POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO NO LEGISLATIVO MUNICIPAL POR MEIO DE PORTAIS ELETRÔNICOS

POSSIBILITIES OF PARTICIPATION IN THE MUNICIPAL LEGISLATIVE THROUGH ELECTRONIC PORTALS

RESUMO

O artigo tem por objetivo identificar instrumentos de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais. Foram investigados os portais eletrônicos de 93 câmaras municipais do Estado de Santa Catarina. No estudo empreendido, a maioria dos portais apresenta baixa capacidade em promover o processo de participação, correspondendo a 60,22% do conjunto analisado. Com 22,58% e 12,90% das ocorrências, aparecem, respectivamente, portais com média e alta capacidades. Na análise por faixas populacionais, percebeu-se que municípios com maior população não necessariamente apresentam portais dos legislativos com maiores condições de construção da participação. Em geral, não foram observados indicadores mais avançados nos portais de municípios maiores. Os casos analisados indicam que os legislativos municipais cumprem os requisitos da mo-dernidade ao implementarem os portais. Os requisitos procedimentais e tecnológicos são cumpridos, contudo não demonstram operação democrática, expressa pela participação.

PALAVRAS-CHAVE: participação; legislativo municipal; legislativo eletrônico; portal eletrônico; democracia.

Fabiano Maury Raupp fabianoraupp@hotmail.com
Doutor em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA).
Professor da Escola Superior de Administração e Gerência da Universidade do Estado de Santa Catarina (ESAG/UDESC), Florianópolis, SC, Brasil.

José Antonio Gomes de Pinho jagp@ufba.br
Doutor em Planejamento Regional pela University of London (LSE)
Professor Associado III da Escola de Administração – UFBA, Salvador, BA, Brasil. Editor da Revista Organizações & Sociedade (O&S).

Versão preliminar desse trabalho foi apresentada na CONTECSI - International Conference on Information Systems and Technology Management, São Paulo - SP, 30 de maio a 01 de junho de 2012.

Em conformidade com o Manual de Boas Práticas da Anpad, este artigo foi submetido aos mesmos critérios de avaliação adotados para todos os textos dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania, tendo sido aprovado após exame pelo critério double blind peer review.

Artigo submetido no dia 12.03.2012 e aprovado em 25.10.2012

ABSTRACT

The goal of this article is to analyze the possibilities of participation in the Municipal Legislative through electronic portals. Electronic portals of 93 municipalities of the Santa Catarina State were investigated. In the study undertaken, most portals presented low capacity to promote the participation process, representing 60.22% of the analyzed set. With 22.58% and 12.90% of cases was found, respectively, portals with medium and high capacity. In the analysis by population groups, it was found that municipalities with larger populations do not necessarily present legislative portals with better construction conditions of participation. In general, most advanced indicators were not observed in the portals of larger municipalities. The cases analyzed indicate that the Municipal Legislative meet the requirements of modernity while building and implementing portals. The procedural and technological requirements are met. However, they don't demonstrate democratic operation, as expressed by the participation.

KEYWORDS: *participation; municipal legislative; electronic legislative; electronic portal; democracy.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1 Considerações Iniciais

A presença de uma sociedade civil organizada e autônoma em relação ao Estado e ao mercado é condição essencial para que a participação política possa ser efetivada. Isso suscita a criação de espaços públicos autônomos em que as diferentes organizações sociais e os indivíduos possam desempenhar os direitos de informação, de opinião e possam articular-se no sentido de questionar as decisões políticas do Estado e, ao mesmo tempo, oferecer subsídios e alternativas para novas decisões (TEIXEIRA, 1997).

Entendemos que a disseminação de tecnologias da informação e comunicação (TIC) no setor público, como é o caso particular da implementação de portais eletrônicos, pode constituir-se em espaço públicos, conforme colocado por Teixeira (1997), em que haja condições para o exercício da participação pública. Partindo-se desse pressuposto, o objetivo do artigo é identificar instrumentos de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais. Para Santana Junior et al. (2009), o Estado deve estruturar-se para poder fornecer ao cidadão os melhores meios para facilitar e otimizar a sua participação nas decisões governamentais.

Para tentar captar esse fenômeno, elegemos as câmaras municipais do Estado de Santa Catarina. O Estado de Santa Catarina conta com 293 municípios e não apresenta grandes concentrações populacionais. As cidades apresentam-se distribuídas de maneira uniforme, sendo, na sua maioria, de pequeno e médio portes. Do conjunto de municípios, apenas 27 têm mais de 50.000 habitantes. Até mesmo a capital, Florianópolis, distingue-se das outras capitais brasileiras, por não apresentar grande contingente populacional, o que confere singularidade ao Estado. Do total de 203 câmaras municipais no Estado, 93 possuem portal eletrônico, constituindo-se no objeto de investigação.

O legislativo local, como fórum destinado ao debate e à formação de consensos políticos, ganhou destaque, nas últimas décadas, tanto na literatura política quanto nas propostas de gestão pública. Nesse contexto, a investigação de sites governamentais torna-se um importante elemento para o entendimento do foco das políticas de governo eletrônico e do estágio de evolução em que se encontram os governos. A eficácia das ações propostas em programas de governo eletrônico pode ser demonstrada pelos resultados obtidos com a observação dos sites governamentais em cada país (DINIZ; BARBOSA, 2004).

Assim como as iniciativas na área de governo, os estudos sobre governo eletrônico vêm se desenvolvendo com grande velocidade. A compreensão das principais variáveis que determinam o sucesso ou fracasso das iniciativas é importante para estruturar o grande volume de informação existente e possibilitar a análise do governo eletrônico no Brasil (DINIZ et al., 2002).

Após as considerações iniciais, faz-se uma incursão teórica sobre participação, sociedade da informação e democracia digital, e experiências do legislativo eletrônico brasileiro, entendidas como necessárias para dar sustentação ao objeto empírico. Na sequência, discorre-se sobre os procedimentos metodológicos adotados. Em seguida, apresenta-se a análise e descrição dos resultados, bem como as considerações finais decorren-tes da pesquisa.

(cc) BY-NC-ND

2 Participação

A necessidade de incorporar a opinião do cidadão à decisão política é uma exigência clássica na história da democracia, porém é na democracia moderna que isso ganha complexidade, devido à ênfase dada ao mecanismo da representação. Nela, o Estado pode estar suscetível ao público, basicamente, de duas maneiras: pela influência do cidadão sobre os agentes do Estado (aqueles que, de fato, tomarão a decisão); e pela participação direta do cidadão no processo de decisão política (em que a esfera civil toma as rédeas da decisão ou, pelo menos, tem sua opinião contabilizada de modo concreto). Falar em participação, nesse contexto, significa falar em propensão, abertura à influência pública e, ao mesmo tempo, significa falar em propensão, abertura à participação pública (SILVA et al., 2009).

O fenômeno da participação situa-se entre várias dicotomias: direta ou indireta, institucionalizada ou movimentalista (comunitária), orientada para a decisão ou para a expressão. Apesar da discussão teórica que se trava em torno dessas modalidades de participação, entendemos que as várias formas estão presentes no processo político de maneira mais ou menos intensa, conforme a conjuntura e os atores envolvidos (TEIXEIRA, 2000). Na perspectiva adotada por Vigoda e Golembiewski (2001), a participação dos cidadãos pode ser manifestada de duas maneiras principais: iniciativas pessoais e ação organizada. O cidadão pode participar de modo individual ou por meio de grupos pertencentes à sociedade organizada.

A efetivação da participação presume a existência de mecanismos próprios, sejam institucionais ou não. Os mecanismos institucionais, já disponíveis ou a serem criados, podem ser articulados com outros mecanismos e canais legitimados pelo processo social. Por meio de tais mecanismos, pode-se exigir a responsabilização política e jurídica dos mandatários, o controle social e a transparência das decisões, bem como a prestação de contas da aplicação dos recursos públicos (TEIXEIRA, 1997).

Estão a favor da participação tanto os setores progressistas, que desejam uma democracia mais autêntica, quanto os setores tradicionais, que não são muito favoráveis aos avanços das forças populares. A participação vem, cada vez mais, assumindo a dimensão de controle social do Estado, monitorando suas atividades, exigindo prestação de contas e responsabilizando seus agentes. Gradativamente, a sociedade civil vem se conscientizando do direito e necessidade de participação e intervenção nas ações do poder público. A disposição de mecanismos legais de controle, aliados à organização da sociedade civil, constitui-se uma possibilidade de garantia responsável do uso do bem público. Ao participar, a população fiscaliza os serviços públicos, tendendo a influir em sua qualidade (BORDENAVE, 1994).

Para Dagnino (2004), a criação de espaços públicos e a crescente participação da sociedade civil no processo decisório relacionado com questões e políticas públicas são condições necessárias para o desenvolvimento da democracia brasileira. A inserção institucional de setores da sociedade civil objetivando uma atuação conjunta com o Estado, com vistas a aumentar o seu potencial participativo, tem colaborado para apagar distinções e divergências e gerar um vocabulário comum de procedimentos e mecanismos institucionais que enfraquecem a dimensão política da cidadania e da solidariedade.

(cc) BY-NC-ND

A participação cidadã é um processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações. Esse fortalecimento dá-se, por um lado, com a assunção de deveres e responsabilidades políticas específicas e, por outro, com a criação e exercício de direitos. Implica, também, o controle social do Estado e do mercado, segundo parâmetros definidos e negociados nos espaços públicos pelos diversos atores sociais e políticos (TEIXEIRA, 2000).

A participação é conquistada, no processo histórico, juntamente com as condições de autodeterminação, que não podem ser dadas, outorgadas ou impostas. A participação somente é revelada por meio de canais que a sociedade disponibiliza, como: organização da sociedade civil – forma mais operacional que exige a competência de grupos com a representatividade de lideranças, legitimidade dos processos, participação da base e planejamento participativo autossustentado, em que o objetivo histórico é atingir uma trama bem urdida e sólida de organizações de caráter popular que permita plantar a democracia como algo cotidiano; e planejamento participativo – um canal baseado no regime da autogestão e cogestão na conjunção entre população e governos (DEMO, 1996).

Para Pinho (2008), ainda que existam algumas experiências até bem-sucedidas de participação popular nas estruturas de governo, não se verifica a construção de uma cultura participativa, permanecendo forte e dominante o tônus autoritário e conservador de governar. A questão é mais complexa ao se levar em conta que algumas experiências tidas como participativas têm que ser relativizadas, como é o caso de alguns conselhos de participação popular, viciados por instrumentos de cooptação ou de representação de interesses particularizados, distanciando-se de uma verdadeira participação com representação de interesses coletivos.

3 Sociedade da Informação, Democracia Digital e Participação

Para garantir que qualquer cidadão possa ter acesso a informações e serviços, é necessário levar em conta diversas questões, como a disponibilidade de infraestrutura de comunicação e os meios tecnológicos. A acessibilidade apresenta-se como um aspecto essencial para promover a inclusão na sociedade da informação. Observar a acessibilidade em sítios públicos e governamentais na web é fundamental para garantir acesso participativo e universal do cidadão brasileiro ao conhecimento (FREIRE; CASTRO; FORTES, 2009).

Na análise dos impactos políticos da internet, Pinho (2011) observa a presença de dois tipos de analistas: os otimistas e os pessimistas, entre outras categorizações. Para os otimistas, estaríamos prestes a viver uma transformação radical da democracia representativa em democracia plebiscitária, suportada pelo aumento da participação dos cidadãos nas decisões dos governos viabilizado pelo voto eletrônico. A internet romperia com o poder da mídia, que estrutura a vida política contemporânea, promovendo o relacionamento direto entre os políticos e os cidadãos. Há a expectativa de uma mudança mais ampla, o que demandaria uma nova forma de fazer política, e não apenas uma mudança focada na política tradicional.

Para os pessimistas, a participação política possibilitada pelas TICs tem sido

(cc) BY-NC-ND

considerada uma das promessas da internet. No entanto, os resultados têm sido modestos. Para aqueles que acreditam na participação política dos setores mais populares, as expectativas não são animadoras. A internet, ao mesmo tempo que possibilita uma inserção maior do cidadão, representa uma fuga do enfrentamento de seus problemas mais próximos e imediatos (PINHO, 2011).

Sorj (2006) separa os impactos da internet na vida política em três níveis: a e-governança refere-se à utilização da internet para aumentar a eficácia, eficiência, qualidade, transparência e fiscalização das ações e serviços do governo e das instituições públicas; o e-governo inclui o conjunto de novos instrumentos que permitem aumentar e modificar a participação dos cidadãos na gestão e escolha das decisões governamentais, bem como influenciá-las; a e-política é o impacto da internet na própria estrutura e possibilidades de organização política da sociedade.

A ideia de participação da cidadania entendida como ocupação civil da esfera política encontra na internet as possibilidades técnicas e ideológicas da realização de um ideal de condução popular e direta dos negócios públicos (GOMES, 2005). Quase toda a literatura sobre democracia digital reconhece a potencialidade comunicativa das TICs (principalmente a interação em larga escala). Essa possibilidade tecnológica de interação horizontal em massa estaria apta a interferir na relação do cidadão com seu respectivo governo, o que repercutiria em mudanças no modo de operação da política contemporânea (SILVA, 2005).

A experiência da internet é vista, ao mesmo tempo, como inspiração para formas de participação política protagonizada pela esfera civil e como demonstração de que há, efetivamente, formas e meios para a participação popular na vida pública. A "democracia digital" (e outros termos concorrentes, democracia eletrônica, e-democracy, democracia virtual, ciberdemocracia, entre outros) é, nesse sentido, um expediente semântico empregado para referir-se à experiência da internet e de dispositivos que lhe são compatíveis, todos eles voltados para o incremento das potencialidades de participação civil na condução dos negócios públicos (GOMES, 2005).

Para Dahlberg (2001), além dessas visões distintas sobre a potencialidade política das TICs, é possível, ainda, localizar diferentes retóricas que disputam o modelo de democracia no ciberespaço. O autor identifica a existência de três segmentos predominantes: um modelo individualista-liberal; um modelo comunitarista; e um modelo deliberacionista. Esses três segmentos de democracia eletrônica são distintos por seus respectivos entendimentos de legitimidade democrática. Para o individualismo liberal, um modelo democrático ganha legitimidade quando fornece expressão aos interesses individuais. Para o comunitarismo, um modelo democrático é legitimado por realçar o espírito e os valores comunais. Para a democracia deliberativa, um modelo democrático é legitimado por sua facilitação do discurso racional na esfera pública. Todas as três posições podem ser identificadas dentro da prática e retórica na democracia-internet.

Os graus mais elementares de democracia digital não causam problemas teóricos, pois mantêm as estruturas atuais e adicionam algumas vantagens da internet às práticas políticas democráticas contemporâneas. O grau mais extremo causa um autêntico problema, haja vista que o modelo de democracia direta é dificilmente sustentável em

(cc) BY-NC-ND

sede teórica, exceto para os mais radicais libertários e para os gurus da internet. As perspectivas mais utópicas, frequentemente, especulam que uma comunicação política mediada pela internet deverá facilitar uma democracia de base e reunir os povos do mundo em uma comunidade política sem fronteiras (GOMES, 2005).

