio dos fatos em detrimento dos valores.

Os limites do critério de eficiência, a partir de Herbert Simon, e os impactos na nova administração pública

Atuando como economista, cientista político e psicólogo, Herbert Simon destacou-se como um dos grandes pensadores do século XX. Sua importância foi reconhecida nos estudos organizacionais em decorrência de suas significativas afirmações a respeito do processo decisório. Em 1978, Simon ganhou o Prêmio Nobel de Economia por ter elaborado uma teoria acerca do comportamento e do processo de
decisão na organização, que colocava em questão os pressupostos da economia neoclássica, a partir da identificação dos limites da racionalidade.

Seu trabalho está sendo resgatado atualmente por pesquisadores que fazem uma releitura de sua obra e enfatizam a crítica que realiza sobre a economia neoclássica e a administração clássica. Como evidencia Balestrin (2002), o Nobel se deveu ao fato de Simon questionar a economia convencional da teoria da oferta e demanda, pois suas elaborações trazem a complexidade do mundo real por meio da psicologia e da ciência comportamental. Balestrin

(cc) BY-NC-ND

(2002, pp. 4-5), afirma que Simon apresentou:

> [...] a teoria da racionalidade limitada, em que contrapunha a visão clássica de que os administradores sempre tomam decisões que maximizam lucros e que os indivíduos sempre fazem a melhor escolha entre numerosas alternativas. Simon observou que o processamento de informações pelas pessoas é limitado e geralmente busca-se uma aproximação satisfatória dos resultados.

Para Simon (1957, p. XXIV), a teoria administrativa é a uma teoria da racionalidade intencional e limitada dos seres humanos:

> **The central concern of administrative theory is with the boundary between the rational and the non-rational aspects of human social behavior.** Administrative theory is peculiar the theory of intended and bounded rationality of the behavior of human beings who **satisface** because they have not the wits to **maximize** (grifos nossos).

Assim, para Simon (1957) os agentes não maximizam, pois não há sagacidade o bastante para isso, mas contemporizam. O termo originalmente utilizado por Herbert Simon é satisfice, que é uma combinação de satisfy e sacrifice, no sentido de que o homem administrativo satisfaz a alguns critérios e sacrifica outros. Na edição brasileira, o termo foi traduzido como contemporizar. Simon (1957, p. XXV) contrapõe-se ao homem econômico da economia neoclássica, que maximiza seus esforços e seleciona a melhor alternativa; o homem administrativo, que contemporiza, ou seja, que busca uma ação satisfatória ou razoavelmente boa. Em suas palavras: While economic man maximizes – selects the best alternative from among all those available to him; his cousin, whom we shall call administrative man, satisfaces – looks for a course of action that is satisfactory or "good enough".

Simon (1957) esforça-se para deslocar a ideia de maximização colocando em seu lugar o conceito de contemporização. Seu texto sugere a inviabilidade da maximização devido à impossibilidade lógica, pois, para que isso fosse uma realidade, o agente deveria ser capaz de avaliar todas as alternativas possíveis antes de tomar uma decisão. Assim, mesmo quando o agente crê que maximiza, na realidade contemporiza. A intencionalidade de maximização pode até prevalecer, mas o fato é que não há garantia de que ela ocorra, pois sempre existe a possibilidade de que outras alternativas de tomada de decisão levem ao melhor resultado.

> First, because he satisfaces, rather than maximizes, administrative man can make his choices without first examining all possible behavior alternatives. Second, because he treats the world as rather "empty", and ignores the "interrelatedness of all things" (so stupefying to thought and action), administrative man is able to make his decisions with relatively simples rules of thumb that do not make impossible demands upon his capacity for thought (Simon, 1957, p. XXVI).

Em seu discurso para o Prêmio Nobel em 1978, Simon (1979, p. 497) tenta evidenciar novamente que contemporização reflete melhor as evidências empíricas do que a maximização e faz isso recorrendo a exemplos práticos:

> It would take a much more extensive review than is provided here to establish the point

(cc) BY-NC-ND

> conclusively, but I believe it is the case that specific phenomena requiring a theory of utility or profit maximization for their explanation rather than a theory of bounded rationality simply have not been observed in aggregate data. In fact, as my last two examples indicate, it is the classical rather than the behavioral form of the theory that faces real difficulties in handling some of the empirical observations.

Nesse discurso, Simon (1979, p. 504) procura defender mais uma vez sua tese de contemporização, mas admite as resistências dos economistas quanto ao abandono da "perfeita maximização", pois, em sua visão, mesmo nas teorias mais recentes, o apego a tal noção permanece. Sua insistência nesse ponto reforça suas críticas quanto à adequação da maximização para explicar e gerir o processo decisório, uma vez que ele chega a afirmar que os economistas continuam se iludindo quanto à possibilidade de lidar efetivamente com toda a informação e incerteza implicada em uma decisão.

> In none of these theories any more than in statistical decision theory or the theory of games is the assumption of perfect maximization abandoned. Limits and costs of information are introduced, not as psychological characteristics of the decision maker, but as part of his technological environment. Hence, the new theories do nothing to alleviate the computational complexities facing the decision maker do not see him coping with them by heroic approximation, simplifying and satisficing, but simply magnify and multiply them. Now he needs to compute not merely the shapes of his supply and demand curves, but, in addition, the costs and benefits of computing those shapes to greater accuracy as well. Hence, to some extent, the impression that these new theories deal with the hitherto ignored phenomena of uncertainty and information transmission is illusory. For many economists, however, the illusion has been persuasive.

As colocações de Simon sobre maximização têm repercussões no tratamento que faz do conceito de eficiência. De acordo com Simon (1957, p. 179), o princípio norteador da teoria administrativa tem sido o critério de eficiência que determina [...] that choice of alternatives produces the largest result for the given application of resources. Trata-se, portanto, de uma relação entre meios e fins, entre recursos utilizados em determinada ação e fins pretendidos com ela. Nas organizações privadas, esse critério é mais facilmente compreendido, pois se refere ao lucro, ou seja, a eficiência nessas organizações significa a escolha da alternativa que gera a maior receita líquida (em termos monetários) para a organização, maximizando receita ou minimizando custos. No entanto, a aplicação do critério de eficiência é bem mais complexa nas organizações não comerciais, nas quais a medida monetária dos resultados costuma ser insignificante, ou mesmo impossível. Assim, torna-se necessário ampliar o conceito quando aplicado a elas.

> The simplicity of the efficiency criterion in commercial organizations is due in large part to the fact that money provides a common denominator for the measurement of both output and income, and permits them to be directly compared. **The concept must be broadened, therefore, if it is to been applicable to the process do decision where factors are involved that are not directly measurable in monetary terms**. Such factors will certainly be present in non-commercial organiza-

(cc) BY-NC-ND

> tions where monetary measurement of output is usually meaningless or impossible (Simon, 1957, p. 173) (grifo nosso).

As organizações públicas seriam um exemplo disso, mas o autor ressalta que há limitações desse uso inclusive em organizações privadas, já que elas também se preocupam, muitas vezes, com o interesse público e a satisfação dos funcionários, ou com questões que não podem ser estritamente contabilizadas em termos monetários. Pode-se pensar também, como exemplo, na atual preocupação das organizações com a responsabilidade social e ambiental.

> [the factors]... will also be present in commercial organizations to the extent that those controlling the organization are not solely directed toward the profit motive – i.e. where they are concerns of the public interest or employee welfare even when those factors are not directly related to the profit and loss statement. Moreover, nonmonetary factors will also be involved in the internal operation even of purely commercial organizations where specific activities are concerned whose relation to the profit-and-loss statement cannot be assessed directly. For example, decisions in a personnel department cannot always be evaluated in monetary terms, because the monetary effect of particular policy cannot be directly determined (Simon, 1957, p. 173).

Considerando as organizações públicas, nas quais os fatores não devem ser exclusivamente mensurados em termos monetários, a tomada de decisões torna-se um dilema devido à intangibilidade dos serviços públicos.

> [...] the values which public services seek to realize are seldom expressible in concrete terms. Aims, such as those of a recreation department – to "improve health", "provide recreation", "develop good citizens" – must be stated in tangible and objective terms before results can be observed and measured. A serious dilemma is posed here. The values toward which these services should be directed do not provide sufficiently concrete criteria to be applied to specific decisional problems (Simon, 1957, p. 176).

Simon (1957, p. 176) argumenta que o substituto do valor monetário de produção na administração pública deveria ser encontrado na formulação de índices de valores que medem o grau de consecução dos objetivos de uma ação governamental, de modo que fosse possível comparar resultados de diferentes cursos de ações. O problema é que há uma dificuldade considerável para definir objetivos no setor público, pois, quando procuramos expressá-los em valores, frequentemente constatamos que eles são pouco tangíveis.

Isso cria uma dificuldade nos processos decisórios, pois, quando se trata de decisões financeiras, comparam-se dois cursos de ação diferentes para escolher o melhor resultado monetário, sendo que, se os dois levam ao mesmo resultado monetário, é indiferente escolher entre um e outro. No caso de decisões que envolvem políticas públicas, entre dois cursos de ações diferentes, são raras as vezes que se pode dizer que um leva a um resultado melhor do que o outro, ou que cheguam aos mesmos resultados, pois aqui os resultados obtidos são qualitativamente muito diferentes e não mensuráveis em termos monetários.

Assim, Simon (1957) aponta que a impossibilidade de fazer uma comparação absolutamente tangível entre duas decisões

(cc) BY-NC-ND

torna o critério de eficiência limitado para o setor público, ou para situações em que o efeito monetário de um resultado não pode ser determinado. Ele reconhece que, na visão do gestor, o critério de eficiência determina alternativas que conduzem à maximização de resultados na aplicação de determinados recursos. No entanto, questiona a efetividade do conceito, na medida em que ele não resolve e nem evita o problema da comparabilidade:

> It should be noted that this criterion, while it supplies a common denominator for the comparison of administrative alternatives, does not supply a common numerator. Even though all decisions be made in terms of alternative applications of the same resources, the problem still remains of comparing the values which are attained by the different courses of action. The efficiency criterion neither solves nor avoids this problem of comparability (Simon, 1957, pp. 179-180).

Ocorre, nesse caso, uma importante limitação nas recomendações da administração pública gerencial, já que ela preconiza o critério da eficiência como o fator fundamental a ser buscado, sem problematizar o que seria eficiência nesse contexto. Questionamos se a administração pública gerencial, aliada à sua preocupação com a eficiência, não está deixando de lado o substancial, que deveria estar relacionado à definição democrática dos valores a serem perseguidos, pois se preocupa primordialmente com a eficiência em sua definição de adequação de meios e fins, em vez de priorizar a definição desses fins e selecionar os critérios.

Originalmente, segundo Simon (1957, p. 180), o termo eficiência era definido como fitness or power to accomplish, or success in accomplishing, the purpose intended; adequate power, effectiveness, efficacy, de modo que eficiência era quase um sinônimo de efetividade. No entanto, mais recentemente, a eficiência adquiriu um segundo significado, que é a relação entre fatores (input) e produto (output), como definida na Encyclopedia of the Social Sciences, citada por Simon (1957, p. 180):

> Efficiency in the sense of ratio between input and output, effort and results, expenditure and income, cost and resulting pleasure, is a relatively recent term. In this specific sense it became current in engineering and during the latter half of the nineteenth century and in business and in economics only since beginning of the twentieth.

Simon (1957, p. 181), então, afirma que o problema é que, em geral, se considera o conceito de eficiência perfeita advindo das ciências físicas e da engenharia nas ciências sociais, mas não há como se ter uma eficiência absoluta:

> It must be noted that there is a difference in computing an output-input ratio in the physical and in the social sciences. For the engineer, both output and input are measured in terms of energy. The law of conservation of energy tells him that the output of useful energy cannot exceed the energy input. Hence arises the concept of “perfect” efficiency – that is, a situation in which output equals input. In social sciences, output and input are seldom measured in comparable units; and even when they are, [...], there is no “law of conservation of energy” which prevents the output from exceeding the input. **Hence, the concept of perfect efficiency, if it is used at all, must be redefined. As a matter of fact, the concept of perfect efficiency will not be required in the**

(cc) BY-NC-ND

> **present study.** Actual problems, as they present themselves to the administrator, are always concerned with **relative** efficiencies, and no measure of absolute efficiency is ever needed (grifos nossos).

Para Simon (1957), na realidade, o administrador não escolhe entre a mais eficiente de duas possibilidades alternativas, mas entre as eficiências possíveis dessas duas possibilidades. Não se trata de uma eficiência perfeita, mas de eficiências relativas, de modo que, no contexto da administração, o conceito de eficiência deveria ser redefinido e ampliado. Valendo-se das considerações feitas pelo autor, tomaremos o conceito de eficiência perfeita para distinguir a noção eficiência comumente considerada na administração do conceito de eficiência que Simon tenta construir em Administrative Behavior. Por esse motivo, a seguir, utilizaremos o termo eficiência perfeita toda vez que nos referirmos à eficiência sugerida a partir dos moldes da administração clássica e denominaremos como eficiência relativa o conceito ressignificado com base no pensamento de Simon.

Indo além, Simon (1957, p. 182) evidencia como a noção de eficiência perfeita trazida da física para as ciências sociais tem seu equivalente na economia e na administração, mas traduzida no conceito da maximização da utilidade:

> It can be seen that the criterion of efficiency as applied to administrative decisions is strictly analogous to the concept of maximization of utility in economic theory. It is not asserted here that the criterion of efficiency always does dominate administrators, decisions, but rather that if they were rational it would. There is no assertion that such rationality is a common characteristic of actual behavior. On the other hand, the doctrine of maximization of utility has been commonly set forth in the economic literature as a explanatory doctrine as well, that is, as descriptive of actual behavior in the market. This difference between the two propositions should be kept carefully in mind (Simon, 1957, p. 182).

Apesar dessas limitações, seguindo as recomendações da nova administração pública que se inspira na lógica da gestão empresarial, o alcance da eficiência perfeita, traduzido na administração como a busca por escolhas que utilizem a menor quantidade de recursos possíveis e maximizem os resultados, pauta de grande parte das ações públicas, quando a prioridade deveria ser os valores que orientam os objetivos e resultados. Embora haja dificuldade de comparabilidade entre políticas de diferentes áreas, ainda recorre-se constantemente, como balizador das decisões, à eficiência perfeita, não utilizada por Simon (1957) em seu estudo por ser considerada inadequada para a administração.

Uma limitação presente no critério de eficiência perfeita refere-se ao fato de que, para se afirmar que alguma ação, é, será ou foi eficiente, é necessário identificar uma perfeita relação entre os recursos empregados nessa ação e os resultados alcançados por ela. No entanto, as políticas públicas estão permeadas por relações entre variáveis nas quais não há possibilidade de comprovação de relação de causa e efeito. No setor público, não há como determinar com precisão que um resultado de uma política pública foi alcançado em decorrência de uma ação específica.

A redução da mortalidade infantil, por exemplo, pode estar associada a uma ação da área da saúde, como a realização de cam-

(cc) BY-NC-ND

panhas de vacinação, mas também a grandes investimentos realizados pelo governo no saneamento básico. De forma semelhante, a redução da criminalidade pode relacionar-se ao maior policiamento, a ações que aproximem os alunos da escola ou ainda a ações de cultura e esporte. Logo, a utilização do critério de eficiência perfeita como balizador de uma decisão apresenta limitações, uma vez que nem sempre é possível a comprovação da relação direta entre recursos e fins.

Por outro lado, o governo lida constantemente com demandas diversas, em diferentes setores e de grupos variados, de modo que a impossibilidade de comparação exata entre as diferentes prioridades dificulta a aplicação do critério de eficiência perfeita. Além da incomparabilidade dos diferentes valores, tem-se ainda, na administração pública, uma dificuldade para definir os objetivos das ações públicas, já que eles representam valores pouco tangíveis e objetivos múltiplos. Assim, outra dificuldade ocorre, pois, ainda que fosse possível elencar as alternativas de ações que se utilizam do mesmo recurso e comparar os diferentes valores, a escolha dos objetivos a serem alcançados envolve julgamentos de valor, enquanto o critério de eficiência perfeita, tal como tem sido disseminado, é neutro, ou seja, não contempla a presença dos valores nas decisões.

De acordo com Simon (1957), o critério da eficiência tem sido criticado pelo fato de separar meios e fins. Além disso, aponta para um processo decisório com base no factual, que torna a eficiência restrita e mecânica, pois critérios de natureza ética também deveriam ser aplicados ao problema da decisão.

> Common to all these criticisms is an implication that an "efficiency" approach involves a complete separation of "means" and "ends". We have already seen that, strictly speaking, this is not the case – that the only valid distinction is one between ethical and factual elements in decision. Yet, in the actual application of efficiency criterion to administrative situations, there is often a tendency to substitute the former distinction for the latter, and such a substitution inevitably results in the narrower, "mechanical" efficiency, which has been the subject of criticism (Simon, 1957, p. 184).

Tais critérios éticos tendem a ser deixados em segundo plano pela nova administração pública, já que ela preconiza a neutralidade da administração e reforça a separação entre ela e política. Conforme discutido anteriormente, a administração pública gerencial tende a não considerar os aspectos sociopolíticos da administração pública, o que significa, entre outras coisas, ignorar exatamente as diferenças e os conflitos na definição dos valores que permeiam os fins, que devem ser alcançados pela gestão pública, colocando o foco no factual e não no ético.

Para Simon (1957), tomadas as decisões, os administradores públicos, em geral, ignoram sua responsabilidade pelos resultados indiretos de suas atividades administrativas, enfatizando a eficiência perfeita em detrimento dos critérios éticos. O autor é contrário a essa prática, pois afirma que um critério de eficiência válido para um governo democrático deveria incluir uma postura valorativa do administrador, ainda que as limitações à racionalidade dificultem isso:

> To this point of view we oppose the contrary opinion that the administrator, serving a public agency in a democratic state, must give a proper weight to all community values that are relevant to his activity, and that are reasonably ascer-

(cc) BY-NC-ND

> tainable in relation thereto, and cannot restrict himself to values that happen to be his particular responsibility. **Only under these conditions can a criterion of efficiency be validly postulated as a determinant of action.** Of course the extent to which administrators can, in practice, give consideration to "indirect" effects is severely limited by the psychological considerations analyzed at length in Chapter V. Many effects not directly related to the objective organization will perforce be ignored because the administrator's span of attention is limited, and because there are often severe limits on the time available for making decisions (Simon, 1957, p. 186) (grifo nosso).

Simon (1957) conclui que, no que se refere aos aspectos factuais da tomada de decisões, o administrador deve se orientar pelo critério da eficiência, mas, quanto aos aspectos valorativos, esse critério não faz sentido, de modo que a distinção entre valor e fato é fundamental na administração pública:

> […] in the factual aspects of decision--making, the administrator must be guided by the criterion of efficiency. This criterion requires that results be maximized with limited resources. On the other hand, criteria of "correctness" have no meaning in relation to the purely valuational elements in decision. A democratic state is committed to popular control over theses value elements, and the distinction of value from fact is of basic importance in securing a proper relation between policy-making and administration.

Diferenciar administração de economia é uma das tentativas de Simon (1957, pp. 240-241), que se esforça para evidenciar que a administração não consiste no preceito único da maximização de resultados justamente porque a racionalidade é limitada. Se a tarefa da administração fosse somente essa, não haveria necessidade de teorias administrativas, pois bastaria o utilitarismo econômico.

> [...] if there were no limits to human rationality administrative theory would be barren. It would consist of the single precept: Always select that alternative, among those available, which will lead to the most complete achievement of your goals. The need for an administrative theory resides in the fact that there **are** practical limits to human rationality, and that limits are not static, but depend upon the organizational environment in which the individual's decision takes place (grifo nosso).

Por fim, a utilização do critério de eficiência perfeita como pressuposto da administração pública gerencial enfrenta os limites da própria racionalidade. No pensamento de Simon (1957), é central a existência de um conjunto de limitações da racionalidade que interferem no comportamento administrativo e na tomada de decisão, limites esses relacionados às capacidades física, cognitiva e de recursos do indivíduo, aos valores e conceitos de finalidades que influenciam o tomador de decisão e à extensão de seu conhecimento. Em suas palavras:

> Rationality implies a complete, and unattainable knowledge of the exact consequences of each choice. In actuality, the human being never has more than a fragmentary knowledge of conditions surrounding his action, nor more that a slight insight into the regularities and laws that would permit him to induce future consequences from a knowledge of present circumstances (Simon,

(cc) BY-NC-ND

1957, p. 80).

Dessa forma, não obstante a busca pela eficiência perfeita estar adequada às bases da nova administração pública, que coaduna com a racionalidade instrumental e com o pressuposto do homem econômico, o reconhecimento dos limites dessa racionalidade e a aceitação do homem administrativo como aquele dotado de características mais realistas do que o homem econômico, coloca em questão a adequação do critério de eficiência trazido, a partir da gestão empresarial, pela administração pública gerencial para lidar com a complexidade da gestão pública. Em síntese, as formulações de Herbert Simon nos permitem especular que, para a administração pública, o critério de eficiência deveria ser relativo, ou seja, no processo decisório do setor público, é necessário relativizar os aspectos factuais de acordo com os elementos valorativos em jogo, que estão submetidos ao controle popular.