Pouco a pouco, vão aparecendo novos experimentos sobre o uso da nova mídia para fins políticos – votações via internet, propaganda política na rede, redes virtuais de movimentos sociais organizados etc. –, mas o quadro geral ainda permanece obscuro e indefinido. Essa indefinição preocupa o cientista social ocupado com fatos empíricos, já que, nesse caso, os contornos do objeto ainda não estão claros; é precisamente esse grau de incerteza que impõe a necessidade de uma reflexão pragmática e normativamente orientada para possíveis impactos da internet, positivos e negativos, sobre a democratização das sociedades contemporâneas. Talvez ainda seja cedo para tentar formular uma teoria política da internet, mas, se esperarmos mais um pouco, dada a velocidade dos desenvolvimentos nesse campo, talvez amanhã já seja tarde demais (EISENBERG, 2003).

Potencialmente, as TICs podem reforçar a participação dos cidadãos na produção democrática da decisão, por meio de uma comunicação mais clara e mais acessível e incentivando a comunicação direta entre os cidadãos (por exemplo, internet), em um esforço para construir um debate público, não dominado por políticos nem pela mídia (KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN, 2003). Nesse contexto, discutem-se dispositivos e iniciativas para a extensão das oportunidades democráticas (governo eletrônico, voto eletrônico, transparência do Estado etc.) (GOMES, 2005).

Há fortes evidências de que um Estado engajado e disposto a fornecer informações relevantes e ferramentas de participação tende a gerar confiança na esfera civil, que se sentirá mais segura para participar de tais ações estatais (SAMPAIO, 2009). Mesmo os governos tendo à disposição uma série de ferramentas que possibilitam uma relação distinta do cidadão com o Estado, como aquelas encontradas nos meios de comunicação de massa, tais artifícios nem sempre são adotados de modo a garantir uma maior soberania da sociedade civil. Desse modo, percebe-se que muitos sítios na rede são utilizados como os tradicionais veículos de comunicação, promovendo apenas informação unidirecional, sem se preocupar em acolher as contribuições que cidadãos possam e queiram oferecer (BRAGATTO, 2007).

O problema não é de tecnologia, mas de cultura política, de desenvolvimento político. Temos muita tecnologia, ainda que ela possa e deva ser ampliada, mas pouca democracia, pois a tecnologia que poderia ser usada para o aperfeiçoamento democrático não é mobilizada nesse sentido (PINHO, 2008). Têm-se muitas expectativas, bem como toda uma tecnologia desenvolvida e instalada, mas falta mais atividade política digital tanto do Estado como da sociedade.

4 Experiências do Legislativo Eletrônico Brasileiro

O objetivo desta seção é apresentar algumas experiências do legislativo eletrônico no sentido de lançar luz sobre o tema baseado na realidade empírica. Peixoto e Wegenast (2011) entendem como uma das funções centrais de um site legislativo fornecer ao usuário, de maneira acessível e

(cc) BY-NC-ND

inteligível, a ação particular de cada parlamentar. No entanto, grande parte da ação parlamentar, do trabalho de cada membro do legislativo, concentra-se no trabalho das comissões. Isso posto, as TICs têm um papel preponderante no sentido de disponibilizar ao usuário diferentes recursos, buscando a transparência e o acompanhamento individualizado das comissões e do papel do parlamentar dentro delas.

Os portais de governo são, pelo menos em tese, locais de interação entre os governantes e os cidadãos, criando um ambiente coletivo de diálogo e decisão. Ao estimular maior interação e transparência entre sociedade e governo, os portais ampliam o espaço para o exercício da cidadania e da prática democrática (JAMBEIRO et al., 2011).

Zurra e Carvalho (2008) promovem uma diferenciação entre a utilização de sistemas informacionais, em especial a internet, entre o executivo e o legislativo. O executivo pode fazer uso desses sistemas para a prestação de vários serviços à sociedade, como a emissão de guias de pagamento, matrícula na rede de ensino, pagamento de multas, entre outros. Já a utilização da internet pelo legislativo, por sua vez, tem um caráter eminentemente informativo, visando ao controle e fiscalização. Assim, seria contributiva, para o aperfeiçoamento democrático, a utilização, por parte dos parlamentares, das ferramentas do e-legislativo como uma ação de controle, fiscalização e divulgação dos seus atos, bem como daqueles do executivo.

Corgozinho (2003) destaca algumas das potencialidades geradas pelo uso das TICs no processo deliberativo das democracias parlamentares modernas: (1) informatizar praticamente todo o processo de trabalho legislativo, ganhando em rapidez, eficiência, objetividade, segurança e transparência; (2) acessar em tempo real um gigantesco volume de informações disponíveis em praticamente todo o mundo, relevantes para os temas que estejam em debate; (3) informar a população interessada acerca dos trabalhos da instituição; (4) ampliar a participação da cidadania no processo de tomada de decisões parlamentares, principalmente pelo aproveitamento da comunicação de massa interativa (internet), independentemente da ação por outros meios tradicionais.

Mello, Cohen e Oliveira (2003) investigaram as Assembleias Legislativas brasileiras e identificaram o baixo número de sites com informações sobre prestação de contas. Os elementos de transparência e interatividade destacaram-se também como itens de pouca representatividade na maior parte dos sites analisados. Esses números já demonstravam a falta de preocupação com a divulgação de informações sobre a administração das casas legislativas.

Em relação ao legislativo local, destaca-se o estudo de Corgozinho (2003), fundamentado na observação dos websites das Câmaras de Vereadores de 10 cidades mineiras (Belo Horizonte, Divinópolis, Governador Valadares, Montes Claros, Juiz de Fora, Patos de Minas, Poços de Caldas, Teófilo Otoni, Uberlândia e Unaí). Para o autor, é notável a homogeneidade no que diz respeito à forte carência entre os serviços ofertados. A ausência mais sentida é relativa aos serviços que transfiram o controle do processo para as mãos do usuário. É o caso das enquetes, da ouvidoria, dos suportes por e-mail, dos mapas de navegação, da adequação das páginas para pessoas com necessidades especiais etc. Esses recursos, ausentes em quase todas as instituições analisadas, poderiam estar contribuindo para a apropriação social

dos sites e estimulando a participação.

Braga (2005) fez uma avaliação global do grau de informatização dos legislativos brasileiros e constatou a existência de quatro grupos bem diferentes: (1) legislativos com alto grau de informatização, geralmente as unidades administrativas com maior tradição política e sistemas políticos mais institucionalizados (Câmara dos Deputados, RS; Senado Federal, MG); (2) unidades com grau médio alto de informatização (SC; SP; PE); (3) unidades com grau médio baixo de informatização; (4) unidades com baixo grau de informatização.

Em outro estudo, Braga (2007), ao avaliar o grau da informatização dos legislativos sul-americanos, observa que eles apresentam níveis razoavelmente elevados de informatização, propiciando, ao pesquisador e ao cidadão, inúmeros recursos para o conhecimento de seu processo legislativo e de governo. Nota-se, assim, um significativo esforço, dos órgãos parlamentares de vários países, de disponibilizarem informações para os cidadãos e ao pesquisador, processo que se considera simultâneo ao de consolidação das democracias parlamentares nessa região, o que leva a antever um cenário futuro bastante diverso daqueles que prevêem um espraiamento de "democracias delegativas" pelo continente.

Entretanto, diversos websites ainda apresentam deficiências na disponibilização de tais informações ao público mais amplo, fenômeno que se considera fortemente correlacionado ao baixo grau de institucionalização das democracias parlamentares de alguns países, embora o inverso não seja necessariamente verdadeiro. Amenizar tais deficiências pode ser uma importante dimensão do esforço para a institucionalização e o aperfeiçoamento da democracia parlamentar no continente sul-americano (BRAGA, 2007).

Azevedo (2009), ao investigar a contribuição da TIC para o processo de interação no âmbito do poder legislativo e as ações parlamentares desenvolvidas pelos atores que representam empresários, inferiu que um bom portal de legislativo, com dados e serviços adequados, levando conhecimento das atividades legislativas e parlamentares à sociedade, impacta diretamente no sucesso dos grupos de pressão que utilizam essa massa de informação em suas atividades de ação parlamentar. Comprovou, também, que, quanto melhor o conteúdo do sítio, maior será o volume de proposições legislativas acompanhadas pelos grupos de pressão e menor será a necessidade de uma expressiva quantidade de recursos humanos.

Sales e Freire (2010) pesquisaram a prática democrática mediante a participação popular no processo legislativo por meio eletrônico e entendem que, apesar de todos os benefícios proporcionados pelas novas tecnologias, há um verdadeiro desastre na consolidação da ciberdemocracia e do legislativo eletrônico. Observam que as Assembleias Estaduais, de um modo geral, necessitam prestar mais informações à sociedade sobre esse importante meio de exercício da democracia.

Com base no exame empírico das características e das formas de uso dos canais de input político diagnosticadas no Portal da Câmara dos Deputados, Marques (2010) questiona os limites da influência que os cidadãos conseguem exercer sobre seus representantes. Na experiência analisada, descobriu-se que, não obstante a variedade de instrumentos voltados para fomentar a participação, os usuários são dotados de insumos que restringem seus modos de inter-

(cc) BY-NC-ND

venção nas atividades, como debater, sugerir ou, no máximo, pressionar os parlamentares (isso não é pouco, mas contradiz os discursos mais eufóricos acerca do potencial dos dispositivos digitais). Acredita-se que essa limitação se dá pela força das regras tradicionais que orientam o jogo político, marcadas pela ênfase na democracia representativa.

Santos (2011), ao investigar as condições de participação política dos cidadãos, com base nas ferramentas interativas disponibilizadas nos websites dos deputados do Estado da Bahia, ratifica o estado incipiente quanto às oportunidades de participação política em rede, já identificado no estudo de Sales e Freire (2010). A ausência de fóruns de discussão nas páginas analisadas, assim como oportunidades para acessar informações governamentais, demonstra o distanciamento das propostas acerca do governo eletrônico. Contudo, os políticos estudados percebem a influência que as tecnologias de informação e comunicação exercem nas sociedades contemporâneas, mesmo utilizando os recursos viabilizados pela internet de maneira limitada, amadora, sem interatividade mútua, como autêntica "vitrine" política.

Se a intenção é diminuir o gap entre o trabalho político da esfera dos representantes e o da esfera civil, deve-se sugerir, às instituições legislativas e aos parlamentares, o emprego efetivo e a ampliação de mecanismos que valorizem a participação dos cidadãos e que levem em conta o julgamento público das razões em jogo. Assim, o que se pode notar, em vários sites de instituições políticas centrais na conformação de sociedades democráticas, é uma mera presença na rede, com uma iniciativa dedicada, basicamente, a prover informações em formato unidirecional e sem se preocupar em absorver as contribuições e disposições dos cidadãos. As ferramentas digitais são subaproveitadas, no que se refere ao aperfeiçoamento da participação da esfera civil na produção da decisão política (MARQUES; MIOLA, 2007).

A utilização das TICs como meios que proporcionem uma maior interação entre o poder legislativo e a sociedade constitui-se em elemento crucial para o desenvolvimento de uma democracia eletrônica legislativa. Contudo, a utilização de TICs como suporte para maior interação entre representados e representantes e o fomento de práticas participativas é posta em perspectiva: proatividade e reatividade tornam-se elementos fundamentais. É nesse ponto que se torna evidente o limite das tecnologias, uma vez que representam meras ferramentas. A cada espaço que se abre para dar voz ao cidadão, deve haver também uma capacidade – e vontade – de ouvir e responder (PEIXOTO; WEGENAST, 2011).

5 Procedimentos Metodológicos Adotados

No tocante à tipologia relacionada aos objetivos, trata-se de um estudo descritivo. Busca-se realizar um estudo intermediário entre a pesquisa exploratória e a pesquisa explicativa, ou seja, não é tão preliminar quanto a primeira nem tão aprofundada quanto a segunda. Segundo Triviños (1981), o estudo descritivo exige do pesquisador uma delimitação precisa de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e análise dos dados, cujo objetivo é conferir validade científica à pesquisa.

Em relação aos procedimentos, a pesquisa é do tipo survey. Busca-se o levantamento de informações de todos os integrantes do universo pesquisado, ou seja, as

câmaras catarinenses com portal eletrônico. Tripodi, Fellin e Meyer (1981, p. 39) entendem que "pesquisas que procuram descrever com exatidão algumas características de populações designadas são tipicamente representadas por estudos de survey".

No que concerne à abordagem do problema, o estudo utilizou uma predominantemente quantitativa. O método quantitativo emprega instrumentos estatísticos como base no processo de análise de um problema, bem como há intenção de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas. Para Creswell (2007), as pesquisas de levantamento utilizam, de maneira recorrente, o método quantitativo.

Para coleta de dados, utilizou-se um protocolo de observação, que, segundo Creswell (2007), é utilizado para registrar dados de observações múltiplas durante a realização de um estudo, e usa-se o protocolo ou formulário para registrar as informações. Esse protocolo pode ser uma única página, com uma linha divisória no meio para separar as notas descritivas (relato de determinadas atividades, por exemplo) das notas reflexivas (considerações pessoais do pesquisador, por exemplo). O objetivo do protocolo foi identificar a ocorrência ou não dos indicadores do modelo de análise, bem como transcrever observações que sejam pertinentes ao objeto de estudo. Assim, foram feitas as visitas aos portais eletrônicos seguindo-se os itens do protocolo de observação.

O modelo foi construído com base em elementos teórico e empíricos. Os elementos teóricos que subsidiaram a construção do modelo de análise referem-se às experiências de autores que pesquisaram portais eletrônicos (DINIZ, 2000; AKUTSU; PINHO, 2002; PINHO, 2008). Os elementos empíricos foram obtidos pela observação dos portais eletrônicos das câmaras municipais localizadas nas 10 capitais brasileiras com o maior número de habitantes (São Paulo, Rio de Janeiro, Salvador, Fortaleza, Belo Horizonte, Curitiba, Recife, Porto Alegre, Belém, Goiânia). Os acessos foram realizados nos dias 12, 13 e 15 de novembro de 2010. O modelo de análise é apresentado no quadro 1.

Quadro 1 Indicadores de participação nos portais eletrônicos.

CAPACIDADE	INDICADORES
Nula	Inexistência de indicadores de participação
Baixa	E-mail da câmara
	E-mail de setores da câmara
	E-mail do vereador
	Formulário eletrônico
Média	Home page do vereador
	Twitter
	Vídeo do YouTube
	Monitoramento das ações dos usuários
Alta	Ouvidoria
	Indicativo de retorno

(cc) BY-NC-ND

De acordo com o modelo, foi considerado com nula capacidade de participação o portal marcado pela inexistência de qualquer tipo de canal para a contribuição dos cidadãos. Uma baixa capacidade foi considerada no caso em que o portal atendesse pelo menos um dos seguintes indicadores: E-mail da câmara; E-mail de setores da câmara; E-mail do vereador; Formulário eletrônico. Na sequência, foi considerado com um portal de média capacidade de participação aquele que, de maneira cumulativa, apresentasse pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade e um dos seguintes indicadores adicionais: Home page do vereador; Twitter; Vídeo do YouTube; Monitoramento das ações dos usuários. Por último, para que o portal atingisse o status de alta capacidade, deveria apresentar, de maneira cumulativa, pelo menos um dos indicadores de baixa capacidade, pelo menos um dos indicadores de média capacidade e um dos seguintes indicadores adicionais: Ouvidoria; Indicativo de retorno.