Considerações finais

A administração pública configura-se com o aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços e políticas públicas que visa à satisfação das necessidades coletivas. Administrar significa, ainda, gerir os recursos públicos, o que contempla realizar políticas públicas e também dirigir, governar e cumprir a vontade da sociedade com o objetivo de obter resultados úteis.

O alcance dessa finalidade da administração pública não é, portanto, tarefa fácil, pois ela possui diversas características que a tornam complexa e dificultam o processo de tomada de decisão pelo gestor. A partir da década de 1980, diversos países passaram a implementar um modelo de gestão pública caracterizado pela administração pública gerencial, cujo pressuposto fundamental refere-se à busca de eficiência como critério para o alcance dos objetivos das organizações públicas.

No entanto, percebe-se que o critério de eficiência corrente apresenta várias limitações, tendo em vista que, a partir da perspectiva de Simon (1957), não representa um critério adequado para a tomada de decisão em organizações públicas. No que tange ao setor público, limitações como a dificuldade de identificação dos valores a serem perseguidos, a impossibilidade de considerar a percepção de todos os envolvidos para a escolha dos fins, a falácia da neutralidade das decisões acerca das políticas públicas, a incomparabilidade das políticas que lidam com prioridades distintas e os limites da própria racionalidade foram discutidos como fatores que põem em questionamento o uso de tal critério de eficiência como balizador da tomada de decisão na gestão pública tal como preconizado na administração pública gerencial.

As considerações de Herbert Simon sobre a racionalidade limitada no processo decisório e sua recomendação para ampliação e redefinição do conceito de eficiência, no sentido de indicar a relatividade como elemento fundamental na tomada de decisões na gestão pública, parecem-nos um caminho promissor para construir um novo referencial para instruí-la, de modo que a relação entre os valores envolvidos e os resultados alcançados pudesse ser reequacionada. Este ensaio recoloca o desafio trazido por Simon em seu trabalho, que é construir um conceito de eficiência relativa, que relativize os fatos de acordo com os valores sustentados pelo controle popular, sugerindo que há caminhos para se repensar a forma como as decisões são tomadas nos governos.

Referências

(cc) BY-NC-ND

Abrucio, F. L. (1997). O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos ENAP*, 10,1-50.

Balestrin, A. (2002). Uma análise da contribuição de Herbert Simon para as teorias organizacionais. *REAd*, 8, 4, 1-17.

Denhart, R. B & Denhart, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60, 6, 549-449.

Ferreira, C. M. M. (1999). Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: V. Petrucci & L. Schwarz (Orgs.). *Administração Pública Gerencial:* a reforma de 1995. Brasília: EdUNB.

Gomes, E. G. M. (2012). *Gestão por resultados e eficiência na Administração Pública*: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. Tese de doutorado, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, SP, Brasil.

Paula A. P. P. (2005). *Por uma nova gestão pública:* limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: EdFGV.

Pereira, L. C. B. (1998). *Reforma do Estado para a cidadania:* a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: governing without government. *Political Studies*, 44, 4, 652-667.

Simon. H. A. (1957). *Administrative Behavior:* A Study of Decision-Making Processes in Administration Organizations (2a ed.). New York: Macmillan. (Obra original publicada em 1947).

Simon, H. A. (1979). Rational Decision Making in Business Organizations. *The American Economic Review*, 69, 4, 493-513.

(cc) BY-NC-ND

INFORMAÇÃO, ACCOUNTABILITY E CONTROLE SOCIAL – ANÁLISE DAS CONTRADIÇÕES ENTRE PRESSUPOSTOS DA DEMOCRACIA E REALIDADE NAS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS REPRESAS BILLINGS E GUARAPIRANGA

ANALYSIS OF CONTRADICTIONS BETWEEN ASSUMPTIONS OF DEMOCRACY AND REALITY IN PUBLIC POLICIES AT THE BILLINGS AND GUARAPIRANGA RESERVOIRS

ANÁLISIS DE LAS CONTRADICCIONES ENTRE SUPUESTOS DE LA DEMOCRACIA Y REALIDAD EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LAS REPRESAS BILLINGS Y GUARAPIRANGA

Resumo

O artigo procura refletir sobre a democracia com base nos pressupostos conceituais de informação, *accountability* e controle social e averigua se as características do sistema democrático se apresentam ou não nas políticas públicas específicas (sociais/ambientais) na região das represas Billings e Guarapiranga, localizadas em São Paulo. Para tanto, são analisados indicadores sociais (no contexto de informações disponíveis) nessas regiões, assim como as ações do Observatório dos Recursos Públicos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), projeto coordenado pelo Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da Fundação Getulio Vargas de São Paulo (Ceapg/FGV-Eaesp). Conclui-se que o Estado brasileiro permanece opaco perante as demandas por transparência e controle social, tornando-se consequentemente pouco *accountable*, apesar dos avanços obtidos desde a redemocratização do país.

Palavras-chave: democracia, *accountability*, controle social, políticas públicas, ações socioambientais.

Francisco César Pinto da Fonseca - Francisco.Fonseca@fgv.br
Professor da Eaesp, Depto. Gestão Pública. Membro do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP

Alvaro Escrivão Jr - alvaro.escrivao@fgv.br
Depto. Gestão Pública. Membro do Centro de Estudos em Saúde da FGV/EAESP.

Ana Sílvia Puppim - asilviap@superig.com.br
Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo (CDHEP). Jornalista e militante da causa dos direitos humanos.

Carolina Zanatta - carolzana@yahoo.com.br
Mestre em Administração de Empresas pela FGV/EAESP

Artigo submetido no dia 07.04.2011 e aprovado em 16.04.2014

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

ABSTRACT

This paper reflects on the concept of democracy based on assumptions, which are also conceptual, such as information, accountability and social control, and it checks whether such characteristics of the democratic system are present or not in the specific public policies (social/environmental) in the Billings and Guarapiranga reservoir region in São Paulo. For such, it analyzes social indicators (in the context of available information) in these regions, as well as actions by the Growth Acceleration Program's (PAC) Public Resources Observatory, a project coordinated by the Public Administration and Government Studies Center of the Getúlio Vargas Foundation of São Paulo (Ceapg/FGV-Eaesp). It concludes that the Brazilian state remains opaque before the demands for transparency and social control, consequently becoming little accountable despite the advances obtained since the country's redemocratization.

KEY WORDS: *Democracy, Accountability, Social Control, Public Policies, Social-Environmental Actions.*

RESUMEN

El artículo busca reflexionar sobre el concepto de democracia teniendo como referencia los supuestos, también conceptuales, como información, accountability y control social, y averigua si tales características del sistema democrático se presentan o no en las políticas públicas específicas (socio/ambientales) en la región de las represas Billings y Guarapiranga en São Paulo. Para eso, son analizados indicadores sociales (en el contexto de informaciones disponibles) en esas regiones, así como las acciones del Observatorio de los Recursos Públicos del Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), proyecto coordinado por el Centro de Estudios en Administración Pública y Gobierno de la Fundación Getulio Vargas de São Paulo (Ceapg/FGV-Eaesp). Se concluye que el Estado brasileño permanece opaco ante las demandas por transparencia y control social, tornándose consecuentemente poco accountable, a pesar de los avances obtenidos desde la redemocratización del país.

PALABRAS CLAVE: *Democracia, Accountability, Control Social, Políticas Públicas, Acciones Socioambientales.*

INTRODUÇÃO E PROBLEMATIZAÇÃO

Este artigo pretende analisar as dissintonias entre os códigos legais balizadores da democracia e a realidade das políticas públicas aplicadas na região das represas Billings e Guarapiranga, localizadas em São Paulo. Essa região foi escolhida em razão de seus indicadores sociais serem inferiores aos do município de São Paulo, o que, por seu turno, norteou as ações do Observatório das políticas socioambientais decorrentes dos investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), descritas a seguir.

Em termos conceituais, a democracia implica disponibilidade de informação, isto é, sua publicização, o Estado deve ser socialmente controlado e permeável à participação popular, e a existência de *accountability*. Dessa forma, intenta-se analisar se esses pressupostos da democracia, ou melhor, do estado de direito democrático, são aplicados à realidade numa situação concreta de emprego de políticas públicas socioambientais.

Ao analisar a democracia e, consequentemente, o estado de direito democrático, o aparelho do Estado, isto é, a administração pública, ganha importância, uma vez que é por meio dele que de fato ocorrem as ações políticas. Sabe-se que o Estado democrático tem como pressuposto a existência de mecanismos de regulação dos conflitos, de implementação de políticas públicas e, sobretudo, para os fins deste artigo, de publicização, de *accountability* e de controle social, entre outras características. Daí a importância da disponibilidade da informação como um de seus elementos basilares.

Entende-se por informação o conjunto de dados – qualitativos e quantitativos –, com ordens e magnitudes diversas, que incluem

(cc) BY-NC-ND

os processos decisórios os quais afetam direta e indiretamente a vida dos cidadãos. Em decorrência disso, o controle social abrange mecanismos formais e/ou informais, consultivos e/ou deliberativos, cujos objetivos são a fiscalização das ações governamentais nas mais diversas áreas, a abertura de canais de informação e decisão quanto à formulação e implementação de políticas públicas e a canalização de opiniões e interesses dos grupos politicamente organizados em determinado tema com o objetivo de ouvi-los quanto à formulação e execução de políticas. Quanto à *accountability,* entende-se como a possibilidade concreta de responsabilização do Estado perante a sociedade, o que implica ser responsivo às demandas – contraditórias – dos grupos organizados, sobretudo dos mais vulneráveis. Por fim, quanto ao controle social, entende-se a possibilidade de o Estado ser controlado pelos mais diversos grupos sociais que conflitam na sociedade, uma vez que sua ordenação jurídico/política na democracia é igualitária, embora sua natureza não seja, nem possa ser, neutra. Embora os grupos sociais tenham agendas e interesses distintos, eles podem controlar, por meios diversos, o Estado – o que implica, no limite, controlarem-se mutuamente, mesmo com a assimetria de recursos de poder –, tendo em vista o caráter democrático e republicano de suas instituições e dos fundamentos que o erigem. Tais fundamentos, contudo, só são válidos se de fato se efetivarem em instituições por meio de procedimentos.

Observe-se que, na teoria política moderna, Monstequieu e, sobretudo, "Os Federalistas" teorizaram justamente sobre a ideia de "jogar com os interesses contrários". Trata-se de uma tradição intelectual extremamente importante até os dias de hoje, pois influencia fortemente os modernos Estados nacionais. Vai ser verificado se, no caso dos recursos do PAC, na região dos mananciais, o possível controle mútuo entre grupos sociais com poderes assimétricos confirma ou não a teoria dos cheks and balances. Mais ainda, pretende-se averiguar se, na referida região das represas Billings e Guarapiranga, o conjunto de pressupostos e características que definem a democracia e o Estado de direito democrático estão ou não presentes. Com isso, objetiva-se cotejar postulados conceituais (informação, controle social, *accountability* etc.) com a realidade, observando, dessa forma, até que ponto a democracia brasileira é de fato próxima ou não de tais postulados.