6 Resultados da Pesquisa Empírica

Os dados coletados nos portais eletrônicos de câmaras municipais de Santa Catarina foram organizados por faixas populacionais. A análise dos dados em classes de população foi escolhida considerando as faixas de tamanho da população dos municípios brasileiros, definidas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2007). As faixas utilizadas para agrupar os portais foram: até 5.000 habitantes; de 5.001 a 10.000 habitantes; de 10.001 a 20.000 habitantes; de 20.001 a 50.000 habitantes; de 50.001 a 100.000 habitantes; de 100.001 a 500.000 habitantes; mais de 500.000 habitantes. Do total de câmaras que compõem o estudo, apenas a Câmara Municipal de Joinville está localizada na faixa mais de 500.000 habitantes. Assim, optou-se por não considerar a última classe do IBGE, agrupando a Câmara de Joinville na faixa de 100.001 a 500.000 habitantes. Primeiramente, discorre-se a respeito das observações por faixa populacional. Na sequência, faz-se uma síntese das condições de participação nos portais eletrônicos.

6.1 Resumo das observações por faixa populacional

6.1.1 Análise dos portais de câmaras em municípios com até 5.000 habitantes

Os acessos aos portais de câmaras em municípios com até 5.000 habitantes foram feitos no dia 8 de dezembro de 2010. A ocorrência dos indicadores é sintetizada no quadro 2.

A Câmara Municipal de Novo Horizonte disponibiliza um portal com inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos. Quanto aos portais que apresentam algum tipo de canal de participação, a maioria disponibiliza formulário eletrônico. Há portais que disponibilizam o e-mail da câmara, sendo, no portal da Câmara de Jupiá, identificados os e-mails dos próprios vereadores.

O monitoramento das ações dos usuários, quando existe, é feito por meio da contagem do número de visitantes, identificado apenas no portal da Câmara de Agronômica. A enquete é, potencialmente, uma forma de monitoramento, sendo observada em vários portais. Não se observou a ocorrência dos seguintes indicadores: canal

de ouvidoria, e-mail de setores da câmara, home page do vereador, Twitter, vídeo do YouTube, canal de ouvidoria, o que, admitimos, seria pedir demais para municípios desse porte populacional.

Sabe-se que a participação pode contribuir para o processo de construção da democracia quando o participante recebe algum tipo de retorno daquilo que foi sugerido, questionado ou simplesmente identificado. Contudo, em nenhum portal foi percebido qualquer indicativo de retorno das dúvidas, sugestões e reclamações que possam ter sido feitas pelos cidadãos.

Quadro 2 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com até 5.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	AGRONÔMICA	ERMO	GALVÃO	IOMERÊ	JUPIÁ	LACERDÓPOLIS	NOVO HORIZONTE	SÃO BERNARDINO	SÃO MARTINHO
Nula	Inexistência de indicadores de participação							x		
Baixa	E-mail da câmara				x		x		x	
	E-mail de setores da câmara									
	E-mail do vereador					x				
	Formulário eletrônico	x	x	x	x				x	x
Média	Home page do vereador									
	Twitter									
	Vídeo do YouTube									
	Monitoramento das ações dos usuários									
Alta	Ouvidoria									
	Indicativo de retorno									

6.1.2 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 5.001 a 10.000 habitantes

Os acessos foram feitos no dia 8 de dezembro de 2010, e a ocorrência dos indicadores é sintetizada no quadro 3.

O uso dos portais para promover a participação da sociedade civil nos trabalhos legislativos é quase insignificante. Os indicadores estão concentrados na baixa capacidade, constituindo-se, basicamente, na disponibilização de formulários eletrônicos.
Assim, a mudança de faixa populacional não resultou em um conjunto de portais com características que pudessem demonstrar expressivos avanços.

A ausência de qualquer indicativo de

(cc) BY-NC-ND

retorno das dúvidas, sugestões e reclamações feitas pelos cidadãos, já apresentada na faixa anterior, é reforçada na atual faixa. A tecnologia existe, mas não é utilizada com objetivo de interação entre o cidadão e o ente governamental.

Quadro 3 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 5.001 a 10.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	ÁGUA DOCE	ANCHIETA	BOM RETIRO	GRÃO-PARÁ	IRANI	PASSO DE TORRES	RIO DO OESTE	TROMBUDO CENTRAL
Nula	Inexistência de indicadores de participação							x	
Baixa	E-mail da câmara				x	x			
	E-mail de setores da câmara								
	E-mail do vereador		x						
	Formulário eletrônico	x	x	x	x		x		x
Média	Home page do vereador								
	Twitter								
	Vídeo do YouTube								
	Monitoramento das ações dos usuários								
Alta	Ouvidoria								
	Indicativo de retorno								

6.1.3 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 10.001 a 20.000 habitantes

A ocorrência dos indicadores observada nos portais em 25 de janeiro de 2011 é sintetizada no quadro 4.

Os instrumentos de participação com maior ocorrência são e-mails (da câmara, setores e do vereador) e formulários eletrônicos. Apenas um portal demonstra uma inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos. No conjunto de portais, nove apresentaram o indicador monitoramento das ações dos usuários. Além disso, três portais apresentaram indicadores de alta capacidade: um apresentou ouvidoria e dois apresentaram indicativo de retorno.

Relacionando os indicadores observados nos portais com a mudança de faixa populacional, o que se percebe são avanços muito modestos. O principal indicador que contribui para a média capacidade de alguns portais em apresentar uma predisposição à participação é o monitoramente das ações dos usuários, expresso principalmente por meio de enquetes.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 4 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 10.001 a 20.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	Balneário de Piçarras	Bombinhas	Campo Alegre	Corupá	Dionísio Cerqueira	Faxinal de Guedes	Garopaba	Imaruí	Itapoá	Lebon Régis	Massaranduba
Nula	Inexistência de indicadores de participação							x				
Baixa	E-mail da câmara	x	x			x	x		x	x	x	
	E-mail de setores da câmara	x			x		x				x	x
	E-mail do vereador		x			x			x	x	x	x
	Formulário eletrônico		x	x					x	x	x	x
Média	Home page do vereador											
	Twitter											
	Vídeo do YouTube											
	Monitoramento das ações dos usuários					x						
Alta	Ouvidoria											
	Indicativo de retorno											

Quadro 4 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 10.001 a 20.000 habitantes. (continuação)

CAPACIDADE	INDICADORES	Morro da Fumaça	Nova Veneza	Palmitos	Papanduva	Pinhalzinho	Pouso Redondo	Schroeder	Seara	Siderópolis	Taió	Turvo
Nula	Inexistência de indicadores de participação											
Baixa	E-mail da câmara	x								x		
	E-mail de setores da câmara		x			x					x	
	E-mail do vereador		x	x		x					x	
	Formulário eletrônico			x	x	x	x	x	x	x	x	x
Média	Home page do vereador											
	Twitter											
	Vídeo do YouTube										x	
	Monitoramento das ações dos usuários	x		x	x	x		x			x	
Alta	Ouvidoria					x						
	Indicativo de retorno									x		x

(cc) BY-NC-ND

6.1.4 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 20.001 a 50.000 habitantes

A quarta faixa populacional de observações compreende 29 portais analisados. Cabe ressaltar que cinco municípios têm mais de 40.000 habitantes, aproximando-se da faixa superior, embora a maioria tenha entre 20.000 e 30.000 habitantes. A ocorrência dos indicadores, sintetizada por meio do quadro 5, é resultado de acessos aos portais feitos no dia 26 de janeiro de 2011.

A ocorrência dos indicadores de participação, observada no quadro 5, mais expressiva contempla: e-mail da câmara, e-mail de setores da câmara, e-mail do vereador e formulário eletrônico. Apenas a Câmara de São Lourenço do Oeste apresenta uma inexistência de qualquer tipo de canal para a participação dos cidadãos.

Entre os indicadores que podem representar avanços no processo de participação, o monitoramento das ações dos usuários foi identificado em 10 portais. Com menor ocorrência, alguns portais disponibilizam ouvidoria e outros demonstram indicativo de retorno às tentativas de participação dos cidadãos. Surpreendem os portais das Câmaras de São Francisco do Sul e Videira, dos quais, pelo porte populacional, era de se esperar um nível médio ou alto de predisposição à participação.

Quadro 5 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 20.001 a 50.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	Araquari	Barra Velha	Braço do Norte	Campos Novos	Capinzaral	Capivari de Baixo	Fraiburgo	Guaramirim	Imbituba	Itaiópolis	Itapema	Ituporanga	Joaçaba	Maravilha	Orleans
Nula	Inexistência de indicadores de participação															
Baixa	E-mail da câmara	x				x	x	x		x				x		x
	E-mail de setores da câmara			x								x				x
	E-mail do vereador		x	x			x	x	x			x		x	x	
	Formulário eletrônico	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Média	Home page do vereador										x					
	Twitter															
	Vídeo do YouTube															
	Monitoramento das ações dos usuários		x			x				x	x	x			x	
Alta	Ouvidoria								x							x
	Indicativo de retorno							x					x			

(cc) BY-NC-ND

Quadro 5 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 20.001 a 50.000 habitantes. (continuação)

CAPACIDADE	INDICADORES	Penha	Pomerode	Porto União	Rio Negrinho	São F. do Sul	São M. do Oeste	São L. do Oeste	Sombrio	Tijucas	Timbó	Urussanga	Videira	Xanxerê	Xaxim
Nula	Inexistência de indicadores de participação							x							
Baixa	E-mail da câmara		x	x		x				x	x				
	E-mail de setores da câmara				x	x	x						x		
	E-mail do vereador	x	x		x	x	x			x			x	x	x
	Formulário eletrônico	x		x	x		x		x	x	x	x	x		
Média	Home page do vereador														
	Twitter														
	Vídeo do YouTube														
	Monitoramento das ações dos usuários						x			x				x	x
Alta	Ouvidoria				x		x							x	
	Indicativo de retorno											x			

6.1.5 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 50.001 a 100.000 habitantes

Os acessos aos portais foram feitos no dia 26 de janeiro de 2011. A ocorrência dos indicadores é sintetizada no quadro 6.

Entre os indicadores utilizados para analisar o processo de participação, os mais observados foram formulário eletrônico, e-mail dos vereadores e e-mail da câmara. O Twitter, que ainda não havia sido identificado em nenhum portal, foi observado nos portais das câmaras de Biguaçu, Caçador, Canoinhas e Concórdia.

O quadro 6 mostra, ainda, que no conjunto de portais eletrônicos há a disponibilização do canal de ouvidoria e é feita a monitoração das ações dos usuários. Apesar de os avanços não serem significativos, destaca-se, nesse contexto desértico de indicadores, a existência, ainda que rarefeita (Caçador e Indaial), de indicativo de retorno.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 6 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 50.001 a 100.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	Biguaçu	Caçador	Camburiú	Canoinhas	Concórdia	Gaspar	Içara	Indaial	Laguna	Mafra	Rio do Sul	São B. do Sul	Tubarão
Nula	Inexistência de indicadores de participação													
Baixa	E-mail da câmara				x	x	x		x	x				
	E-mail de setores da câmara			x				x		x				x
	E-mail do vereador	x	x	x		x		x		x		x	x	x
	Formulário eletrônico	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Média	Home page do vereador													
	Twitter	x	x		x	x								
	Vídeo do YouTube													
	Monitoramento das ações dos usuários		x				x		x					
Alta	Ouvidoria			x	x						x			x
	Indicativo de retorno		x						x					

6.1.6 Análise dos portais de câmaras em municípios com de 100.001 a 500.000 habitantes

Os portais de câmaras localizadas em municípios com de 100.001 a 500.000 habitantes disponibilizam o canal de ouvidoria, identificado em seis portais e, em cinco portais, foram observados indicativos de retornos às sugestões feitas pelos cidadãos. Ressalta-se que esse é o grupo que tem mais portais com indicativo de retorno.

O monitoramente das ações dos usuários é feito em um número representativo de portais, entretanto a maior expressão ainda é dos indicadores de baixa capacidade: e-mail do vereador e formulário eletrônico. Mesmo se mostrando mais ativo em relação às faixas anteriores, o processo de participação está muito aquém de ser verdadeiro e de efetivar a interação entre o cidadão e o ente governamental.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 7 Ocorrência dos indicadores em câmaras de municípios com de 100.001 a 500.000 habitantes.

CAPACIDADE	INDICADORES	Balneário C.	Blumenau	Brusque	Chapecó	Criciúma	Florianópolis	Itajaí	Jaraguá do S.	Joinville	Lages	Palhoça	São José
Nula	Inexistência de indicadores de participação												
Baixa	E-mail da câmara	x	x	x		x			x				
	E-mail de setores da câmara	x					x				x	x	
	E-mail do vereador	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
	Formulário eletrônico	x		x	x	x	x	x	x		x	x	x
Média	Home page do vereador						x						
	Twitter				x	x	x			x			
	Vídeo do YouTube									x			x
	Monitoramento das ações dos usuários				x	x	x	x		x		x	x
Alta	Ouvidoria	x				x	x		x	x		x	
	Indicativo de retorno				x				x	x	x		x

6.2 Síntese das condições de participação nos portais eletrônicos

A síntese das condições de participação nos portais eletrônicos é evidenciada na tabela 1.

Conforme observamos na tabela 1, as ocorrências dos níveis de capacidade para câmaras em municípios com até 5.000 habitantes foram: nula (1), baixa (7), média (1), alta (0). Nesse conjunto, sobressaem os portais com baixa capacidade, mostrando a pre-

Tabela 1 Síntese dos indicadores de participação encontrados.

CLASSE POPULACIONAL	CAPACIDADE			
	NULA	BAIXA	MÉDIA	ALTA
Até 5.000 habitatntes	1	7	1	0
De 5.001 a 10.000 habitantes	1	7	0	0
De 10.001 a 20.000 habitantes	1	12	8	1
De 20.001 a 50.000 habitantes	1	18	8	2
De 50.001 a 100.000 habitantes	0	7	3	3
De 100.001 a 500.000 habitantes	0	5	1	6
Total	4	56	22	12

(cc) BY-NC-ND

cariedade na construção de condições de participação. Se os instrumentos de participação não são disponibilizados nos portais, não há, conforme colocado por Silva et al. (2009), uma abertura à participação pública. De fato, não há, nessa classe populacional, um incentivo, intencional ou não, à participação por meio dos portais, mesmo existindo a tecnologia capaz de potencializá-la. Também não confirmamos o pressuposto de que os portais eletrônicos representam espaços públicos (TEIXEIRA, 1997; DAGNINO, 2004) com condições para o exercício da participação popular.

Na classe seguinte, de 5.001 a 10.000 habitantes, as ocorrências dos níveis de capacidade foram: nula (1), baixa (7), média (0), alta (0). A composição das ocorrências é muito semelhante à classe anterior, destacando-se, inclusive, portais com baixa capacidade. Não há, nesse grupo de câmaras municipais, portais eletrônicos com instrumentos que pudessem indicar uma predisposição à participação da sociedade civil. A possibilidade tecnológica de interação em massa (SILVA, 2005) não encontra respaldo nos portais eletrônicos, vista a ausência de instrumentos de participação. Os resultados revelam, ainda, que a potencialidade comunicativa das TICs (KAKABADSE; KAKABADSE; KOUZMIN, 2003; SILVA, 2005) e as consequentes possibilidades técnicas e ideológicas de participação popular nos negócios públicos (GOMES, 2005) não foram observadas nos portais eletrônicos das câmaras municipais dessa classe populacional.

Com uma configuração um pouco diferente das duas classes anteriores, as ocorrências dos níveis de capacidade dos portais de câmaras em municípios com de 10.001 a 20.000 habitantes foram: nula (1), baixa (12), média (8), alta (1). Sobressaem, primeiramente, portais com baixa capacidade e, na sequência, portais com média capacidade. Os portais classificados como média e alta capacidades aproximam-se do conceito apresentado por Jambeiro et al. (2011), em que os portais representam, em tese, locais de interação entre os vereadores e os cidadãos, além de um ambiente coletivo de diálogo. Não estamos aqui nos referindo à participação efetiva, até porque não foi objeto da investigação. Contudo, considerando a presença dos instrumentos nos portais, há potencialmente a criação de espaços públicos para participação (TEIXEIRA, 1997; DAGNINO, 2004).

Para câmaras localizadas em municípios da classe de 20.001 a 50.000 habitantes, as ocorrências dos níveis de capacidade encontradas nos portais eletrônicos para participação foram: nula (1), baixa (18), média (8), alta (2). Destacam-se, mais uma vez, portais com baixa capacidade, seguidos por portais com média capacidade. Consideramos que a posição ocupada por essa classe populacional, em termos de capacidade de construção de condições de participação, é intermediária à precariedade das duas primeiras classes e aos avanços percebidos na terceira classe. Dadas as condições observadas, percebemos nessa classe que a criação de espaços públicos (TEIXEIRA, 1997; DAGNINO, 2004), pelos portais eletrônicos, é um processo em construção.

As duas últimas classes mostram-se mais ativas em termos de disponibilização de instrumentos nos portais eletrônicos, demonstrando indícios de construção de participação, como era de se esperar, pelo tamanho populacional. A classe de 50.001 a 100.000 habitantes apresentou as seguintes ocorrências: nula (0), baixa (7), média (3), alta (3). Na última classe, de 100.001 a 500.000

(cc) BY-NC-ND

habitantes, as ocorrências dos níveis de capacidade foram: nula (0), baixa (5), média (1), alta (6). Percebemos nessas classes a presença de portais com instrumentos que podem ser considerados como aquilo que Teixeira (1997) coloca como mecanismos próprios necessários à participação.

Mesmo com os resultados evidenciados nas duas últimas classes, as condições de participação, de modo geral, mostram-se bastante frágeis nos portais analisados. Isso ocorre, para Laia et al. (2011), porque o desenho institucional do governo eletrônico brasileiro limita a utilização das TICs na prestação de serviços públicos integrados, na ampliação de participação e transparência, e no aprimoramento de políticas públicas. Segundo Alonso, Ferneda e Braga (2011), apesar de as TICs estarem presentes, em maior ou em menor grau, no processo de implantação de políticas, ainda não houve avanço no Brasil, no sentido de alcançar sua formulação, o que viria a refletir, no futuro, uma participação efetiva da sociedade e consequente aprimoramento da democracia e fortalecimento da cidadania.

Os resultados da pesquisa confirmam pesquisas anteriores (SANTOS, 1993; PINHO, 2008) que mostram a falta de participação política como um dos entraves ao processo político brasileiro. Por outro lado, a presença dos instrumentos nos portais eletrônicos não garante que a participação realmente aconteça. Conforme o estudo de Cunha e Santos (2005), que se aproxima do tema da pesquisa, os vereadores têm correio eletrônico, o endereço é divulgado e consegue-se obtê-lo facilmente, mas as mensagens recebidas não são respondidas; algumas jamais chegam a ser lidas. Assim, o pressuposto inicial de que os portais eletrônicos representam espaços públicos (TEIXEIRA, 1997; DAGNINO, 2004) que podem propiciar condições de construção de participação não foi confirmado.

7 Considerações Finais

O artigo teve por objetivo identificar instrumentos de participação nos portais eletrônicos de câmaras municipais. A coleta de dados foi norteada por um modelo de análise construído com base em investigações acadêmicas anteriores e na análise empírica dos portais das câmaras localizadas nas 10 maiores capitais brasileiras. Cabe ressaltar que foi utilizada uma métrica exigente (ou seja, a partir das 10 maiores) para analisar municípios pequenos, que representam a maioria dos municípios catarinenses. Há uma consciência disso, mas o objetivo foi exatamente este, partir do mais exigente para construir o modelo de análise.

No conjunto de municípios com até 5.000 habitantes, sobressaem os portais com capacidade baixa, mostrando a precariedade nas condições de construção dessa dimensão. Não há, de fato, predisposição à participação por meio dos portais, mesmo existindo a tecnologia capaz de potencializá-la. Também se destacam, no grupo de 5.001 a 10.000 habitantes, portais com capacidade baixa, ou seja, não há, nesse grupo de câmaras municipais, portais eletrônicos que permitam uma predisposição à participação da sociedade civil. Na faixa de 10.001 a 20.000 habitantes, predominam, primeiramente, portais com capacidade baixa e, na sequência, portais com capacidade média. Mesmo esse grupo mostrando avanços em relação aos dois anteriores, em razão do número de portais com média capacidade, a realidade ainda é de portais sem condições para que se efetive a participação dos cidadãos nos

(cc) BY-NC-ND

trabalhos do legislativo municipal. No grupo de 20.001 a 50.000 habitantes, voltam a ter destaque os portais com capacidade baixa, sem muitas expectativas para o exercício da participação. Apesar do predomínio de portais com capacidade baixa na faixa de 50.001 a 100.000 habitantes, a participação apresenta-se mais ativa quando somadas as ocorrências da capacidades média e alta. Na última faixa, predominam os portais com capacidade alta de construir a interação entre o cidadão e os vereadores.

No estudo empreendido, a maioria dos portais apresenta baixa capacidade de promover o processo de participação, correspondendo a 60,22% do conjunto objeto de estudo. Com 22,58% e 12,90% das ocorrências, aparecem, respectivamente, portais com média e alta capacidades. A TIC existe, entretanto não foram observadas características que pudessem indicar que a interatividade realmente ocorra.

Da investigação realizada nos portais considerados, apura-se que a participação mostrou-se bastante frágil, incipiente, resultado esse que ratifica investigações anteriores (SANTOS, 1993; PINHO, 2008) que apontam a falta de participação política como um exposto calcanhar de aquiles do processo político brasileiro na busca do aperfeiçoamento democrático. Apesar de alguns resultados alcançados, a baixa capacidade de participação nos portais, ainda que com abundantes recursos tecnológicos, confirma o que Santos (1993) constatou sobre existência de apatia ou desmotivação nos cidadãos brasileiros.

Na análise por faixas populacionais, percebeu-se que municípios com maior população não necessariamente apresentam portais dos legislativos com maiores condições de construção da participação. Em geral, não foram observados indicadores mais avançados nos portais de municípios maiores.

Os casos analisados indicam que os legislativos municipais cumprem os requisitos de adequação à modernidade ao construírem e implementarem os portais, ou melhor, os requisitos procedimentais e tecnológicos são cumpridos. De qualquer forma, é possível pinçar, em alguns casos analisados e em algumas dimensões, alguns indicativos de que estamos em um processo, ainda lento e titubeante, de construção da participação.

Referências

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALONSO, L. B. N.; FERNEDA, E.; BRAGA, L. V. Governo eletrônico e políticas públicas: análise sobre o uso da certificação digital no Brasil. **Informação & Sociedade: Estudos**, João Pessoa, v. 21, n. 2, p. 13-24, maio/ago. 2011.

AZEVEDO, A. L. P. **Tecnologias de informação e comunicação – TIC e o poder legislativo**: um estudo de caso da atuação das entidades sindicais empresariais do comércio. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BORDENAVE, J. O que é a participação. São Paulo: Brasiliense, 1994.

(cc) BY-NC-ND

BRAGA, S. S. O impacto da internet no funcionamento das instituições representativas brasileiras: um estudo sobre a informatização dos legislativos estaduais no Brasil. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 12., 2005, Belo Horizonte. Anais... Belo Horizonte: UFMG, 2005.

BRAGA, S. S. Podem as novas tecnologias de informação e comunicação auxiliar na consolidação das democracias? Um estudo sobre a informatização dos órgãos legislativos na América do Sul. **Opinião Pública**, v. 13, n. 1, jun. 2007, p. 1-50.

BRAGATTO, R. C. Participação democrática e internet: uma breve análise dos websites dos governos federais dos quatro maiores países sul-americanos. In: COMPOLÍTICA – CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE PESQUISADORES EM COMUNICAÇÃO E POLÍTICA, 2., 2007, Belo Horizonte. **Anais**... Belo Horizonte: UFMG, 2007.

CORGOZINHO, I. **A democracia eletrônica em Minas Gerais**: os **sites** legislativos. 2003. Disponível em: <http:www.sglweb.com.br/sgl-mkt/artigo.htm>. Acesso em: 7 ago. 2011.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

CUNHA, M. A. V. C.; SANTOS, G. S. O uso de meios eletrônicos no relacionamento do parlamentar com o cidadão nos municípios brasileiros. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 12, n. 35, p. 69-89, out./dez. 2005.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

DAHLBERG, L. Democracy via cyberespace: mapping the rhetorics and practices of three prominent camps. **New Media & Society**, v. 3, n. 2, 2001, p. 157-177.

DEMO, P. **Pobreza política**. Campinas: Autores Associados, 1996.

DINIZ, E. H. Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. **Relatório 18/2000 Núcleo de Pesquisas e Publicações.** EAESP/FGV, maio 2000. 100 p.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. Site de governo na América Latina: presença *on-line* das áreas institucionais, econômicas e sociais. In: FERRER, Florência; SANTOS, Paula (Orgs.). *E-government*: o governo eletrônico no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2004.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2002.

EISENBERG, J. Internet, democracia e república. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 491-511, 2003.

FREIRE, A. P.; CASTRO, M. de; FORTES, R. P. de M. Acessibilidade dos sítios web dos governos estaduais brasileiros: uma análise quantitativa entre 1996 e 2007. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 395-414, mar./abr. 2009.

GOMES, W. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras – Estudos Midiáticos,** v. 7, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRÁFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Contagem da população 2007**. 2007. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 25 set. 2010.

(cc) BY-NC-ND

JAMBEIRO, O. et al. E-Governo, participação e transparência de gestão. In: CONFERÊNCIA ACORN-REDECOM, 5., 2011. **Anais**... Lima: Universidad San Martins de Porres, 2011.

KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N. K.; KOUZMIN, A. Reinventing the democratic governance project through information technology? A growing agenda for debate. **Public Administration Review**, v. 63, n. 1, p. 44-60, 2003.

LAIA, M. M. de et al. Electronic government policies in Brazil: context, ict management and outcomes. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 43-57, jan./fev. 2011.

MARQUES, F. P. J. A. Internet, canais de participação e feitos políticos: um estudo do portal da Câmara. **Revista Fronteira – Estudos Midiáticos**, São Leopoldo, v. 12, n. 2, p. 82-94, maio/ago. 2010.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e parlamento: um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo poder legislativo através de ferramentas on-line. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Comunicação**, v. 9, p. 1-20, ago. 2007.

MELLO, S. A. DE; COHEN, F. B. R. F.; OLIVEIRA, P. P. de. **Avaliação de capital intelectual das páginas web das assembleias legislativas brasileiras**. Monografia (Especialização em Poder Legislativo) – Instituto de Educação Continuada, Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2003.

PEIXOTO, T.; WEGENAST, T. A. Democracia eletrônica no Brasil e no mundo. **Revista do Legislativo**, Assembleia Legislativa de Minas Gerais, Minas Gerais, n. 43, p. 152-165, jan. 2011.

PINHO, J. A. G. de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, ano 42, n. 3, p. 471-493, maio./jun. 2008.

PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, internet e democracia na realidade brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 1, p. 98-106, jan./fev. 2011.

SALES, T. S.; FREIRE, G. M. C. de A. F. As assembleias legislativas estaduais e a possibilidade de concretização da ciberdemocracia. In: ENCONTRO NACIONAL DA CONPEDI, 19., 2010, Fortaleza. **Anais**... Florianópolis: CONPEDI, 2010.

SAMPAIO, R. C. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo orçamento participativo na internet. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 33, jul./dez. 2009, p. 123-144.

SANTANA JUNIOR, J. J. B. de et al. Transparência fiscal eletrônica: uma análise dos níveis de transparência apresentados nos sites dos poderes e órgãos dos estados e do Distrito Federal do Brasil. **Revista de Educação e Pesquisa em Contabilidade**, v. 3, n. 3, p. 62-84, set./dez. 2009.

SANTOS, J. C. S. dos. **Informação pública e participação política em rede**: uma análise da governança eletrônica nos websites dos deputados do Estado da Bahia. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

SANTOS, W. G. **Razões da desordem**. Rio de Janeiro: Rocco, 1993.

SILVA, S. P. da et al. Publicidade, *accountability* e participação nos parlamentos on-line da América Latina: estudo sobre seis países. In: SEMINÁRIO NACIONAL SOCIOLOGIA & POLÍTICA, 1., 2009, Curitiba. **Anais**... Curitiba: UFPR, 2009.

(cc) BY-NC-ND

SILVA, S. P.. Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos de capitais brasileiras. **Opinião Pública**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 450-468, out. 2005.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, v. 10, n. 26/27, p. 179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, E. C. **Sociedade civil e participação cidadã no poder local**. Salvador: Série UFBA em Campo, 2000.

TRIPODI, T.; FELLIN, P.; MEYER, H. **Análise da pesquisa social**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: F. Alves, 1981.

VIGODA, E.; GOLEMBIEWSKI, R. T. Citizenship behavior and the spirit of new managerialism: a theoretical framework and challenge for governance. ***American Review of Public Administration***, v. 31, n. 3, p. 273-293, sep. 2001.

ZURRA, R. J. O.; CARVALHO, M. A. O e-legislativo como ferramenta de transparência na administração pública brasileira. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 3., 2008, Salvador. **Anais**... Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

(cc) BY-NC-ND

ACCOUNTABILITY EM ÓRGÃOS BINACIONAIS: ESTUDO NA "FRONTEIRA DA PAZ"

Accountability in bi-nationals organisms: a study in the "Fronteira da Paz – Peace border"

Resumo

Neste artigo, será analisada a *accountability* em órgãos binacionais da cidade de Santana do Livramento, Brasil e Rivera, no Uruguai, cidades que formam uma conurbação binacional. Para tal, realizaram-se entrevistas com interlocutores de Santana do Livramento e de Rivera, utilizando-se um levantamento prévio sobre *accountability* e acordos binacionais. Foi elaborado um modelo de entrevista para os representantes em questão, para compreender quais as formas de garantir a transparência das ações dos órgãos binacionais de cidades de nações diferentes.

Palavras-chave: *accountability*; órgãos binacionais; democracia; conurbação binacional; representatividade.

Paulo Cassanego Jr - paulojr@unipampa.edu.br
Bacharel em Administração (Unifra), Mestre em Administração (UFSM), Doutorando em Administração (USP)
Professor Assistente, Campus Santana do Livramento – Universidade Federal do Pampa.

Geovana Bardesio - gabrielabardesio@yahoo.com.br
Bacharel em Administração – Universidade Federal do Pampa
Campus Santana do Livramento – Universidade Federal do Pampa

Mario Rezende Huezo - resendehuezo@yahoo.com.br
Bacharel em Administração – Universidade Federal do Pampa
Campus Santana do Livramento – Universidade Federal do Pampa

Caren Rossi - carenrossi@unipampa.edu.br
Pedagoga, Licenciada em Pedagogia (UFSM), Especialista em Psicopedagogia Clinica e Institucional (FACINTER), Doutoranda em Educação (UNR). Técnica em Assuntos Educacionais, Campus Santana do Livramento – Universidade Federal do Pampa

Artigo submetido no dia 17.02.2012 e aprovado em 30.10.2012

Abstract

This paper analyzes accountability in bi-national agencies of the cities Santana do Livramento, Brazil, and Rivera, Uruguay, the both forming a bi-national conurbation. Interlocutors from Santana do Livramento and Rivera were interviewed, based on an earlier survey on accountability and bi-national agreements. The sample prepared aimed to identify the mechanisms of transparence adopted by bi-national agencies situated in cities of different nations.