A seguir, são abordados ambos os aspectos deste artigo: a análise dos pressupostos e postulados democráticos e, depois, sua aplicação ou não numa política pública concreta.

DEMOCRACIA COMO PUBLICIZAÇÃO DA INFORMAÇÃO

> Como um aparente jogo de palavras, pode-se definir o governo da democracia como o governo do poder público em público. O jogo de palavras é apenas aparente porque 'público' tem dois significados diversos, conforme venha contraposto a 'privado' (...) ou [então] a 'secreto', em cujo caso tem o significado não de pertencente à 'coisa pública' ou ao 'Estado', mas de 'manifesto', 'evidente', mais precisamente de 'visível' (Bobbio, N., 1986).

A moderna democracia tem como pressuposto fundamental a publicização da informação, a qual implica tudo aquilo que se diz respeito ao interesse do cidadão: da utilização dos recursos públicos a uma miríade de ações que, por meios diversos, afetam a sociedade. Nesse sentido, a importância da definição de democracia como

(cc) BY-NC-ND

o governo do poder público em público sintetiza diversos aspectos conceitualmente fundamentais, como será mencionado a seguir.

Em primeiro lugar, ressalte-se a clássica separação entre as esferas pública e privada, marcante na experiência contemporânea e no pensamento político, tendo em vista o impacto das informações detidas e produzidas pelo Estado. Em segundo, enfatiza-se a importância da publicização no sentido daquilo que não é oculto nem ocultável como marca distintiva da democracia, independentemente das formas de governo. Particularmente quanto ao Estado de direito democrático e à administração pública no Brasil, os próprios princípios fundamentais (igualmente vigentes em outras democracias) afirmam que: "A administração pública direta e indireta (...) obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)". Portanto, a Carta Magna está fundada no princípio da publicidade, origem simultaneamente filosófica e empírica do Estado democrático. Por fim, o governo do poder público em público implica a possibilidade de fiscalização, de controle e de conhecimento sobre as "coisas públicas" provindas do Estado pelos membros da comunidade. De acordo com os pais da moderna República, "Os Federalistas", que embasam os regimes liberais democratas:

> Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo. Ao constituir-se um governo (...), a grande dificuldade está em que se deve, primeiro, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo. (...) Essa política de jogar com interesses opostos e rivais (...) pode ser identificada ao longo de todo o sistema das relações humanas, tanto públicas como privadas (Madison, J., 1990).

Para além da desconfiança quanto à "natureza humana", o objetivo dos federalistas é claro: por um lado dever-se-ia (o Estado) controlar o cidadão comum, conferindo-se para tanto poder às autoridades e, por outro, as autoridades deveriam ser controladas tanto pelos outros poderes – daí a famosa tripartição do poder e a existência dos controles internos e externos –, como pelos indivíduos e, sobretudo, modernamente, pelos grupos politicamente organizados.

É importante notar que essas abordagens, entre outras, provenientes do pensamento político e de experiências históricas, deixaram como legado a ideia do Estado de direito democrático, em que a representação política se dá por diversas formas. No caso brasileiro, observa-se a representação no Parlamento (em seus três níveis) por diversas formas; nos partidos políticos pela via da representação; nos movimentos sociais, cuja lógica é a representação de setores sociais; nos conselhos gestores de políticas públicas, em que o cidadão comum é chamado a participar do processo decisório, mesmo que de forma consultiva; nas organizações não governamentais, que representam segmentos temáticos; nas práticas de advocacy, que implicam a defesa de causas públicas de forma visível e ostensiva; entre outras. Entretanto, paralelamente ao caráter estritamente representativo, a democracia brasileira pós-1988 institucionalizou a participação direta: os Conselhos Gestores, as práticas do "orçamento participativo", as audiências públicas, o referendo e o plebiscito, entre outros, os quais são experiências que combinam representação no nível local e participação direta estrito senso, pois envolvem diretamente a comunidade, cujos membros, ao menos le-

(cc) BY-NC-ND

galmente, podem ser oriundos dos segmentos sociais mais pobres, o que não deixa de ser inovador na história brasileira.

Em relação à administração pública, as possibilidades de controle sobre suas inúmeras arenas decisórias, ações político/administrativas e políticas públicas têm nesses pressupostos princípios afirmadores do Estado de direito democrático. Nele, a informação disponível e traduzida em linguagem simples é ao mesmo tempo direito do cidadão e dever do Estado. Especificamente quanto à tradução das informações técnicas em linguagem acessível ao cidadão comum, ainda é um grande desafio ao Estado brasileiro. Ainda assim, o chamado "governo eletrônico" pode contribuir para a disponibilidade – que implica visibilidade – e mesmo a tradutibilidade de informações cruciais ao cidadão. Mesmo que tal prática ainda seja recente no Brasil, uma vez que, por governo eletrônico, majoritariamente se entende a prestação de serviços – que não "abrem" os governos –, há enorme potencialidade desse instrumento como "controle social" da administração pública. Um exemplo significativo diz respeito ao Sistema de Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi) e ao seu congênere para estados e municípios (Siafem), que armazenam um sem-número de informações sobre as finanças públicas e os orçamentos, mas que não é disponibilizado aos cidadãos comuns ou mesmo às organizações da sociedade politicamente organizada. Mais ainda, a linguagem utilizada é hermética ao cidadão comum, uma vez que somente técnicos governamentais conhecedores do sistema conseguem acessá-lo e compreendê-lo. Esse exemplo demonstra o fosso entre a potencialidade dos meios técnico/informacionais e sua aplicação, fenômeno que se manifesta na análise empírica das políticas públicas existentes nas represas Billings e Guarapiranga, como será visto a seguir. Portanto, para que haja controle social da administração pública, que se torne, portanto, *accountable*, torna-se tarefa fundamental transpor esses limites, entre outros existentes, que se estendem à esfera pública brasileira em diversas dimensões. Mesmo com essas ressalvas, é importante afirmar que há diversos avanços, o que inclui o terreno da disponibilidade de informações no setor público, mas que ainda não se tornaram regra no poder público brasileiro como um todo.

Quanto às teorias acerca do controle social, do ponto de vista politológico, a sociedade democrática, em decorrência do controle social da administração pública, foi analisada por Robert Dahl, por meio de seu conhecido conceito de poliarquia. Para Dahl (1887): "(...) é importante manter a distinção entre democracia como um sistema ideal e os arranjos institucionais que devem ser considerados como uma espécie de aproximação imperfeita de um ideal (...)". Ao permitir a participação e a contestação políticas, o Estado poliárquico teria como implicação a democratização de suas instituições. Para Dahl (1989), "Todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas". O acesso o mais igualitário possível às informações públicas seria, portanto, uma das precondições às sociedades que se configuram como poliárquicas, isto é, democráticas no sentido de permitirem a existência dos pilares que efetivam a democracia.

As referidas alternativas reportam-se ao cotidiano do cidadão e ao processo de formulação e implementação de políticas públicas, pois vinculam-se às ações governamentais e, consequentemente, à administração pública. No Brasil, essa condição ainda é frágil – como será visto a seguir no caso das represas Billings e Guarapiranga –, mesmo com os diversos avanços ocorridos

(cc) BY-NC-ND

e em desenvolvimento, desde a redemocratização. A insuficiência da democratização das instituições permanece, portanto, crucial às teorias sobre a democracia e às experiências empíricas. Especificamente quanto à questão da teoria democrática, para Luís Felipe Miguel (2000) "(...) uma teoria da democracia válida deve ser uma ferramenta para a compreensão da arena política nas sociedades contemporâneas reais, isto é, sociedades de classe, cindidas por profundas clivagens e desigualdades, inseridas em ambiente transnacionalizado".

Finalmente, convém retomar um tema central que move a esfera pública contemporânea: a *accountability*. Embora seja um termo de difícil tradução, pode ser interpretado como prática governamental ancorada na transparência e na responsabilização dos que exercem o poder, assim como na possibilidade de sua fiscalização e, sobretudo, de seu controle pelos cidadãos: seja como indivíduo, seja como grupo organizado. A *accountability* refere-se, dessa forma, tanto aos poderes do Estado como aos dos advindos da sociedade. Especificamente quanto ao Estado, deve-se notar a complementaridade da chamada *accountability* vertical, isto é, o controle do Estado pelos cidadãos, e a *accountability* horizontal (os controles institucionais mútuos), uma vez que essa dinâmica move o Estado de direito democrático, como será abordado a seguir.

Nesse diapasão, para O'Donnell (1998), que teoriza justamente sobre essa diferenciação entre *accountability* vertical e horizontal, focando-se nesta última, ressalta que:

> (...) informação confiável e adequada é essencial. Uma mídia razoavelmente independente, assim como várias instituições de pesquisa e disseminação, devem ter um papel importante, mas isso não substitui completamente a existência de agências que possam ser apoiadas publicamente, mas que sejam independentes do governo, responsáveis pela coleta e organização de dados, amplamente e disponíveis em um vasto leque de indicadores – inclusive, mas não exclusivamente, econômicos. Que indicadores devem ser esses, a metodologia de sua coleta, a sua periodicidade e os meios pelos quais são difundidos devem ser decididos por uma autoridade pluralista, e não puramente governamental.

Como se observa, a preocupação do autor quanto ao papel da informação para o exercício da cidadania e dos controles sociais é essencial, notadamente a informação pública, mesmo que por agências independentes. A produção de indicadores, portanto, de amplo domínio, tornaria *accountables* as ações do Estado.

Nesse sentido, para Andréas Schedler (1999):

> Political accountability, we stipulated, represents a broad, two-dimensional concept that denotes both answerability – the obligation of public officials to inform about their activities and to justify them, and enforcement, the capacity to impose negative sanctions on officeholders who violate certain rules of conduct. In experiences of political accountability, both aspects are usually present.

Observe-se que, para Schedler, o Estado deve não apenas prestar informações aos cidadãos, mas também fundamentá-las, punindo os que não se portarem como funcionários "do público" ao desviarem sua conduta. Por fim, segundo Enrique Peruzzotti (2001):

> (…) el concepto de accountability social

(cc) BY-NC-ND

> hace referencia a un conjunto diverso de acciones e iniciativas civiles orientadas alrededor de demandas de accountability legal. Esta nueva forma de política que surge en el espacio de la sociedad civil engloba una variedad de formas de acción colectiva y de activismo cívico que comparten una común preocupación por mejorar el funcionamiento de las instituciones representativas a través del fortalecimiento de los mecanismos de control de la legalidad de los funcionarios públicos. Estos actores representan un subgrupo, algunas veces relativamente minoritario, del entramado asociativo global de las sociedades latinoamericanas.