Keywords: *accountability; binational agencies; democracy; binational conurbation; representativeness.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1 Introdução

Ao longo dos anos, com o fim do regime militar e conseguinte retorno à democracia, o Brasil, assim como a maioria dos países latino-americanos, tem sido apontado como um exemplo de democracia delegativa, com a outorga, por parte dos cidadãos, de plenos poderes aos governantes (MIGUEL, 2005) A diferença entre esta e a democracia de viés representativo é, justamente, que essa última está atrelada a um contrato entre governantes e população, sendo uma prerrogativa da população conhecer e fazer valer seus direitos, realizando vigilância sobre os investimentos públicos e gastos do governo, exigindo um *accountability*[1] por parte de seus governantes (MEDEIROS, 2008).

A prática de *accountability* necessita incluir, entre outras ações, a existência de condições explícitas, expressas por meio de mecanismos institucionais, para que os cidadãos participem com efetividade da definição e avaliação das políticas públicas, premiando ou punindo seus responsáveis, por sua ação ou omissão. Conforme se observa, a inexistência dessas práticas torna uma nação menos democrática, tanto pela falta de conhecimento de seus direitos por parte dos habitantes como pela não prestação de contas de ações e decisões por parte dos governos.

Essa temática ganha novos ares, considerando-se a atual geografia política em que o mundo está inserido. Novos acordos de cooperação entre os estados são assinados. Segundo o Ministério de Relações Internacionais, o País possui diversos acordos em vigência e uma série de outros em tramitação, com 155 países e órgãos internacionais[2]. Tais acordos envolvem temáticas de suma importância para o desenvolvimento das comunidades por eles envolvidas, como educação, cultura, saúde, comércio, entre outras.

Colaborando para a complexidade dessa temática, pode-se citar o caso das cidades de fronteira, que devem ter órgãos de representação pensados a fim de atender demandas específicas, que necessitam de resposta, procurando sanar os anseios das comunidades envolvidas. Nesse sentido, inúmeros são os veículos desenvolvidos para atender essas necessidades, alguns com representação de mais de uma nação[3].

Assim, procurando contribuir com o tema, este artigo busca analisar a *accountability* nos órgãos binacionais existentes entre as cidades de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai), que apresentam malha urbana ininterrupta, formando, assim, uma conurbação[4] binacional. O objetivo é procurar estudar como esses organismos comunicam à sociedade seu trabalho e de que forma esta participa das decisões adotadas, apresentando a prática de *accountability*.

2 Representação e *Accountability*

Uma eleição ocorre para que a população seja representada, junto aos órgãos públicos, por indivíduos que se dizem capazes de representar o povo nas decisões governamentais, os candidatos. A representatividade dá-se por meio dessas eleições, em que os cidadãos votam em quem consideram capaz de representá-los, em decisões que anseiam o melhor da comunidade, tornando-se, em tese, uma comunidade mais justa e democrática. No entanto, para fazer valer essa democracia representativa, deveria haver uma maior

(cc) BY-NC-ND

participação dos cidadãos quanto às decisões, e não apenas a delegação de poderes a quem os representa[5].

O direito que cada cidadão tem de conhecer as ações dos governantes, bem como gastos e investimentos, caracteriza a descrição do termo *accountability*. No português, não há uma tradução literal para o termo, pois este não apresenta uma definição única, devido a sua amplitude. Segundo Campos (1990), um dos primeiros autores a tratarem sobre o tema foi Frederich Mosher, que apresenta *accountability* como sinônimo de responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo: como um conceito oposto a – mas não necessariamente incompatível com – responsabilidade subjetiva.

> Si históricamente la accountability se encon traba básicamente orientada a la fiscalización de la probidad administrativa y del posible abuso de poder de los gobernantes, más recientemente ella tiene que dar cuenta también de la responsabilización en relación con el desempeño, así como con lo que atañe a las demandas de participación y control social sobre los gobernantes. (CLAD, 2000, p. 34).

Para Filgueiras (2011), com base na ideia dos cidadãos sobre o governo e deste sobre si mesmo, o conceito de *accountability* assume um forte apelo moral, sendo centrado no problema de gestão e eficiência das políticas públicas. Assim, a *accountability* acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, não se restringe apenas a uma demonstração de contas. Trata, também, do direito que os cidadãos possuem de exigir a execução de promessas feitas em campanhas eleitorais, assim como realizar vigia e ter voz ativa sobre as decisões governamentais. O processo configura-se por uma relação ampla com o objetivo de atender às necessidades de informações dos grupos de interesse, de maneira clara e objetiva, relativas ao desempenho organizacional (FREY; FREY, 2003), um sistema institucionalizado de controle político estendido no tempo, compreendendo o período que se inicia na eleição e tem sequência por todo o mandato (LOUREIRO; ABRUCIO, 2003). Assim, dá-se a *accountability*, garantindo um vínculo entre representantes e representados, contando com uma maior participação e certeza de representatividade.

Para Filgueiras (2011), as demandas por reformas e pelo aprofundamento da *accountability* são unívocas em ressaltar a necessidade de maior transparência das ações do Estado diante da sociedade, criando, dessa maneira, uma política de lisura nas democracias contemporâneas.

No Brasil, cresce o número de pesquisas que tentam trazer luz sobre a questão da *accountability*, principalmente, ligadas a experiências com a utilização de tecnologia de informação, ainda que, como colocam Pinho e Winkler (2007, p. 12), estejamos engatinhando no emprego desse tipo de ferramenta. Segundo eles: "a informação mais banal está sendo fornecida [nos sítios institucionais], mas aquela que efetivamente conta para a transparência e para a democracia ainda está longe de ocorrer". Corroboram esse ponto de vista as pesquisas de Pinho, Iglesias e Souza (2005), sobre governo eletrônico, transparência e *accountability*; e Akutsu e Pinho (2002), sobre a forma de utilização da internet como ferramenta auxiliar na prestação de contas na área pública, analisando portais

(cc) BY-NC-ND

de órgãos governamentais. Pode-se notar a utilização inadequada e mesmo a falta de uso da web para divulgação das ações e consequente *accountability* das instituições parte do estudo.

Há, ainda, uma vertente de pesquisas tratando de explanar a forma como se dá a relação entre representação e *accountability*. Como em Pó e Abruccio (2006), Meirelles e Oliva (2006) e Prado (2006), considerando o desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras, trazendo como contribuições o fato de que, apesar de não existir um padrão na forma como são disponibilizadas as informações na web pelo governo federal (BRASIL, 2002), pode-se considerar de boa qualidade o nível de serviços prestados por esses veículos; já Miguel (2005), por sua vez, apresenta modelos alternativos de representação política, propondo formas para operacionalizar o que o autor chama de democracia radical.

Colaboram, ainda, para o entendimento do termo e sua consequente difusão, as pesquisas de Ceneviva (2005, 2007) sobre a introdução de mecanismos de controle, avaliação e *accountability* no setor público, em que o autor analisa as relações entre o fortalecimento da função e da capacidade avaliadora do governo e a promoção de níveis crescentes de difusão de informação e criação de mecanismos de *accountability*. Por meio disso, chega à conclusão de que os sistemas de avaliação de políticas públicas e programas governamentais podem, sim, se constituir em instrumentos na criação e no aperfeiçoamento de mecanismos de prestação de contas do desempenho das burocracias e representantes políticos. Contudo, os resultados demonstram que não existe uma relação direta entre a implantação desses sistemas de avaliação de políticas e programas públicos e a promoção de níveis crescentes de transparência, verificação ou responsabilidade.

Nota-se, assim, que, pelo menos em território nacional, são escassos os trabalhos que abordam essa temática. Considerando algo além dos limites de nossa cartografia institucional, uma exceção é o trabalho de Medeiros (2008), realizado no âmbito do Mercado Comum do Sul (Mercosul), buscando conhecer a forma como estão se organizando os diversos atores envolvidos, bem como as vinculações possíveis (e necessárias) entre eles. Esse dado traz ainda mais importância para pesquisas como a que se está propondo, uma vez que todo o conjunto de processos, costumes, políticas, leis, regulamentos e instituições tem sido alvo de investigação de poucos pesquisadores.

3 Metodologia

Para dar início a esta pesquisa, foi realizado um questionamento a funcionários da Prefeitura de Santana do Livramento – Brasil e da Intendência[6] da cidade de Rivera – Uruguai. Essas questões tinham como objetivo conhecer quais os órgãos binacionais instituídos e em funcionamento entre as duas localidades para, a posteriori, estudá-los em sua forma de constituição, tomada de decisões e prestação de contas à sociedade. Efetuada essa consulta, obtivemos como resposta que, entre as duas cidades, existe um comitê binacional atuante, o Comitê Binacional de Saúde/Comité Binacional de Salud. Assim, ficou sendo esta a instituição que passamos a estudar no decorrer do trabalho.

(cc) BY-NC-ND

Optou-se, ainda, por dividir esta seção em duas partes, que compreendem: a explicação pormenorizada das fases requeridas para coleta de dados e sua posterior análise; e a descrição da área de estudo, a Fronteira da Paz, isto é, a fronteira existente entre as cidades de Santana do Livramento e Rivera, Brasil e Uruguai, respectivamente.

3.1 Coleta de dados e análise

Para atingir o objetivo do estudo, que é conhecer as formas de *accountability* dos órgãos binacionais existentes na Fronteira da Paz, optamos por desenvolver um estudo de caso dividido em três eixos de coleta de dados. São eles: I) buscar informações oficiais sobre a comissão binacional; II) analisar o perfil dos membros da comissão[7]; III) investigar as formas de *accountability* presentes.

A escolha por esse método de pesquisa explica-se pela intenção de se investigar um fenômeno contemporâneo no seu contexto real de vida, quando os limites entre fenômeno e contexto não são óbvios, e nos quais múltiplas fontes de evidência são usadas, contribuindo de modo inigualável para a compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, cujos resultados não são passíveis de generalização (VENTURA, 2007). Assevera-se que foram seguidas as recomendações de YIN (2003) quanto à coleta de dados, no tangente à: i) utilização de inúmeras fontes de evidência, ii) construção de um banco de dados para o estudo[8] e iii) manutenção de um encadeamento entre as evidências. Os itens apresentados neste artigo, i e iii, possuem viés qualitativo. Dessa forma, foram tratados como o asseverado por Minayo et al. (2001) e Godoy (1995).

Para explanação do primeiro eixo deste estudo, com relação à busca de informações oficiais sobre a comissão binacional e entendimento de sua forma de atuação e objetivos. Utilizou-se, quanto à técnica, a pesquisa documental, que envolveu consulta a diversos documentos e relatórios, bem como atas e diapositivos utilizados nas reuniões. Registra-se que as informações foram cedidas pela presidência da Comissão Binacional de Saúde[9], Prefeitura Municipal de Santana do Livramento[10] e Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay (MIDES)[11].

Como referido, para realizar a análise desses materiais, recorreu-se à técnica de pesquisa documental. Esta se demonstrou adequada, pois as informações sobre o trabalho da comissão devem ser de domínio público, documentadas, uma vez que ela é um órgão governamental, permitindo, portanto, o acesso a seus documentos.

Para realização do terceiro nível de análise, realizou-se pesquisa bibliográfica nos principais eventos e periódicos, nacionais e internacionais, de livre acesso[12], visando a obter pesquisas publicadas cujo enfoque fosse à *accountability* de órgãos públicos. Os dados obtidos nessa investigação foram utilizados para construção de um quadro de referência baseado, principalmente, nos trabalhos de Pó e Abrucio (2006), Prado (2006), Ceneviva (2005, 2007), Meirelles e Oliva (2006), Gelis Filho (2004), Pinho e Winkler (2007), Pinho, Iglesias e Souza (2005).. Esse quadro serviu como base para a constituição de um questionário de perguntas fechadas e abertas.

De inicio, as questões versavam sobre a relação entre *accountability* e suas formas de concretização. Foi excluída desse questionário a parte relativa à internet e a

(cc) BY-NC-ND

ferramentas digitais, visto que o comitê não possuía sítio na world wide web. Assim, o questionário foi aplicado à presidente da Comissão Binacional de Saúde em 4 de maio de 2009 e teve a acurácia das informações constatada no dia 13 de maio de 2009, com a leitura do material resultante pela entrevistada. Essa atividade foi realizada procurando conferir validade interna aos dados, para garantir maior fidedignidade ao estudo (YIN, 2003). Soma-se, ainda, a esses três níveis de análise, a observação dos pesquisadores na oportunidade das entrevistas realizadas com a presidente da comissão, nas entrevistas individuais com os demais membros, além de participação em uma das assembleias do referido comitê, no dia 5 de agosto de 2009. Essas percepções pontuaram o trabalho. Passa-se, então, para a definição do contexto no qual se realizou a pesquisa.

3.2 Descrição do contexto – a Fronteira da Paz

No âmbito desta pesquisa, faz-se necessário realizar uma descrição da área estudada, a conurbação binacional chamada Fronteira da Paz, formada entre a cidade brasileira Santana do Livramento e a cidade uruguaia Rivera, que, desde a fundação da cidade uruguaia, em 1862, convivem dividindo um espaço comum, fisicamente ininterrupto, como se pode observar nas figuras 1 e 2. Ilustrando esse fato, foi inaugurada na linha divisória uma praça, em 1943, chamada Parque Internacional, unindo esforços de brasileiros e uruguaios, tendo como seus principais artífices os membros da Comissão Mista de Limites Brasil – Uruguay. Nas palavras de Gutierrez-Bottaro (2002, s/n):

> Las ciudades fronterizas de Rivera y Santana do Livramento tienen, en conjunto, una población de 189.000 habitantes. Una característica muy peculiar de esta frontera es que no existe ningún obstáculo geográfico que separe a las ciudades. Están separadas (o unidas) solamente por una calle y por una plaza denominada 'Parque Internacional'.

A relação entre essas cidades é largamente enaltecida por pesquisadores e escritores locais, tanto brasileiros quanto uruguaios, destacando as particularidades da vida nessas plagas, como a história da formação de Santana do Livramento (CAGGIANI, 1952, 1992; ALBORNOZ, 2009) e de Rivera (BARRIOS PINTOS, 1963; ALBORNOZ, 2009), comentando aspectos como a industrialização (ALBORNOZ, 2000), o cotidiano das cidades (ZAS RECAREY, 1985; ASEFF, 2006), as formas de comunicação (GUTIERREZ-BOTTARO, 2002) a formação cultural (MARTINS, 2002; ASEFF, 2006) e as práticas socioculturais (MÜLLER, GERON, EFRON, 2007). Com base nessas pesquisas, o local tem sido considerado umas das regiões mais pungentes da América Latina, com grande aporte de capital internacional (ALBORNOZ, 2000; CHELOTTI, 2006) e cenário de uma agitada vida cultural, com manifestações intelectuais e artísticas (ZAS RECAREY, 1985[13]; ASEFF, 2006[14]).

(cc) BY-NC-ND

Figura 1 – Linha divisória entre Brasil e o Uruguai, visão do Parque Internacional; à direita, Santana do Livramento – Brasil, à esquerda, Rivera – Uruguai



Fonte: Google (2007)

Figura 2 – Vista aérea de Rivera e Livramento mostrando sua urbanização ininterrupta.



Fonte: Adaptado de Sanchez (2002)

Reconhecendo as informações disponibilizadas por Guttierrez-Bottaro (2002) e utilizando-se dos dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008, 2009), deu-se conta de que esse grupamento populacional pode ser considerado uma das 10 maiores cidades do estado do Rio Grande do Sul e umas das cinco maiores do Uruguai. Esse contingente populacional poderia aproveitar-se de duas estruturas jurídicas díspares, culturas diferentes e formas de acesso a recursos em duas nações. Ainda, a proximidade geográfica (DAVENPORT, 2005; KESIDOU; ROMIJN, 2008) e essa propagada interação social entre as diferentes culturas podem colaborar na criação de conhecimento (CHUA,2002;GURRIERI,2008;MORRISON; RABELLOTTI, 2005). Inúmeras pesquisas demonstram a importância de espaços de interação social no desenvolvimento de organizações (BALESTRIN; VARGAS; FAYARD, 2008), transformando a Fronteira da Paz em uma profícua área de estudos, uma vez que une, em pequeno espaço territorial, uma série de características.

4 Análise dos Dados

Nesta seção, optou-se por realizar uma subdivisão para apresentação dos temas. Na primeira, são descritos a área de atuação do comitê, seus objetivos e constituição. Na segunda parte, são tratadas as questões referentes à *accountability* propriamente dita.

4.1 O Comitê Binacional de Saúde – descrição das atividades

Conforme os dados obtidos, observou-se que, apesar da necessidade de se pensar o desenvolvimento de regiões de

(cc) BY-NC-ND

fronteira de maneira conjunta entre os atores envolvidos, criando um processo sistêmico, nem sempre essa necessidade é suprimida, ao passo que nem todas as fronteiras atuam de modo a integrar os estados envolvidos. Para Dávila (2007, p. 32),

> los objetivos del Comité Binacional de Salud implican la participación de la sociedad organizada en la conducción de las políticas públicas [...] es la discusión, el debate de la comunidad, para obtener y llegar a las autoridades de salud con las necesidades demandadas a partir de la comunidad.

O embrião de formação da Comissão Binacional de Saúde tem início em reunião do Consejo Legislativo Internacional, da Junta Departamental de Rivera, no dia 20 de novembro de 2003, ocasião em que, segundo ata disponibilizada, foi sugerida "a creación de uma Comision Mixta en la frontera para tratar los temas que afectan a ambas comunidades" em moção apresentada pelo Sr. Edil[15] Milton Eloy Mello, para, então, formalizar os anseios dessas comunidades, saciando, assim, as questões referentes à integração da população de países distintos e com uma cultura muito similar.

Reconhecendo essa necessidade aliada aos temas de integração fronteiriça, foi criado, em território brasileiro, o Grupo Temático Integração Fronteiriça, formado para dar subsídios ao Plano Diretor Participativo da cidade de Santana do Livramento, realizado pela Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Santana do Livramento. Suas primeiras reuniões ocorreram no ano de 2006. Esse grupo contava com apoio da Intendência de Rivera.

Colaborando com o assunto, em território uruguaio, por meio da Dirección Nacional de Coordinación Territorial del Ministerio de Desarrollo Social, foi desenvolvido o programa Políticas de Integración de Frontera: espacio de vida diverso y complejo , no ano de 2006, com a intenção de "contribuir a la construcción de una estrategia de intervención territorial en las zonas de frontera del país para promover el desarrollo humano en dicho espacio de vida" (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, , 2006, p. 1), ou seja, esse programa visa a uma maior integração entre a população dos países envolvidos. As linhas de orientação do referido programa são: "1) Integración regional a nivel del MERCOSUR; 2) Articulación y coordinación; 3) Fortalecimiento institucional de lo local; 4) Territorialidad". Portanto, dentro do programa, procura-se a incorporação da territorialidade na execução das políticas sociais já existentes e a incorporação da sua diversidade e complexidade na elaboração, execução, seguimento e validação das ações dos atores locais envolvidos.

O documento traz, ainda, os objetivos para a consolidação e instalação de estratégias de intervenção descentralizada e participativa em regiões de fronteira. Segundo o programa Políticas de Integración de Frontera (MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL, 2006), seus objetivos são:

> 1) Consensuar una estrategia de intervención en el territorio de Frontera; 2) Formalizar, consolidar y fortalecer el funcionamiento de instancias de trabajo que se desarrollan en los Departamentos de Frontera (Grupos de Frontera); 3) Fortalecer y consolidar espacios de articulación e intercambio de los Grupos de Frontera con organismos públicos

(cc) BY-NC-ND

> nacionales y extranjeros; 4) Trabajar para la construcción desde los Grupos de Frontera de una Agenda Social fronteriza que contemple la realidad local, y establecer estrategias para su viabilización; 5) Legitimar los espacios de trabajo fronterizos creados con el MIDES en el marco de las instituciones ya existentes; 6) Lograr el establecimiento de un sistema de información y comunicación fluido y actualizado a lo largo de la frontera con Brasil.

Ainda, segundo ata da reunião n. 8 do Grupo Temático Integração Fronteiriça (PREFEITURA..., 2006)[16], seus participantes definiram pontos prioritários para sua atuação, provocados, principalmente, pela "inexistência do Estatuto Jurídico de Fronteira ou legislação equivalente que facilite e permita de forma permanente a integração de direito nas diversas áreas que interessam à vida de fronteira (saúde, turismo, educação etc.)". Além disso, decidiram fixar seu trabalho em áreas que, conforme podemos observar, apresentam relevância social e econômica, uma vez que educação é um bem inalienável para qualquer sociedade; o turismo, um dos setores que mais têm contribuído para a dinamização das economias; e a saúde, que apresenta um caráter estratégico, principalmente em regiões de fronteira, considerando que as enfermidades não respeitam linhas demarcatórias. Assim, as campanhas para erradicação de doenças devem ser conduzidas nas duas cidades, de maneira simultânea. Considerando toda essa problemática, foi criado o Comitê Binacional de Saúde. A descrição de seus objetivos e sua forma de atuação passaremos a estudar no próximo item.

4.2 Descrição do comitê e objetivos

Municípios fronteiriços frequentemente procuram realizar cooperação binacional, sendo a saúde um dos principais tópicos, como evidenciado por Guimarães e Giovanella (2005), afirmando que se geram programas voltados para regiões fronteiriças, apoiando esforços de garantia de atenção integral e humanizada, nos quais se discute como a integração regional pode somar-se à saúde para a redução de desigualdades nas fronteiras.

Ainda, segundo Guimarães e Giovanella (2005, p. 255),

> as iniciativas fronteiriças demonstram que acordos bilaterais em saúde podem ser considerados etapas preparatórias para os entendimentos multilaterais e que dispor de recursos financeiros e estratégicos para o planejamento conjunto na fronteira incentiva a cooperação e a solidariedade. Além de fortalecer os entes locais na gestão dos sistemas de saúde, apoia programas e contrapõe mecanismos informais.

Diante da importância do setor de saúde para o desenvolvimento nas regiões de fronteira, faz-se necessária a organização e racionalização dos recursos disponíveis, para a atenção e incremento conjunto de ações em saúde na área. Com essa finalidade, foi criado o Comitê Binacional de Saúde na Zona da Fronteira Santana do Livramento – Brasil e Rivera – Uruguai (COMITÊ BINACIONAL DE INTEGRAÇÃO EM SAÚDE..., 2005).

O Comitê Binacional de Saúde foi formado em 5 de dezembro de 2005, por meio de convênio estabelecido entre

(cc) BY-NC-ND

a Prefeitura Municipal de Santana do Livramento – Decreto n. 4.201/2005 – e a Intendência Municipal de Rivera – Resolución n. 3.945/2006. Considerando o artigo I do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde, o Comitê Binacional de Integração em Saúde (REPUBLICA..., 2008) tem como objetivos:

> 1. Obter a participação da sociedade organizada na condução das políticas públicas em saúde;
> 2. Ser um instrumento de relevância nas questões de saúde comunitária, na deliberação e instrumentalização de planos de ação e propostas de interesse sanitário para a fronteira;
> 3. Ser um canal aberto e competente para o fluxo de informações, propondo a interação com os distintos níveis de governo municipal, estadual, nacional e MERCOSUL;
> 4. Aplicar as normativas de harmonização propostas a nível regional, a partir das diretrizes emanadas da "Reunião de Ministros de Saúde do MERCOSUL";
> 5. Proceder à articulação entre as entidades de saúde dos países Brasil e Uruguai em direção ao desencadeamento de soluções para os problemas comuns da comunidade fronteiriça.

Assim, o comitê binacional tem como objeto a prestação de serviços de saúde humana, promovendo ações conjuntas entre as cidades fronteiriças da República Federativa do Brasil e República Oriental do Uruguai, segundo o artigo III, inciso 4, do Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios, havendo os serviços: de caráter preventivo; de diagnóstico; clínicos, inclusive tratamento de caráter continuado; cirúrgicos, inclusive tratamento de caráter continuado; internações clínicas e cirúrgicas; e atenção de urgência e emergência.

O referido comitê também já fora citado e referido em outras universidades não localizadas em regiões de fronteira, em programas de graduação e pós-graduação, demonstrando a importância da cooperação internacional em assuntos de bem-estar comum, principalmente em regiões fronteiriças. Nesse contexto, o Comitê Binacional de Saúde foi tema de dissertação de mestrado, na qual o autor (SILVA, 2009) realiza um estudo sobre o comitê, evidenciando ações de cooperação em saúde na fronteira Brasil – Uruguai.

Guimarães e Giovanella (2005, p. 254), por sua vez, citam o Comitê Binacional de Saúde como uma iniciativa de cooperação, atuando como "organismo de controle social e de fomento de atividades conjuntas nas políticas públicas em ambas as cidades, integrado por representantes de diferentes segmentos institucionais e da sociedade civil organizada".

Segundo o Regulamento Comitê Binacional de Integração em Saúde, são seus membros natos 30 pessoas, mantendo uma proporcionalidade de 50% por nacionalidade, 15 brasileiros e 15 uruguaios, devendo haver a participação do governo de ambas as cidades, trabalhadores de saúde, prestadores de saúde e seus usuários; distribuídos de maneira igualitária entre as cidades brasileira e uruguaia. Coordena as ações desse comitê um órgão chamado Mesa Coordenadora/Mesa Coordinadora,

(cc) BY-NC-ND

que deve exercer a monitoração das atividades, sendo constituída por oito membros com assentos distribuídos também de maneira paritária entre os dois países – quatro brasileiros e quatro uruguaios.

O Comitê Binacional de Saúde das cidades de Santana do Livramento e Rivera conta com cinco subcomissões, que são: i) Subcomisión de Drogas; ii) Subcomisión de ITS/VIH/SIDA; iii) Subcomisión de Vigilancia Epidemiológica; iv) Subcomisión de Accidentes de Tránsito; v) Subcomisión de APS, segundo o Proyecto de Cooperación para el Fortalecimiento de APS en la Frontera Rivera – Livramento (2008).

Com base no material coletado, pode-se dizer que o Comitê Binacional de Saúde criado entre as cidades de Santana do Livramento e Rivera existe desde o ano de 2005 e vem tratando de questões relevantes para a prestação de serviços de saúde na conurbação binacional Fronteira da Paz, tais como: campanhas de prevenção mútuas e tratamento de doenças infecciosas e sexualmente transmissíveis. Está na pauta do comitê, e deve ser sua próxima ação, a disponibilização de tratamento de saúde que possa ser realizado dos dois lados da fronteira, tanto em Santana do Livramento como em Rivera. Dessa forma, o paciente não precisará deslocar-se até cidades distantes para realizar exames, tratamentos e cirurgias, como acontece hoje. Os cidadãos de ambas as cidades também poderão receber atendimento emergencial no território do país vizinho.

4.3 Processo de accountability

Para facilitar a visualização dos dados obtidos na entrevista realizada com a presidente do Conselho Binacional de Saúde, procurou-se disponibilizar os dados conforme a classificação proposta por Gelis Filho (2004): transparência (contrato de gestão, decisão colegiada, consulta pública e existência de ouvidoria) e independência (mandato fixo dos dirigentes, fonte própria de recursos, pessoa jurídica distinta); e a taxionomia proposta por Kiewiet e McCubbins, utlizada por Meirelles e Oliva (2006): desenho contratual; triagem e seleção; controles institucionais; monitoramento e prestação de contas. Assim, optou-se por disponibilizar os dados considerando os fatores: independência de atuação, seleção dos atores e transparência. Seguem a disponibilização e análise dos dados.

4.3.1 Independência de atuação

Neste item, levou-se em consideração a existência de condições para que o comitê realize suas funções sem a necessidade de apoio constante de outros órgãos, como a existência de sede própria, fonte de recursos próprios, entre outros. A importância desse aspecto foi estudada por Gelis Filho (2004) e tangenciada por Meirelles e Oliva (2006). Quando se inquiriu sobre a existência de uma sede própria para o comitê, obteve-se como resposta que:

> Não [há sede], nos reunimos em diferentes lugares, uma vez em Rivera, outra em Livramento. Tratamos de rotar em diferentes lugares. Somos rotativos, pedimos lugares diferentes. Aqui, muitas vezes nos reunimos na sala cultural da ANTEL[17] ou na Unidade Sanitária de Livramento[18].

Continuando nessa temática, outro

(cc) BY-NC-ND

ponto importante na independência de uma organização diz respeito à existência de fonte própria de recursos (MEIRELLES; OLIVA, 2006; GELIS FILHO, 2004). Assim como sede própria, possuir um orçamento próprio faz com que o órgão aumente sua independência. No caso estudado, obteve-se como resposta que o comitê não possui orçamento próprio. Cada instituição com representação no comitê colabora com o possível. Conforme a entrevistada:

> Aqui eu coloco meus computadores, a Unidade Sanitária empresta quando a reunião é feita lá. O único orçamento é fazer a impressão dos convites que se faz aqui ou lá, nós nos revezamos. Um ano a secretaria do Comitê é feita pelo Uruguai e outro pelo Brasil.

Com relação aos aspectos mencionados acima, pode-se considerar que, apesar de o comitê trabalhar de maneira voluntária, a ausência de uma sede própria faz com que seja dificultada a atuação de seus membros. A falta de infraestrutura faz com que as partes não estejam envolvidas somente com a causa e com os objetivos do comitê, mas também em conseguir materiais para manifestar materialmente sua existência, bem como a realização das reuniões, sua rotatividade, entre outros aspectos.

Tentando adentrar a temática controles institucionais (MEIRELLES; OLIVA, 2006) vigentes no comitê, questionou-se a entrevistada sobre a possibilidade de demissão de seus agentes, coordenadores e demais membros. Segundo ela, isso é realizado "quando [eles] quiserem", demonstrando, talvez, que a própria entrevistada sente algum receio, uma vez que sua participação também não é garantida na continuidade do projeto.

Foi, ainda, questionada a respeito da existência de um contrato de gestão estabelecendo o que deve ser realizado pelo comitê, prática que se faz importante para dar a seus membros alguma segurança, pois, se existirem indicações e objetivos traçados, saber-se-á também o que se espera no momento da realização de alguma avaliação (MEIRELLES; OLIVA, 2006; GELIS FILHO, 2004). Conforme mencionado na entrevista, "sim, há um contrato, o qual foi disponibilizado para a pesquisa". O contrato ao qual a entrevistada se refere é o "regulamento do comitê de integração [...]", que apresenta objetivos, constituição, entre outras informações a respeito do funcionamento do comitê; porém, no capítulo IV, que trata do seu funcionamento, são citadas apenas informações a respeito da Mesa Coordenadora.

4.3.2 Seleção dos atores

Um ponto importante no desenvolvimento de comitês para representação pública diz respeito à forma como são escolhidos seus membros, pois deles depende o bom funcionamento desses órgãos, sendo necessário que estes sejam representativos das comunidades onde o comitê deve atuar. Sobre quem são os integrantes, a entrevistada preferiu apresentar a lista com os nomes no material de apresentação do comitê[19].