Uma vez que as informações, em sentido lato, sejam disponibilizadas, propiciam a um conjunto de organizações sociais – movimentos sociais, organizações sindicais e não governamentais de naturezas diversas, entre outras – cobranças ao Estado acerca do funcionamento eficaz e efetivo de suas instituições. Embora a disponibilização das informações seja algo dinâmico, que requer permanente demanda, num processo de duas mãos, é fato que a *accountability* social cotidiana torna o controle social sobre o Estado mais factível, mesmo que as organizações sociais por vezes conflituem, uma vez que os grupos sociais, em relação às políticas públicas, tendem a ter posições e interesses contraditórios.

Deve-se notar que os conceitos de informação, *accountability* e controle social se complementam em razão de se constituírem como pressupostos à democracia contemporânea, na medida em que a responsividade governamental perante os cidadãos somente se torna possível mediante a disponibilidade de informações, em sentido lato. Dessa forma, permitem a existência do controle social, uma vez que ele só pode se desenvolver se souber o que e como o Estado opera.

Pode-se dizer que a disponibilidade de informações torna de fato o "público em público" e, mais ainda, pressiona o Estado a se tornar *accountable*, assim como permite à sociedade politicamente organizada controlar – de formas diversas – as ações do Estado. Dessa forma, esses três conceitos são inerentemente inseparáveis e, por isso, será observada, sua ocorrência ou não, empiricamente, na região de mananciais da zona sul de São Paulo.

Não é, contudo, objetivo deste artigo se debruçar sobre os limites e alcances dessas perspectivas conceituais, e sim analisar a aplicabilidade dos conceitos em tela nas políticas públicas concretas, notadamente na região de mananciais da zona sul de São Paulo: as represas Billings e Guarapiranga. Para tanto, serão descritas e analisadas a seguir as ações do Observatório dos Recursos Públicos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na região.

As condições demográficas e socioeconômicas da população residente nas áreas de pesquisa do Observatório dos Recursos Públicos do PAC

Antes de descrever e analisar as ações desenvolvidas pelo Observatório dos Recursos Públicos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) na região das represas Billings e Guarapiranga, será elaborado um panorama sobre as condições demográficas e socioeconômicas da população residente nas áreas acompanhadas pelo Observatório. É importante ressaltar que o crescimento urbano desordenado do município de São Paulo pressionou a ocupação periférica em áreas de proteção ambiental, caso das represas Billings e Guarapiranga. Atualmente, milhares de pessoas

(cc) BY-NC-ND

residem em áreas de mananciais na Região Metropolitana de São Paulo, com precária infraestrutura urbana necessária à vida digna. Consequentemente, essas circunstâncias ambientais desfavoráveis ampliam as desigualdades e conduzem à exclusão social (Escrivão Jr. et al., 2010).

Há três aspectos importantes para avaliar os tipos de desigualdade em distintos grupos sociais: identificação de fontes de dados adequadas, acessíveis e contínuas; definição dos grupos a serem comparados, e seleção dos indicadores de saúde e de cuidado de saúde que sejam úteis para comparação entre grupos sociais. Note-se que a ênfase na saúde se justifica tendo em vista sintetizar o conjunto de problemas infraestruturais. Além da necessidade de avaliar as desigualdades existentes em um determinado momento, também é importante acompanhar o comportamento dos indicadores ao longo do tempo frente às intervenções dos órgãos públicos e da sociedade politicamente organizada. Cabe aqui ressaltar que, entre as responsabilidades primordiais do poder público, se incluem a produção e a disseminação de informações sobre a situação da saúde (entre diversas outras) e seus determinantes nos distintos grupos sociais (Escrivão Jr., 2003). Nesse contexto, para que seja realizada uma leitura da realidade, é necessário acessar as informações que evidenciem o perfil de uma determinada população. Convém, para operacionalizar um diagnóstico demográfico e socioeconômico da população, obter fontes de informações acessíveis e confiáveis – características basilares da democracia, sem mencionar os dados desagregados até o nível local. Uma das principais dificuldades encontradas para analisar pequenos territórios, principalmente aqueles inseridos em grandes centros, é a precária desagregação dos dados disponíveis. Nesse sentido, para analisar o perfil socioeconômico e demográfico dos bairros localizados em áreas de mananciais, foi preciso enfrentar muitos obstáculos quanto ao alcance dos dados disponíveis para essas áreas de menor abrangência geográfica, uma vez que, embora a região em foco seja extensa, é subdividida em diversos pequenos agrupamentos, entre os quais a pesquisa do Observatório analisou alguns.

É importante destacar que o município de São Paulo é dividido em 96 distritos administrativos, os quais são agregados em 31 subprefeituras. A máxima aproximação possível das informações de um território é o nível de distrito administrativo. As informações relativas aos diversos bairros que compõem os distritos administrativos não estão disponíveis nas bases de dados **s**ecundárias acessíveis à população, situação que contribui ainda mais para a invisibilidade e a exclusão da população que reside nessas áreas, em contrate a um dos cânones da teoria democrática, como visto antes. A ausência de informações que permitam conhecer o perfil das pessoas que habitam nas áreas de mananciais e as suas reais necessidades dificulta não apenas a elaboração de estratégias de intervenção pelos órgãos públicos e pela sociedade, como também a análise dos pesquisadores. Frente a essas limitações, o recorte possível desta pesquisa concentrou-se na área de menor abrangência geográfica possível para a obtenção de dados, ou seja, os referidos distritos administrativos, os quais possuem informações mais confiáveis e de domínio público. Como referencial comparativo, foram utilizadas informações das subprefeituras nas quais se localizam os dois distritos administrativos estudados (descritos a seguir), comparando-as com as do município de São Paulo como um todo.

As áreas de mananciais acompanhadas pelo Observatório estão localizadas no

(cc) BY-NC-ND

distrito administrativo do Jardim Ângela, que pertence à subprefeitura de M'Boi Mirim, na Bacia da Guarapiranga, e no distrito administrativo de Grajaú, da subprefeitura de Capela do Socorro na Bacia da Billings (Figura 1). As áreas acompanhadas e localizadas no distrito administrativo do Jardim Ângela são: Jardim Capela, Santa Bárbara, Araguari, Muriçoca, Angelo Tarsini, Cavalo Branco, Cardeal Rossi e Arizona. No distrito administrativo do Grajaú, as regiões conduzidas pelo observatório são: Cantinho do Céu e Gaivotas.

Figura 1. Mapa do Município de São Paulo com destaque para os distritos administrativos Jardim Ângela e Grajaú.



Segundo o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), que classifica os setores censitários do município de São Paulo em seis grupos de vulnerabilidade, levando em consideração as questões socioeconômica e demográfica, os distritos administrativos estudados (Jardim Ângela e Grajaú) possuem predominantemente índices 5 e 6, que correspondem à pior condição socioeconômica, sendo, portanto, pertencentes ao grupo de maior vulnerabilidade social.

Observando os dados demográficos de 2010, verificou-se que a população residente nos distritos administrativos Jardim

(cc) BY-NC-ND

Ângela e Grajaú correspondia a mais de 600 mil habitantes, apresentando tendência história de crescimento populacional maior que o município de São Paulo (Tabela 1), confirmando o caráter excludente do município de São Paulo ao expulsar pessoas pobres do centro expandido para as periferias cada vez mais longínquas.

Áreas	População 2010	% variação 2000 a 2010
Subprefeitura M'Boi Mirim	563.305	16,2%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	**295.434**	**20,2%**
Subprefeitura Capela do Socorro	594.930	5,5%
Distrito Administrativo Grajaú	**360.787**	**8,2%**
Município São Paulo	11.253.503	7,8%

Tabela 1. População residente em 2010 e crescimento populacional entre 2000 a 2010.
Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010 e 2000.

No âmbito social, mais especificamente na esfera da educação, segundo dados do censo de 2010, os moradores do Jardim Ângela (5,5%) e do Grajaú (5,1%) com 10 anos ou mais apresentam um percentual de analfabetos superior ao verificado no município de São Paulo (3,1%), conforme detalhado na Tabela 2, a seguir. Outro dado relativo à educação que evidencia a desigualdade educacional desses distritos administrativos é o percentual da população com nível superior completo, uma vez que exibem um percentual da população nesse quesito cinco vezes menor em comparação ao município de São Paulo (Tabela 2).

Áreas	População com nível superior	Taxa de analfabetismo
Subprefeitura M'Boi Mirim	4%	10%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	**3%**	**6%**
Subprefeitura Capela do Socorro	7%	11%
Distrito Administrativo Grajaú	**3%**	**5%**
Município São Paulo	16%	3%

Tabela 2. Taxas de analfabetismo e de nível superior completo na população de 10 anos e mais em % – 2010. Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE). Elaboração: SMDU/ DEINFO.

Quanto à infraestrutura habitacional, no que tange à cobertura por rede de esgoto, a Tabela 3 revela que aproximadamente um quarto dos domicílios localizados na área de abrangência dos distritos estudados não a possuía, sendo seus valores até duas vezes piores em comparação aos do município de São Paulo.

(cc) BY-NC-ND

Áreas	Domicílios sem rede de esgoto (%)
Subprefeitura M'Boi Mirim	15,68%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	**21,14%**
Subprefeitura Capela do Socorro	11,52%
Distrito Administrativo Grajaú	**27,28%**
Município São Paulo	12,77%

Tabela 3. Percentual de domicílios sem cobertura de rede de esgoto em % – 2010. Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE).

Nesses distritos administrativos, há também um percentual considerável da população que vive em aglomerado subnormal, que, segundo o IBGE, consiste na diversidade de assentamentos irregulares existentes no país, conhecidos como favelas, invasões, grotas, baixadas, comunidades, vilas, ressacas, mocambos, palafitas, entre outros. Segundo o Manual de Delimitação dos Setores do Censo 2010, foi classificado como aglomerado subnormal cada conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais carentes, em sua maioria, de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. A identificação atende aos seguintes critérios: ocupação ilegal da terra, urbanização fora dos padrões vigentes ou precariedade na oferta de serviços públicos essenciais.

Conforme os dados demonstrados na Tabela 5, 31% e 23% da população nos distritos administrativos do Jardim Ângela e do Grajaú respectivamente vivem em aglomerados considerados subnormais, números superiores ao encontrado no município de São Paulo (13,2%).

Áreas	% população AS[1]/população DA[2]
Subprefeitura M'Boi Mirim	27,0%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	**31,0%**
Subprefeitura Capela do Socorro	21,6%
Distrito Administrativo Grajaú	**23,5%**
Município São Paulo	13,2%

Tabela 4. População em aglomerado urbano subnormal em % – 2010.
Fontes: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE).
[1]Aglomeramento Subnormal. [2]Distrito Administrativo

(cc) BY-NC-ND

Em relação à renda, os distritos nos quais estão localizados os bairros em foco possuíam em média quase 20% dos responsáveis pelos domicílios sem nenhum rendimento mensal. Além disso, aproximadamente 40% sobreviviam com até dois salários mínimos.

Esses valores são significantemente diferentes quando comparados ao município de São Paulo, que possui, em média, 20% dos responsáveis pelos domicílios com renda acima de cinco salários mínimos, frente aos 2% dos distritos estudados (Tabela 5).

Áreas	Sem rendimento	Até 1/2	Mais de 1/2 a 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5
Subprefeitura M'Boi Mirim	37,28	2,8	32,51	78,58	24,65	15,72	8,46
Distrito Administrativo Jardim Ângela	**20,87**	**1,76**	**17,33**	**40,33**	**11,29**	**6,07**	**2,35**
Subprefeitura Capela do Socorro	48,59	3,55	41,77	87,97	40,01	36,55	41,55
Distrito Administrativo Grajaú	**18,74**	**1,92**	**17,08**	**39,77**	**12,66**	**7,18**	**2,63**
Município de São Paulo	15,98	1,00	12,4	26,7	12,43	11,92	19,57

Tabela 5. Rendimento das pessoas responsáveis pelos domicílios permanentes em % – 2010.
Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE).

Um dado importante que reflete a desigualdade de acesso a informações é a menor taxa de acessibilidade à internet por domicílio nos distritos administrativos estudados. No município de São Paulo, mais da metade (54%) dos domicílios possui acesso à internet, taxa que contrasta com o menor acesso no Jardim Ângela (32%) e no Grajaú (35%).

Áreas	Acesso à internet
Subprefeitura M'Boi Mirim	38,25%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	**32,00%**
Subprefeitura Capela do Socorro	50,83%
Distrito Administrativo Grajaú	**35,50%**
Município São Paulo	54,20%

Tabela 6. Taxa de acessibilidade à internet por domicílio em % – 2010.
Fonte: Censo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística 2010 (IBGE).

(cc) BY-NC-ND

Outro indicador que reflete a desigualdade dessas regiões é a taxa de mortalidade por causas externas, como homicídios e acidente de transporte terrestre na faixa etária de 15 a 29 anos. O distrito administrativo do Jardim Ângela, por exemplo, que concentra a maior parte das áreas estudadas pelo Observatório, possui taxa de homicídio mais de duas vezes superior quando comparada ao município de São Paulo. No caso da taxa de mortalidade por acidentes de transporte terrestres, nos dois distritos analisados – Jardim Ângela e Grajaú –, o indicador é maior que a média do município de São Paulo (Tabela 7).

Áreas	Homicídio	Acidente de transporte
Subprefeitura M'Boi Mirim	43,30	24,80
Distrito Administrativo Jardim Ângela	**45,20**	**24,30**
Subprefeitura Capela do Socorro	24,90	23,70
Distrito Administrativo Grajaú	**30,90**	**24,10**
Município São Paulo	21,20	18,20

Tabela 7. Taxa bruta de mortalidade por homicídio e acidentes de transporte terrestre por local de residência, na faixa etária de 15 a 29 anos – 2011.
Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade – PRO-AIM/SMS – CET/SMT – SFMSP: 2011 – atualizado em 2 de maio de 2013. Pesquisas efetuadas junto ao IML até janeiro de 2011, e CET até dezembro 2011.

Mesmo não sendo objetivo deste artigo, por meio da análise das condições de saúde da população, observou-se, nos dois distritos administrativos, o percentual de nascidos vivos nessas regiões com menos de sete consultas pré-natais. Embora o distrito administrativo do Jardim Ângela apresente indicadores sociais e econômicos com menor desempenho em relação ao município de São Paulo, no caso desse indicador de saúde tanto o Jardim Ângela como a subprefeitura do M'Boi Mirim apresentam um percentual menor de nascidos vivos com menos de sete consultas pré-natais (21,79% e 21,31%, respectivamente) quando comparado ao município de São Paulo como um todo (25,10%). No entanto, quando se analisou o distrito administrativo do Grajaú (30,52%), bem como a subprefeitura de Capela do Socorro (30,69%), constatou-se que esse percentual é superior ao do município de São Paulo (Tabela 8).

(cc) BY-NC-ND

Áreas	Menos de sete consultas pré-natais
Subprefeitura M'Boi Mirim	21,31%
Distrito Administrativo Jardim Ângela	**21,79%**
Subprefeitura Capela do Socorro	30,69%
Distrito Administrativo Grajaú	**30,52%**
Município São Paulo	25,10%

Tabela 8. Percentual de nascidos vivos com nenhuma e menos de sete consultas pré-natais por região de residência – 2012.
Fontes: SINASC e IBGE.

Ainda que por esse diagnóstico situacional não seja possível inferir relação de causa e efeito, é importante enfatizar que todos os distritos administrativos que compõem a subprefeitura do M'Boi Mirim, entre eles o Jardim Ângela, apresentam todo o território coberto pela Estratégia de Saúde da Família (ESF). Em contrapartida, o distrito administrativo do Grajaú, a partir da análise dos dados do Sistema de Informação da Atenção Básica (SIAB), exibe aproximadamente 20% do seu território sem cobertura pela ESF (São Paulo, 2013).

Esse breve diagnóstico evidencia as desigualdades existentes e as condições sociais e econômicas inferiores nos distritos administrativos analisados quando comparados ao município de São Paulo. A partir dessas observações, pode-se supor que as condições socioeconômicas nas áreas estudadas apresentam aspectos semelhantes ou até piores que as verificadas em seus respectivos distritos administrativos e subprefeituras. Daí o Observatório priorizar essas regiões tendo em vista suas carências e consequentemente a necessidade de políticas públicas transformadoras que, por seu turno, implicam meios democráticos (informação, participação popular, controle social e *accountability*).

É importante destacar a necessidade de se aprimorar o acesso e a qualidade das informações disponíveis para subsidiar ações de controle social e as intervenções do poder público, como mencionado no início. Mais ainda, esses indicadores demonstram como as regiões analisadas justificam investimentos e como o controle social deles é igualmente fundamental. A maior ou menor disponibilidade de informações torna-se variável-chave para o empoderamento das comunidades afetadas, lançando luz ao (des) compasso entre teoria democrática (no campo das políticas públicas) e realidade.

Observatório dos recursos públicos em áreas de mananciais

Em 27 de junho de 2007, foi anunciado um acordo de investimentos entre o governo federal, por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), e os governos estadual e municipal de São Paulo. A ação conjunta destinaria recursos de 1 bilhão de reais para as áreas de mananciais das represas Guarapiranga e Billings a ser aplicado em obras de saneamento e habitação (urbanização de favelas, construção de habitações populares, remoções em áreas de risco). O volume

(cc) BY-NC-ND

dos recursos frente ao quadro social descrito anteriormente foi ao mesmo tempo animador e preocupante, uma vez que o desafio seria monitorar a aplicação desses recursos, o que implicaria a participação das comunidades e a existência de informação e, sobretudo, de controle social (pelos movimentos da região) e de *accountability* (pelo Estado).

No contexto desse anúncio e da hipótese de que esse volume de recursos poderia significar uma expressiva melhoria da qualidade de vida de muitos moradores dessas regiões, assim como da qualidade da água advinda desses mananciais, que abastecem milhares de pessoas na cidade de São Paulo, deu-se o surgimento do Observatório dos Recursos Públicos em Áreas de Mananciais. Trata-se de uma iniciativa do CDHEP – Centro de Direitos Humanos e Educação Popular – e da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, que, dessa forma, têm envidado esforços para monitorar a aplicação desses recursos e contribuir para a intervenção (empoderamento) popular nessas regiões.

Os objetivos inicialmente delineados pelo Observatório eram monitorar a aplicação desses recursos desde a fonte pagadora até sua aplicação concreta nas obras anunciadas e contribuir com uma metodologia de acompanhamento de recursos públicos, paralelamente ao apoio às comunidades no sentido de apoiá-las (de diversas formas) para intervirem, como aludido, na aplicação dos recursos de acordo com as necessidades locais, o que implicava aprendizado pedagógico.

Logo que o Observatório se constituiu, seus pesquisadores se depararam com a complexidade dos mecanismos utilizados pela administração pública no que tange à aplicação dos recursos, uma vez que provenientes da União, do estado e do município de São Paulo, embora coordenados por um Programa do Governo Federal, mas que obrigatoriamente passava pelos orçamentos dessas três instâncias. Como, além do mais, todo processo orçamentário é submetido à lógica de cada unidade federativa, que, por seu turno, se desdobra em empresas de economia mista (caso da Sabesp), entre outras variâncias, tratava-se, portanto, de um trabalho complexo, tortuoso e, portanto, hercúleo. Além disso, havia recursos contratados há tempos pelo Banco Mundial, isto é, a dimensão internacional era outra variável, o que tornava a análise desses investimentos dependente fortemente de um conjunto de informações não apenas complexas, mas, sobretudo, não disponibilizadas.

Inicialmente foram desenvolvidos diversos encontros técnicos – com o objetivo de qualificar os pesquisadores do Observatório – sobre temáticas como orçamento público, licitações, responsabilidades de cada esfera de governo e mapeamento de experiências existentes. Decidiu-se focar as ações em saneamento e urbanização de favelas, dada sua importância e devido à necessidade de um recorte específico à análise. Verificou-se que tanto o Governo Federal quanto o Estadual repassariam as verbas para o Governo Municipal, por meio de contrato firmado com a Caixa Econômica Federal, tornando-se a municipalidade a responsável pelo desenvolvimento do projeto e a consequente aplicação dos recursos.