Então, questionou-se como estes membros foram eleitos. Conforme a entrevistada, eles foram "nomeados pelas instituições através de assembleia". Essa resposta vem de encontro com o citado no regulamento do comitê, que apresenta a

(cc) BY-NC-ND

constituição de instituições que ele deve ter, inclusive nominando-as [20]. O que causou certo estranhamento foi o fato de constar, já no regulamento do comitê, o nome das instituições que devem fazer parte dele, trazendo até mesmo uma universidade estadual brasileira que não possui cursos na área de saúde.

Após questionarmos se a posse de formação stricto ou lato sensu na área da saúde é uma condição sine qua non para integrar o comitê, a presidente respondeu: "Não necessariamente, os representantes da comunidade não são relacionados com a saúde, já dentre os representantes do setor da Saúde há técnicos, médicos e não médicos". Conforme disposto no referencial teórico, principalmente no tangente à representação por comitês, percebe-se que a participação de pessoas distintas, não apenas do setor objetivo do comitê, com diferentes visões sobre o caso, apenas beneficia o debate franco e aberto. Quanto à periodicidade das reuniões, a presidente comentou que "a mesa coordenadora integrada por 8 membros se reúne a cada 15 dias e o plenário (comitê binacional de saúde), a cada 45".

4.3.3 Transparência

Indagada sobre se o comitê possuía um site na internet, a entrevistada respondeu que existe um domínio na internet e este é: "comitebinacionalconjunto.com. No entanto, nunca o preenchemos, devido à falta de tempo". Perguntada também sobre a existência de um e-mail para contatar o comitê, obteve-se como retorno: "Sim, se entrarem em contato, façam-no através do meu [e-mail][21]. Questionada sobre o endereço de e-mail encontrado na pesquisa nos documentos do comitê (comitebinacional@yahoo.com.br), a entrevistada comentou: "Este e-mail do comitê não é acessado frequentemente". Tentando verificar a veracidade dessas informações, enviou-se um e-mail ao endereço do comitê, realizando algumas ponderações a respeito do trabalho desenvolvido por ele. Esse e-mail foi enviado no dia 13 de maio de 2009 e, até o dia 9 de março de 2010, as questões não haviam sido respondidas.

Com relação aos aspectos mencionados no parágrafo anterior, um processo de *accountability* deve considerar formas de realizar uma eficiente democratização das ações, para haver transparência quanto a contas públicas, e a internet tem se mostrado um veículo eficaz e, até certo ponto, bastante democrático. Segundo Pinho, Iglesias e Souza (2005), não se podem negar os desdobramentos positivos que a mera disponibilização de serviços e informações representa do ponto de vista de um melhor desempenho governamental com repercussões positivas para a população, fato que parece ter sido desconsiderado no caso apresentado nesta pesquisa.

Além disso, para contatar o Comitê Binacional de Saúde de Santana do Livramento e Rivera, deveria haver um único endereço eletrônico, disponibilizado e divulgado à população, não um e-mail pessoal, pois, ocorrendo uma mudança nas representações dentro do comitê, o contato provavelmente não se manterá o mesmo, acarretando confusão ao se tentar a comunicação, uma vez que o e-mail para isso não é acessado com frequência.

Perguntou-se, ainda, qual a forma de divulgação das reuniões, ações e relatórios para a comunidade em geral. Segundo a entrevistada, isso se dá por meio de "convite pessoal e convite escrito". Essa forma de

(cc) BY-NC-ND

divulgação das informações referentes ao comitê não é democrática. Para isso ocorrer, deveriam ser divulgadas as datas de reuniões, ações e relatórios de uma forma aberta para a comunidade, para que esta se faça presente e ativa quanto às decisões e melhorias no comitê.

Após, indagou-se como a comunidade pode ter acesso aos documentos do comitê, tais como atas e relatório de gastos. Segundo a entrevistada, os cidadãos têm acesso a "Atas: sim; gastos: não". No entanto, as atas não são disponibilizadas a toda e qualquer pessoa, pois se tem a ideia de que elas "são de uso interno do comitê". Conforme debatido no referencial teórico, para haver *accountability*, temos que atender às necessidades de informações dos grupos de interesse, de maneira clara e objetiva, relacionando-as ao desempenho das organizações (FREY; FREY, 2003). Assim, tanto atas como relatórios de gastos deveriam ser disponibilizados para a comunidade, pois, como colocam Pó e Abrucio (2006), esses pontos são a essência da *accountability* e da ampliação dos espaços democráticos no Estado moderno.

Continuando a verificação sobre como estão desenvolvidos os espaços para discussão binacional, indagou-se a respeito da participação da comunidade no comitê. Conforme a presidente, "a eleição [dos membros] é realizada em assembleia". Sobre esse ponto, questionou-se, ainda, a tomada de decisões. Segundo a presidente, "todas as decisões são tomadas em plenário". Porém, não se pode negar que essa possibilidade de participação só é concedida a pessoas que fazem parte das instituições que constam do regulamento interno do comitê. A comunidade em geral está relegada à condição de assistente das reuniões, sem direito a voto, isso quando descobrem onde ocorrerão as assembleias, visto que o convite e a publicização destas é realizada por convite, conforme já apresentado.

No quadro 1, são explicitados, de maneira resumida, os principais resultados da coleta de dados.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 1 - Síntese dos principais resultados.

QUESTIONAMENTO	RESPOSTA
1. Existência de sede própria?	Não
2. Quem são os integrantes do Comitê Binacional de Saúde?	Representam instituições que formam o comitê
3. Como foram eleitos?	Nomeação por parte das instituições
4. Os membros possuem especialização na área da saúde para integrar o comitê? É necessário haver especializações?	Não
5. Qual a periodicidade das reuniões?	A cada 45 dias
6. Há existência de *site* na internet?	Não
7. Há um *e-mail* para contatar o comitê?	Sim, mas ele não é utilizado
8. Qual a forma de divulgação da existência, reuniões, ações e relatórios para a comunidade?	Não há
9. A comunidade tem acesso aos documentos do comitê, tais como atas, relatório de gastos?	Não
10. Quais as formas de participação da comunidade?	Podem assistir às reuniões

Fonte: Dados da pesquisa

5 Conclusões

Neste trabalho, buscou-se entender como ocorrem as formas de representação e representatividade binacionais e o *accountability* na Fronteira da Paz, procurando apresentar um novo olhar sobre essas questões.

A partir do material coletado, pode-se dizer que, após anos de reuniões e tentativas de firmar um acordo que pudesse reger a prestação de serviços de saúde entre Brasil e Uruguai, no ano de 2008, foi realizado o Ajuste Complementar ao Acordo para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Uruguaios para Prestação de Serviços de Saúde, trazendo como informação ações dos Governos da República Oriental do Uruguai e da República Federativa do Brasil. Considerando os intensos laços históricos existentes entre as duas nações e reconhecendo que a fronteira entre o Uruguai e o Brasil constitui um elemento de união e integração de suas populações, o comitê procura consolidar soluções por meio de instrumentos jurídicos, facilitando o acesso dos cidadãos fronteiriços aos serviços de saúde, nos dois lados da fronteira, buscando amparar o intercâmbio que já existe na prestação de serviços de saúde humana na região fronteiriça.

Apresentou-se o Comitê Binacional de Saúde das cidades de Santana do Livramento (Brasil) e Rivera (Uruguai), que trata de questões como a erradicação de epidemias, atendimento diário de pequenas enfermidades, além de manter ações de caráter preventivo e diagnóstico.

Percebeu-se, no estudo do referido comitê, que faltam algumas ações básicas de *accountability*, como clarear a forma como

(cc) BY-NC-ND

são conduzidas algumas tomadas de decisão, a forma como a comunidade pode fazer parte deste e, ainda, quais instrumentos estão sendo usados para garantir essa transparência.

Referências

AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p. 723-745, set./out. 2002.

ALBORNOZ, V. **Armour, uma aposta no Pampa**. Santana do Livramento: Palloti, 2000.

ALBORNOZ, V. **Fronteira gaúcha**: Santana do Livramento. Memorial do Rio Grande do Sul, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Caderno de História, n. 36, 2009.

ASEFF, L. C. **Memórias boêmias**: histórias de uma cidade de fronteira. 2006. Dissertação (Mestrado em História) – Programa de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2006.

BALESTRIN, A.; VARGAS, L. M.; FAYARD, P. Knowledge creation in small-firm network. **Journal of Knowledge Management**, v. 12, n. 2,pp. 94-106, 2008.

BARRIOS PINTOS, A. **Rivera en el ayer**: de la crónica a la historia. Montevideo: Minas Talleres de Gráfica Berchesi S.A., 1963.

BRASIL. Presidência da República. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **2 anos de governo eletrônico**: balanço de realizações e desafios futuros. Brasília, 2002.

CAGGIANI, I. **Cadernos de Santana**. Porto Alegre Edigraf, 1992.

CAGGIANI, I. **Município de Livramento**: história. Santana do Livramento: [s.n.], 1952. p. 159.

CAMPOS, A. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português?. Rio de Janeiro: **Revista de Administração Pública**, 1990.

CENEVIVA, R. Avaliação e *accountability* no Setor Público: um vinculo possível e desejável. Alcance - **Revista Científica do Programa de Mestrado Acadêmico em Administração (UNIVALI)**, Florianópolis , v. 14, p. 7-26, 2007

CENEVIVA, R. Avaliação e *accountability*: a avaliação de políticas públicas e a introdução de mecanismos de controle social na gestão da política educacional e do programa de DST/AIDS no estado de São Paulo. In: XIXX ENANPAD, 2005, Brasília. **Anais...** Brasília: ENANPAD, p.1-16. 2005.

CHELOTTI, M. C. Revisitando a questão regional na campanha gaúcha: a incorporação de novos elementos no pós 1990. **Caminhos da Geografia**, Uberlândia, v 7, n 17, 2006.

CHUA, A. The influence of social interaction on knowledge creation. **Journal of Intellectual Capital**, Bradford. v. 3, n. 4, p. 375-392 2002.

CLAD. **La responsabilizacion en la nueva**

(cc) BY-NC-ND

gestion pública latinoamericana. Buenos Aires: CLAD BID, 2000.

COMISIÓN BINACIONAL ASESORA DE SALUD EM LA FRONTERA. **25 Diapositivos**.Rivera, 2008.

COMITÊ BINACIONAL DE INTEGRAÇÃO EM SAÚDE RIVERA – SANTANA DO LIVRAMENTO. **Regulamento**. Santana do Livramento e Rivera, 2005. 3 p. Impresso.

COMITÊ BINACIONAL DE SALUD. **14 Diapositivos.** Santana do Livramento e Rivera, 2005.

DAVENPORT, S. Exploring the role of proximity in SME knowledge acquisition. **Research Policy,** Maryland Heights, 34, v. 34, n 5, p. 683-701 2005.

DÁVILA, H. In. **Programa de Integración de Políticas de Frontera**: espacio de vida diverso y complejo. Presentación. Rivera: Ministério del Desarollo Social, 2007.

FILGUEIRAS, F. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, n 84, p. 353-364, 2011.

FREY, I. A; FREY, M. R. A responsabilidade social empresarial e a *accountability* no contexto dos processos econômico-organizacionais. In: BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (Orgs.). **Desenvolvimento regional:** abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

GELIS FILHO, A. Análise comparativa do desenho normativo de instituições reguladoras do presente e do passado. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA – ENAPG-ANPAD, 1., 2004, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: Enapg-Anpad, 2004.

GODOY, A. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995.

Google. **Google Earth**. Versão 4.0.2722.0. Sistema operacional Windows XP (service pack 3), 2007.

GUIMARÃES, L.; GIOVANELLA, L. Municípios brasileiros fronteiriços e Mercosul: características e iniciativas de cooperação em saúde. **Revista Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 71, set./dez. 2005.

GURRIERI, A. R. Knowledge network dissemination in a family firm sector. **Jornal of Socio-economics**, 2008. No prelo.

GUTIERREZ-BOTTARO, S. E. El fenómeno del bilingüismo en la comunidad fronteriza uruguayo-brasileña de Rivera. In: CONGRESO BRASILENO DE HISPANISTAS, 2., 2002, San Pablo. **Proceedings online...** Associação Brasileira de Hispanistas. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000012002000100053&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 30 out. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico 2000: resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 abr. 2009.

(cc) BY-NC-ND

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000:** resultados do universo. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 10 dez. 2008.

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL – BPS. **Documento de frontera** n. 40-34/2008. Montevideo, 19 nov. 2008.

KESIDOU, E.; ROMIJN, H. **Do local knowledge spillovers matter for development?** An empirical study of Uruguay's software cluster. World Development, 2008. No prelo.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Políticas fiscais e *accountability*: o caso brasileiro. In: XXVII ENANPAD, 2003, Atibaia. **Anais...** Atibaia: ENANPAD, 2003. v. 1, p. 1-16.

MARTINS, M. H. (Org.) **Fronteiras culturais:** Brasil – Uruguai – Argentina. Porto Alegre: Ateliê, 2002.

MEDEIROS, M. De A. Legitimidade, democracia e *accountability* no mercosul. **RBCS**, v. 23, n. 67, p. 51-69, jun. 2008.

MEIRELLES, F.; OLIVA, R. Delegação e controle político das agências reguladoras no Brasil. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 545-565, jul./ago. 2006.

MIGUEL, L. F. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. **Rev. Sociol. Polít**., Curitiba, n 25, p. 25-38, nov. 2005

MINAYO, M. et al. **Pesquisa social**: teoria método e criatividade. 19. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

MINISTERIO DE DESARROLO SOCIAL. **Programa Políticas de Integración de Frontera.** Montevideo, 2006.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Relações bilaterias**. Disponível em; <http://www2.mre.gov.br/dai/bilaterais.htm>. Acesso em: 18 maio 2009.

MINISTERIO DE SALUD PUBLICA – República Oriental del Uruguay. **24 Diapositivos.** Comisión Binacional Asesora de Salud en la Frontera. Rivera,. 2007.

MORRISON, A.; RABELLOTTI, R. Knowledge dissemination and informal contacts in a italian wine local system. In: DRUID Tenth Anniversary Summer Conference, 2005, Copenhagen. **Anais...** 2005.

MÜLLER, K. M.; GERON, V. R. S.; EFRON, B. Intercâmbios entre a cultura local e a cultura organizacional: a Binacional ACM/ACJ Fronteira. In: Congresso da Associação Brasileira de Pesquisadores de Comunicação Organizacional e de Relações Públicas – ABRACORP, 1., 2007, São Paulo. **Anais...** São Paulo: USP, 2007. p. 177-190.

PINHO, J. A. G. de; IGLESIAS, D. M.; SOUZA, A. C. P. de. Governo eletrônico, transparência, *accountability* e participação: o que portais de governos estaduais no Brasil mostram. In: XXIX EnANPAD, 2005. Brasília, **Anais...** Brasilia, 2005, v1. p. 1-16.

PINHO, J. A. G. de; WINKLER, I. Dabliu, dabliu, dabliu: sociedade da informação. Que informação? In: ENANPAD, 31., 2007, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ENANPAD,

(cc) BY-NC-ND

2007.v1. p. 1-16

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 679-698, jul./ago. 2006.

PRADO, O. Agências reguladoras e transparência: a disponibilização de informações pela Aneel. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 631-646, jul./ago. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTANA DO LIVRAMENTO. Secretaria de Planejamento. **Plano Diretor Participativo:** reuniões do núcleo gestor. Atas 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 e leitura técnica: itens prioritários de intervenção. Grupo temático "Integração Fronteiriça", 2006.