Dada a complexidade da região e da aplicação dos recursos, reitere-se que, paralelamente à amplitude geográfica – apenas a sub-bacia Guarapiranga envolve cerca de 630 km² –, se fez um recorte metodológico com vistas ao monitoramento a ser realizado. Como foi mencionado, as áreas selecionadas na bacia hidrográfica da represa Guarapiranga foram Jardim Capela/Santa Bárbara; Araguari (Muriçoca);

(cc) BY-NC-ND

Angelo Tarsini, Cavalo Branco, Cardeal Rossi e Arizona e, na bacia hidrográfica da represa Billings, o bairro Cantinho do Céu/Gaivota. Esses bairros são constituídos praticamente por ocupações irregulares, isto é, bairros inteiros que nasceram sem nenhum planejamento urbano em razão da impossibilidade de os ocupantes pobres adquirirem habitação em bairros próximos à região central. A zona sul da cidade de São Paulo transformou-se, em poucos anos, na principal reserva de terras baratas e de baixa qualidade urbanística, sendo consequentemente ocupada por aqueles que não encontravam alternativas para morar. Dessa forma, produziu-se a paisagem conhecida contemporaneamente: pobreza, precariedade e ilegalidade, isto é, o oposto daquilo que previam os códigos legais. Afinal, reitere-se que os cidadãos pobres foram, e ainda o são, vítimas de situações historicamente excludentes, pois foram afastados das moradias nas regiões urbanizadas da cidade (Cymbalista, R. 2010). Tenndo a especulação imobiliária, com a leniência dos governos municipais, grande contribuição para tanto.

Também como consequência da falta de planejamento urbano, essas áreas apresentam grande complexidade social, uma vez que há populações consolidadas cuja vivência é resultante de 40 anos de ausência de políticas públicas (notadamente eficientes e eficazes) nas mais diversas áreas. A partir daí, desencadeou-se uma série de tentativas de contatos com autoridades públicas das três esferas de governo na busca por informações detalhadas que pudessem subsidiar o trabalho de monitoramento pelo Observatório, além de terem sido fortalecidas articulações que o CDHEP já realizava junto às lideranças dessas áreas por meio de visitas a campo e diálogo com as populações afetadas.

A primeira instância com a qual o Observatório teve contato, justamente por se tratar de um programa nacional, foi a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, que forneceu dados gerais sobre o PAC, mas afirmou não possuir informações detalhadas de cada projeto na região em tela: as informações fornecidas traziam apenas valores gerais – reitere-se – do Programa Mananciais. Ainda na esfera nacional, buscou-se também a Caixa Econômica Federal (CEF), órgão que estabeleceu os contratos com o município e deveria realizar as medições das obras para outorgar a liberação das verbas. Entre o primeiro contato com a CEF, em abril de 2008, e o recebimento de respostas dos pesquisadores às suas demandas por informação, decorreram cerca de quatro meses, quando o Observatório recebeu informação de que o Governo Federal estaria instituindo um portal do PAC com todos os contratos estabelecidos e que, portanto, seria necessário esperar para consultá-lo. Esse exemplo sintetiza as agruras por informação pelas quais a pesquisa passou.

Quanto à relação com o Governo do Estado de São Paulo, apesar dos vários ofícios e solicitações de atendimento aos pesquisadores do Observatório, apenas em junho de 2008, foram recebidos por um representante da então Secretaria de Saneamento e Energia (em 2011, essa secretaria foi dividida em duas: uma de energia e outra de saneamento e recursos hídricos). A informação relevante obtida nessa instância foi o envio dos orçamentos agregados do Programa Mananciais e do Programa Guarapiranga e Billings, junção cuja cifra total fora de R$ 1,22 bilhão. Ainda assim se faziam necessárias, para efeito de monitoramento, informações mais detalhadas e qualificadas que pudessem subsidiar tanto o processo de observação pelos pesquisadores como o de acompanhamento pelos moradores locais sobre o

(cc) BY-NC-ND

andamento da aplicação dos recursos in loco.

Em relação ao município de São Paulo, foram procuradas a Superintendência de Habitação Popular, as Subprefeituras de M'Boi Mirim e Parelheiros e a Coordenação do Programa Mananciais. Embora nessa esfera de governo as solicitações tenham sido feitas com bastante constância, por meios diversos, não foram conseguidas informações concretas e detalhadas, tais como: contratos firmados entre a Prefeitura e as empresas que ganharam as licitações; cronograma das obras; o número de famílias que seriam retiradas; política habitacional prevista; quantidade de quilômetros de saneamento e ruas que seriam afetadas pelas obras; entre diversas outras. Somente em 2009, após dois anos de solicitações, houve autorização para que o Observatório tivesse acesso aos processos dessas áreas, porém com informações parciais.

O município também é o responsável pela contratação e fiscalização de uma empresa que desenvolva trabalho social com a população local, com apoio psicológico e social. Esse trabalho deveria contemplar uma série de responsabilidades, tais como realizar visitas e reuniões com os moradores afetados pelas obras; mapear as famílias que deveriam ser removidas e as que ficariam nos seus lugares; como seria o processo de regularização fundiária; entre várias outras. No entanto, por meio da observação empírica e do diálogo com os moradores locais, pode-se afirmar que o trabalho realizado pela empresa ganhadora da licitação tem sido inócuo e atinge, de forma ineficiente, menos de 5% da população afetada. Fator fundamental nessa experiência é o fato de que, além de a pesquisa analisar as políticas públicas de habitação e saneamento (no contexto maior da saúde, nesse caso), está-se diante de uma área de mananciais, o que implica a necessidade de proteção simultaneamente social e ambiental. Esse fator esteve e está presente nas perspectivas da população carente que reside na região e que, nesse sentido, vem demonstrando alto interesse em se apropriar das informações e torná-las acessíveis a toda a comunidade local. Por sua vez, esse fator fez do Observatório um espaço tripartite de atuação, composto por membros da academia (notadamente a FGV), da sociedade politicamente organizada e da população local. Essa perspectiva implicou para o Observatório a aproximação com a população local e de outras entidades preocupadas com a temática, tais como a SOS Guarapiranga e a Vitae Civilis, entre outras. Igualmente motivou parcerias junto ao Ministério Público e a Defensoria Pública.

Diversas vezes foram estabelecidos diálogos, a partir da ação do Observatório, entre a população e tais operadores do Direito. No entanto, por motivações diversas até o momento nenhuma ação judicial foi instaurada como decorrência desses diálogos por nenhum dos órgãos de justiça antes mencionados, embora informados pelos pesquisadores do Observatório.

Ainda em 2008 um fato grave ocorreu nesse percurso. De acordo com relatos e documentos apresentados por moradores do bairro Jardim Gaivota, a polícia militar ambiental os abordou em suas casas e colheu os dados deles e assinatura em um documento que consiste em um termo de compromisso (termo circunstanciado). A partir daí, cada morador foi intimado a comparecer ao Fórum de Santo Amaro, onde fora formalmente criminalizado por residir em áreas de manancial. Tal denúncia gerou ações concretas de diversas instâncias da sociedade politicamente organizada. A defesa dos criminalizados foi realizada pela Comissão de Justiça e Paz. Essa ação criminalizante do governo do Estado de São

(cc) BY-NC-ND

Paulo visava à paralisação e/ou ao congelamento das ocupações irregulares nas áreas de proteção ambiental na Região Metropolitana de São Paulo. É sabido, no entanto, que tal atitude, embora legal, não trouxe qualquer benefício ambiental, social e mesmo habitacional. Mais ainda, criminalizou as vítimas sociais (imanentemente criminalizadas socialmente): os moradores foram expulsos da região central.

No intuito de construir uma metodologia de apropriação pela comunidade de informações que pudessem subsidiar sua ação quanto ao acompanhamento de investimentos públicos em suas regiões, o Observatório desenvolveu Oficinas de Formação nas áreas foco intituladas "Construindo um Meio Ambiente Justo e Equilibrado". Destinadas a lideranças, as oficinas abordaram temas como políticas de habitação e saneamento – uma vez que os indicadores sociais eram eloquentes, como visto antes – e o papel da comunidade e do Estado na construção de políticas públicas. Outro instrumento desenvolvido pelo Observatório e disponibilizado para a comunidade foi o vídeo (documentário) Aqui tem Gente: vida e exclusão nas áreas de Mananciais, que evidencia a violação, sofrida pela população local, de vários de seus direitos.

Análise da experiência: entre os pressupostos conceituais e a realidade

Um dos fatores a ser ressaltado na trajetória percorrida pelo Observatório foi a excessiva burocratização – no sentido vulgar de óbices de toda natureza – para se obter informações qualificadas, o que dificultou sobremaneira a transparência e o acesso às informações, em contraste aos pressupostos da democracia, entre os quais, como mencionado antes, está a publicização da informação. Essa constatação pode revelar a tese de que falta interesse ao Estado – por motivações distintas – em tornar transparente a aplicação dos recursos públicos. Durante três anos de trabalho empírico do Observatório na busca de informações, ocorreu a vigorosa percepção de que existe uma séria lacuna entre a transparência requerida ao Estado de direito democrático e sua aplicabilidade no caso dos recursos para as obras de saneamento e habitação das áreas em foco. Tal lacuna torna-se ainda mais vigorosa tendo em vista os indicadores sociais da região, uma vez que são muito inferiores aos da média do município.

Diferentes lógicas permeiam os discursos dos distintos interesses dos grupos que atuam naquela região. A análise da atuação de grupos de interesses sobre as decisões em políticas públicas mostram que "(...) grupos de interesses são o maior canal pelo qual os cidadãos podem expressar suas opiniões para aqueles que tomam as decisões (...) Por outro lado, no entanto, a pressão intensa de grupos de interesses pode dificultar a implementação de políticas eficientes desde que tais políticas geralmente impõem custos sobre partes do público" (Dür & Dirk, 2007). Esses "grupos de interesse" podem ser também identificados com a prática de advocacy. De outra modo, o Estado gasta grande parte dos recursos públicos em consonância com as opções políticas de cada grupo político dominante quanto ao que é passível de investimento.[1] Nesse sentido, a transparência na utilização do dinheiro público certamente evidencia as opções políticas, num certo sentido discricionárias, de cada grupo no poder, em contraste – ao menos em parte – ao legado constitucional, tendo em vista seu postulado igualitário. Talvez por isso, entre outras razões, seja tão opaco o processo de aplicação dos recursos públicos, notadamente nas dimen-

(cc) BY-NC-ND

sões envolvidas, na medida em que oculta a difícil tarefa de equalizar os diversos interesses sociais contraditórios, notadamente numa cidade complexa como São Paulo. Além do aparato estatal, há de se ressaltar a existência de grupos que atuam nos centros urbanos, desde os que agem pela via da especulação imobiliária (grupos privados poderosos capazes de fazer lobby e financiar campanhas políticas) até moradores que se organizam para compartilhar ações em defesa de suas habitações que, por estarem em áreas irregulares, caso da região em tela, buscam garantias oficiais ao direito de habitar. Trata-se vigorosamente de conflitos assimétricos que, contudo, a democracia institucional, por meio da informação, da transparência, da possibilidade de participação popular e da *accountability*, é chamada a dirimir. Dessa forma, as assimetrias são parcialmente diminuídas.

Nesse sentido, "(...) se alguns grupos ganham constantemente, as políticas desses grupos de interesse podem minar a legitimidade da decisão eleitoral feita em uma democracia" (Dür & Dirk, 2007), abalando, dessa forma, as estruturas democráticas do Estado representativo. Outro perigo que permeia a atuação dos grupos de interesse (neste caso, lobbies), particularmente aqueles com maior capacidade financeira, é a "dependência do poder público para com determinado grupo de interesse" (Thomas, 2004). Enquanto o Estado age sob o efeito de interesses não legítimos para a equalização de direitos entre os cidadãos, torna-se um aparato que favorece o aumento da pobreza e, por conseguinte, um Estado excludente que atua em desacordo com os pressupostos legais e democráticos estabelecidos, tal como visto no início deste artigo. O sistema político brasileiro, cuja lógica de financiamento partidário e eleitoral é privada (legal e ilegal), contribui fortemente tanto para a opacidade do Estado como para a "privatização da vida política" (Cf. Fonseca, 2011).

Portanto, torna-se fundamental o desenvolvimento de metodologias que envolvam as instituições quanto ao controle interno e externo e a sociedade em relação ao controle social da administração pública para, sobretudo, possibilitar ao cidadão informações que confiram transparência à gestão da res pública. É fundamental numa democracia – tanto do ponto de vista teórico como empírico – criar canais qualificados de participação dos cidadãos na elaboração, discussão e implantação de políticas públicas que afetem desde o nível mais básico da vida em sociedade: o bairro. É igualmente fundamental a existência de instrumentos para o monitoramento das intervenções específicas do Estado. Essas constatações foram se afirmando num contexto, como explicitado antes, tortuoso de idas e vindas dos pesquisadores ao poder público em busca de informações que subsidiassem a ação do Observatório. Para tanto, é necessário que:

> "(...) novas diretrizes advindas tanto da política ambiental quanto da política urbana se transformem em ações efetivamente voltadas para o equacionamento de conflitos socioambientais decorrentes da expansão da urbanização sobre o território; uma articulação entre os diversos atores e instituições que atuam nesses territórios deve ser construída como parte de um processo de negociação entre Estado, municípios e sociedade civil. Considerando-se especialmente as lógicas diferenciadas que permeiam os discursos de sustentabilidade e a presença de interesses e objetivos diversos, constata-se a necessidade de um campo de construção de legitimidade das políticas públicas" (Alvim, Bruna & Kato, (2008).

(cc) BY-NC-ND

A criação de canais legítimos de participação esbarra na necessidade de qualificação da população envolvida de acordo com as especificidades do projeto desenvolvido. Nesse sentido, o Observatório tem analisado os questionários, aplicados durante as aludidas oficinas, relacionados à percepção das pessoas em relação à sustentabilidade ambiental em seu território, e a construção de parâmetros de observação do investimento público em áreas de mananciais. Depois de criados e legitimados pela ação tripartite do Observatório – população local, academia e sociedade politicamente organizada –, esses dois instrumentos (questionário e parametrização) certamente vão facilitar os caminhos para monitorar a efetividade da aplicação de recursos em áreas de mananciais, favorecendo o avanço da transparência do Estado.

Tais parâmetros vêm sendo desenvolvidos a partir de quatro indicativos temáticos: população residente no local e em situação de vulnerabilidade; acesso à informação e controle social; eficácia da aplicação dos recursos públicos, e proteção ambiental visando à melhoria da qualidade da água. Para tanto, o papel do Estado como "público em público" é fundamental.

Considerações finais

Procurou-se, neste artigo, analisar o papel da informação na democracia brasileira por meio tanto de pressupostos teóricos como da verificação de sua efetividade em uma situação concreta no município de São Paulo: as regiões próximas às represas Billings e Guarapiranga que receberam recursos do PAC, regiões que ostentam índices sociais inferiores aos desse município, embora sejam centrais quanto à jução social e ambiental.

O Observatório dos Recursos Públicos do PAC na região de mananciais foi um instrumento de reflexão, mas também de mediação entre a teoria e a práxis em relação à transparência e à *accountability* do Estado brasileiro.

Apesar dos inúmeros avanços ocorridos desde 1988, o Brasil permanece – notadamente em seu aparato estatal – fortemente opaco quanto a diversas de suas ações. Entende-se que uma democracia accontable somente será possível com a criação, mesmo que paulatina, de aparatos institucionais que: a) garantam a transparência dos recursos públicos e de tudo o que os cerca (contratos, licitações etc.); b) possibilitem a participação popular, notadamente da sociedade politicamente organizada na formulação, implementação e monitoramento das políticas públicas estatais, e c) consequentemente permitam e estimulem o "controle social" dos cidadãos e grupos organizados. Ao Estado cabe a demanda para que seja responsivo, isto é, baseado nos princípios da *accountability*. Embora parte dessa agenda já esteja em operação, ainda permanece distante da institucionalidade sistêmica.

De acordo com o que se pôde constatar durante as ações do Observatório (pesquisa e ação) durante anos de observação participante referente à aplicação dos recursos do PAC nas regiões em foco, as populações locais não foram empoderadas – deixaram de exercer, consequentemente, formas de controle social – e houve um sem-número de obstáculos à fluidez e transparência das informações. Tudo isso reforçou a constatação de que o Estado brasileiro, em seus três níveis da federação, ainda é norteado pelo grau de opacidade em suas ações. Nesse sentido, a lei recentemente aprovada de acesso a informações públicas é um passo importante nessa longa jornada poliárquica.

Há, portanto, apesar dos inúmeros avanços ocorridos, ocultação de intereses os mais diversos, em contraste à teoria democrática e às demandas – democráticas – de parte significativa dos cidadãos.

O ponto de chegada a que a observa-

(cc) BY-NC-ND

ção participante dos membros do Observatório dos Recursos Públicos do PAC na região dos mananciais sul chegou diz respeito ao distanciamento entre os pressupostos e postulações do Estado de direito democrático em relação à realidade vivenciada, notadamente dos cidadãos mais pobres. Tal distanciamento pode, contudo, ser diminuído seja pela ação do Estado, seja pela sociedade organizada, seja sobretudo pela interpenetração de ambos. O papel do Observatório, mesmo que modesto, foi ao mesmo tempo de chamar a atenção para esse fenômeno e de intervir, na medida de suas possibilidades, no encurtamento dessas distâncias.

Referências

Alvim, T. B., Bruna, G. C., Kato & V. R. C.. (2008). In *Cadernos Metrópole*. (Vol. 19, pp. 143-164). Políticas ambientais e urbanas em áreas de mananciais: interfaces e conflitos.

Bobbio, N. 1986. *O Futuro da democracia* – uma defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Carneiro, C. B. L. (2004). *Governança e accountability:* algumas notas introdutórias. (Texto para Discussão n. 13). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro.

Cymbalista, R. (2010). *30 Anos de luta por direitos humanos.* São Paulo: CDHEP.

Dahl, R. (1997). *Poliarquia* – participação e oposição. São Paulo: Edusp. p. 32.

Dahl, R. (1989). *Um prefácio à teoria democrática.* Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

Dür, A. & Dirk, B. (2007). *The question of interest group influence.* United Kingdom: 8. Cambridge University Press.

Escrivão Junior, A. & Goldbaum, M. (2003). Informações para monitoramento das desigualdades sociais e sanitárias. (Vol. 37, n. 2, pp. 355-378). Rio de Janeiro: *RAP*.

Escrivão Junior, A.; Guerra, M. D., Osiano, V. & Kishima, C.S.V. (2010). *Condições de vida e saúde na região metropolitana de São Paulo.* Caderno n. 5 – Série 1 Eixos Temáticos Condições de Vida e Saúde.

Ferejohn, J. (2007). *Accountability in a global context.* New York: Institute for International Law and Justice. Disponível em: <http://www.iilj.org/publications/2007-5Ferejohn.asp>. Acesso em 25 abr. 2014.

Fonseca, F. (Setembro, 2011). *A corrupção como fenômeno político*. In Le Monde Diplomatique Brasil.

Gramsci, A. (2000). *Cadernos do Cárcere* Rio de Janeiro, Civilização Brasileira. (5 Vols.).

IBGE. (2010). *Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.*

Madison, J. 1990. Os Federalistas, Apud F. Weffort (org.). *Os Clássicos da Política*. (Vol. 1, p. 273). S. Paulo: Ática.

Miguel, L. Felipe. (1o sem. 2000). Um ponto cego nas teorias da democracia: os meios de comunicação. In *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB).* Rio de Janeiro. n. 49.

O'Donnell, Guillermo. (1998). Accountability horizontal e novas poliarquias. In *Revista Lua Nova.* São Paulo: Cedec. n. 44.

(cc) BY-NC-ND

Prezworski, A., Stokes, S. C. & Manin, B. *Democracy, accountability and Representation*. Cambridge: Cambrigde University Press.

Przeworski, A. (2001). O Estado e o cidadão. In B. Pereira, Wilheim J. & L. Sola. S*ociedade e Estado em transformação.* São Paulo: Ed. Unesp-Enap.

São Paulo. Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo, Coordenação de Epidemiologia e Informação (CEInfo). *Áreas do município de São Paulo que possuem cobertura pela Estratégia de Saúde da Família em 2012*. Disponível em: <http://areasdeabrangencia.blogspot.com.br>. Acesso em 24 jun. 2013.

Schedler, A., Diamond, L. & Plattner, M. (1999). *The self restraining state* – power and accountability in new democracies. Colorado: Lynne Rienner Publishers.

Shelter A., Diamond L & Plattner M. F. (1999). *Power and accountability in new democracies.* Disponível em: <http://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PA13&dq=andr%C3%A9as+schedler+accountability&ots=-jP2wixML1&sig=lJ-S2a--3GNeBSow7sj0nce7IWGc>. Acesso em 25 abr. 2014.

SIM. *Sistema de Informação Sobre Mortalidade.* Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//cgi/deftohtm.exe?secretarias/saude/TABNET/SIM/obito.def>. Acesso em 24 jun. 2013.

Sinasc. *Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos.* Disponível em: <http://ww2.prefeitura.sp.gov.br//cgi/deftohtm.exe?secretarias/saude/TABNET/SMS/nasc_sp.def>. Acesso em: 24 jun. 2013.

Smulovitz C. & Peruzzotti E. (October 2000). Societal accountability in Latin America In *Journal of Democracy* (Vol. 11, n. 4, pp. 147-158). Disponível em: <http://muse.jhu.edu/login?auth=0&type=summary&url=/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html>. Acesso em 25 abr. 2014.

Thomas, C. S. (org) (2004). *Guide to U.S. and international interest groups.* Westport: Praeger Publishers.

Weffort, F. (1990). *Os clássicos da política*. São Paulo: Ática. (Vols. 1 e 2).

NOTA

1 Ressalte-se que o orçamento público no Brasil tem percentuais garantidos para educação e saúde.

(cc) BY-NC-ND