PROJETO LIVRAMENTO – RIVERA. **20 Diapositivos.** Grupo Temático Integração Fronteiriça. Santana do Livramento, 2009.

PROYECTO DE COOPERACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO DE APS EM LA FRONTERA RIVERA – LIVRAMENTO. **15 Diapositivos.** 2008.

REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY. **Ley 18.546**. Ajuste complementario del acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para nacionales fronterizos uruguayos y brasileños para prestación de servicios de salud. Diario Oficial (Pepublica Oriental do Uruguay) Montevideo, 15/Set, 2008. 12 p.

REUNIÃO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO DO GRUPO DE TRABALHO INTEGRAÇÃO FRONTEIRIÇA REFERENTE À REVISÃO DO PLANO DIRETOR. 2009, Santana do Livramento. **Ata...** Santana do Livramento: 2009.

SANCHEZ, A. Q. **A fronteira inevitável**: um estudo sobre as cidades de fronteira de Rivera (Uruguai) e Santana do Livramento (Brasil) a partir de uma perspectiva antropológica. 2002. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2002.

SANDRONI, P. **Dicionário de administração e finanças**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SILVA, M. P. **Ações de cooperação em saúde na fronteira Brasil/Uruguai:** um estudo sobre o Comitê Binacional de Integração em Saúde Santana do Livramento/Rivera. 2009. Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica de Pelotas, Pelotas, 2009.

VENTURA, M. M. O estudo de caso como modalidade de pesquisa. **Revista SOCERJ**, v. 20, n. 5, p. 383-386, 2007.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2003.

ZAS RECAREY, H. **Cerro del marco**: 30 acuarelas de una Rivera que fue. Montevideo: Panamericana, 1985.

Notas

1 Termo que significa a capacidade de prestação de conta, levando em consideração legitimidade e confiança do órgão (SANDRONI, 2008).

2 Dados disponíveis no sítio institucional do ministério.

(cc) BY-NC-ND

3 Em Medeiros (2008), vemos uma profícua discussão com relação ao fenômeno da governança no Mercosul, onde complexas e imbricadas relações ocorrem entre os níveis regional, nacional e, sobretudo, subnacional, manifestando-se em vinculações institucionais entre esses agentes.

4 Conurbação (do lat. urbis, cidade) é a unificação da malha urbana de duas ou mais cidades, em consequência de seu crescimento geográfico.

5 Uma extensa discussão sobre o tema é realizada em Miguel (2005), procurando abordar o funcionamento da representação de base eleitoral.

6 Intendência assemelha-se ao governo estadual. Resolve questões locais do âmbito departamental no que diz respeito a suas competências.

7 Este item será desenvolvido em outro trabalho.

8 Neste caso, um banco de dados para o projeto de pesquisa em que este estudo se insere.

9 Cedidos pelo Comitê Binacional de Saúde: Comitê Binacional de Integração em Saúde Rivera – Santana do Livramento (2005); Ajuste complementario del acuerdo sobre permiso de residencia, estudio y trabajo para nacionales fronterizos uruguayos y brasileños para prestación de servicios de salud; Proyecto de cooperación para el fortalecimiento de APS em la frontera Rivera – Livramento (2008); Comitê Binacional de Salud (2005); Comisión Binacional asesora de salud en la frontera (2009); Ministerio de Salud Publica – República Oriental del Uruguay (2007);

10 Cedidos pela Prefeitura de Santana do Livramento: Reunião do plano diretor participativo do grupo de trabalho Integração Fronteiriça referente à revisão do plano diretor (2009); Projeto Livramento – Rivera (2009); Prefeitura Municipal de Santana do Livramento (2006).

11 Cedidos pelo MIDES: Instituto de Seguridad Social – BPS (2008).

12 Os autores possuem acesso aos demais periódicos, porém entendem que se deve estimular a utilização e disseminação de conhecimento em fontes "gratuitas".

13 O autor possui textos que falam sobre manifestações de cunho artístico acontecidas no âmbito da conurbação nas décadas de ouro: "La Plaza Internacional e historia de um arenal" e "Arriba el telón: el 'Internacional' en escena".

14 A autora realizou pesquisas sobre as formas de lazer e boemia da década de 1930, em Santana do Livramento e Rivera, versando sobre os grandes salões e festividades que atraíam turistas, personalidades, artistas e autoridades das grandes capitais da América Latina.

15 Edil: eleito pelo povo que possui como objetivo cuidar dos interesses da população do município. Pertencer à vereança ou à edilidade é o mesmo que integrar a Câmara Municipal.

16 Ressalta-se que, desde a ata de número 2, de maio de 2006, o grupo vem enfatizando a necessidade de criação de um estatuto jurídico de fronteira, previsto na legislação brasileira desde 1933.

17 Administración Nacional de Telecomunicaciones – agência de telecomunicações estatal do Uruguai.

18 Departamento de Água e Esgoto de Santana do Livramento – DAE. Autarquia Municipal.

19 Comisión binacional asesora de salud em la frontera (200-).

20 Nos materiais recebidos, encontramos duas formatações diferentes, com sobreposição de alguns nomes (mais de uma pessoa representando uma mesma instituição) e a alteração de alguns nomes, inclusive de instituições, que faziam parte do comitê e não fazem mais. Inquirimos à entrevistada, que nos auxiliou no apontamento do documento mais recente. Nenhuma das listas continha a informação de maneira correta, tendo este se traduzido em um dos principais entraves para a realização desta pesquisa.

21 O endereço de e-mail foi suprimido.

(cc) BY-NC-ND

ENTRE A "GUERRA" E A "PAZ": OS MODELOS DE POLICIAMENTO E O DISCURSO MIDIÁTICO SOBRE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

BETWEEN "WAR" AND "PEACE": MODELS OF POLICING AND THE MASS MEDIA SPEECH ABOUT PUBLIC SECURITY IN RIO DE JANEIRO.

Resumo

O presente trabalho é um esforço para a compreensão do discurso midiático quando o tema é segurança pública. Mais especificamente, a proposta é analisar como as diferentes políticas de segurança pública são veiculadas pela mídia. Tomando como base as teorias sobre os diferentes tipos de policiamento (BAYLEY, 2006; SKOLNICK; BAYLEY, 2006), situa-se a tensão entre os modelos de policiamento voltado para o confronto e o policiamento comunitário dentro da realidade brasileira. Minha hipótese é de que as intervenções estatais dentro dos territórios de pobreza estiveram (e estão) intimamente ligadas à imagem que esses territórios possuem na sociedade. São analisados dois casos: o primeiro é dedicado à análise da implantação da UPP da favela Santa Marta, localizando as notícias relacionadas e o modo pelo qual elas se apresentaram dentro do período analisado. Em seguida, os jornais do período em que o Complexo do Alemão foi alvo de diversas ações da polícia são analisados, tendo em vista o volume de reportagens, suas localizações e os seus conteúdos.

Palavras-chave: segurança pública; policiamento; mídia; violência; favela.

Pablo de Moura Nunes de Oliveira - pablo.nunes@yahoo.com.br
Graduado em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)
Pesquisador do Laboratório de Análise da Violência (LAV-UERJ)

Artigo submetido no dia 21.05.2012 e aprovado em 28.11.2012

Abstract

This work is an effort to comprehend the midiatic speech. The theme treated here is the public security. More specifically, the propose is to analyse how different politics of public security are propagated by the media. Using the theory about the different types of policing (BAYLEY, 2006; BAYLEY E SKOLNICK, 2006), there is the tension between the models of confrontational policing and community policing in Brazilian reality. My hypothesis is the governmental intervention in poor territories were (and are) intimately linked to the "image" that these territories have in the society. The analysis of newspapers was made in order to capture some "pictures" in his speech. The analysis of the papers is divided into two blocks. Two cases are considered: The first is dedicated to understand the implementation of the UPP in Santa Marta, localizing the related news and the way how they were presented during the analysed period. In sequence, there is an analysis of the newspapers during the period when Complexo were the center of several police actions are analysed, considering the number of reports, their location contents

Keywords: *public security; policing; media; violence; favela.*

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

1 Introdução

Durante mais de um século de favela, esse território sofreu diversas intervenções, tanto no plano físico, com todas as políticas estatais que ora defendiam as remoções, ora defendiam a urbanização, quanto no plano simbólico, tendo sua imagem modificada ao decorrer do tempo. Os dois planos alimentam-se em um processo contínuo, produzindo uma imagem da favela que fomenta determinadas ações estatais nesses territórios, produzindo diversas intervenções, sendo, a urbanização de um lado e as remoções de outro, os dois meios mais recorrentes de se resolver o problema da favela[1]. As representações sociais, em certa dialética, são produzidas pela sociedade e, ao mesmo tempo, a produzem. No momento em que tais representações são geradas, os indivíduos passam a se valer delas para agirem e se localizarem no mundo[2]. Em suas reflexões sobre o material recolhido em pesquisa realizada no Distrito Federal, Porto sinaliza:

> Assim, a violência representada como modus operandi da sociedade é invocada como justificativa para a violência policial, como transparece em vários dos depoimentos colhidos. Da mesma forma, poder-se-ia dizer, a mídia "constrói" o Rio de Janeiro como necessariamente violento, antro de banditismo. A partir daí, existiria alguma forma de o Rio não ser representado por amplos segmentos da população como violento? São as representações como clichês, referentes estereotipados da sociedade. (PORTO, 2010, p. 77).

Com o advento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), foi inaugurada uma nova forma de inserção do Estado nos territórios de pobreza que, no contexto da lógica da produção de imagens, introduz uma nova dinâmica simbólica em relação às favelas, bem como a reconfiguração do lugar destas na agenda pública. Como salientado pelo site institucional das UPPs, essa política de segurança é baseada no policiamento comunitário[3]. Segundo Skolnick e Bayley (2006), os quatro pilares fundamentais para classificar uma política pública de segurança como policiamento comunitário são: prevenção comunitária da violência e do crime; modificação do patrulhamento feito pelos policiais, incentivando o patrulhamento a pé; aumento da responsabilização da polícia em relação à comunidade; e descentralização do comando. Esses pilares são essenciais para que se possa afirmar que o policiamento tem o caráter comunitário em sua essência e prática. Diferente do policiamento de confronto, que é reativo, baseado basicamente em patrulhamento em viaturas, com o objetivo de combate ao crime e fortemente centralizado[4].

Ficam claras as diferenças qualitativas entre as orientações de policiamento, um voltado para o combate e totalmente reativo, com a utilização de armamento pesado, viaturas, blindados etc., e outro que se pretende "pacificador", como o próprio nome alude, interessado na prevenção ao crime e no relacionamento próximo com a comunidade. Nesse sentido, cria-se um par de lógicas que se confrontam: uma que pode ser ilustrada com a ideia de guerra[5], voltada para o combate armado ao crime, e a outra ilustrada pela ideia de paz, reforçada pela negação ao modelo anterior, ao se voltar para o relacionamento com a comunidade e foco na prevenção ao crime.

(cc) BY-NC-ND

O presente trabalho é um esforço para o entendimento do discurso midiático e sua ordenação da realidade com relação à segurança pública do Rio de Janeiro. O intuito é verificar como se inscreve a tensão entre os modelos de policiamento (policiamentos de confronto[6] e comunitário) dentro dos jornais do período estudado. Para efeitos dessa análise, foi escolhido o jornal O Globo. A escolha deu-se por ser o referido jornal um dos mais antigos e influentes no caso carioca. O jornal O Globo tem hoje a tiragem média de 262.435 exemplares por ano na cidade do Rio de Janeiro[7], possui um público majoritariamente localizado nas classes A e B e mantém uma forte legitimidade e credibilidade junto à população. Foram selecionados dois eventos-chave para a análise do discurso midiático sobre a segurança pública do Estado. Os dois momentos são interessantes e complementares, por guardarem diferenças e também similaridades. Foram escolhidos cinco dias para cada evento, ou seja, dois dias anteriores, o dia do fato e dois dias após, com o intuito de capturar a tônica da cobertura sobre segurança pública na época e a eventual repercussão do evento.

2 Santa Marta

A favela Santa Marta localiza-se no morro Dona Marta, em Botafogo, Zona Sul da cidade do Rio. A ocupação do morro teve início depois do consentimento do Colégio Santo Ignácio, dono do terreno, para que seus funcionários pudessem se estabelecer e construir moradias nas encostas do morro. A partir de então, a ocupação se intensificou, devido à oferta de trabalho crescente na região e, consequentemente, à migração da população de outras áreas da Zona Sul para o morro. Por ser um terreno privado, a favela Santa Marta nunca foi ameaçada de remoção pelo Estado, não tendo sofrido com as políticas severas empregadas pelos aparelhos estatais, principalmente no período da ditadura militar[8].

Na época da implantação da UPP da Santa Marta, o jornal O Globo abriu espaço para noticiar um problema enfrentado pela Polícia Militar (PM) do Estado do Rio de Janeiro. Dentro da PM, os policiais recebiam alimentação que vinha diretamente do quartel. A refeição era preparada por policiais que se deslocavam de suas obrigações devidas para preparar a refeição dos outros. Esse problema recebeu maior cobertura do jornal do que as questões sobre a UPP da Santa Marta, merecendo reportagem própria na página 14 do jornal do dia 17 de dezembro de 2008.

A única menção à Segurança Pública foi feita em uma matéria sobre uma operação realizada na favela da Rocinha. Na página 12 do jornal, há reportagem sobre essa operação, apontando os erros que a polícia teria cometido na ação. Em um pequeno espaço, o autor da reportagem dá sua opinião, criticando a posição da polícia, e revela seu posicionamento a favor do modelo de ocupação policial realizado na Santa Marta, construindo uma oposição em relação à ação truculenta na Rocinha. Aqui, timidamente, pelo espaço dedicado, pode-se enxergar a tensão entre os tipos de policiamento realizados no Rio de Janeiro. De um lado, a truculência policial, ações descoordenadas e com pouco uso dos setores de inteligência. Do outro, o "protótipo" de UPP realizado na Santa Marta, que, pela oposição feita, pode ser considerado um modelo de policiamento que se diferencia qualitativamente do anterior, segundo o

(cc) BY-NC-ND

autor da reportagem:

> As cenas da operação policial ontem na Rocinha são enfadonho e aterrorizante repeteco de tantas outras ações: tiroteio, granadas, trânsito obstruído em vias importantes da Zona Sul, risco de balas perdidas etc. [...] Por isso, cada vez mais consolida-se como modelo indicado o da ocupação definitiva dessas favelas. Como ocorre na Dona Marta. (O Globo, 17.12.2008, Caderno Opinião, p. 12).

No dia 18 de dezembro de 2008, a capa do O Globo recebe a manchete: "Ex-favela de milícia terá nova polícia". Nota-se que o policiamento prometido para a favela do Batan é considerado "novo" e, no corpo do texto, o jornalista diz: "[...] a favela do Batan vai ganhar um batalhão de policiamento comunitário nos mesmos moldes do que está sendo criado no morro Dona Marta [...]". Esse é o primeiro registro, na amostra desta pesquisa, que trata o policiamento realizado no morro Dona Marta como "comunitário". Na página 17 do mesmo jornal, há uma reportagem de meia página com o título: "Batan também terá policiamento comunitário". No meio da matéria, há uma fotografia mostrando um treinamento de tiro. Nessa matéria, fica clara a tensão entre guerra e paz nos discursos midiáticos, quando o objeto é a segurança pública, que é sintetizada pelo antagonismo simbólico entre um texto que fala sobre policiamento comunitário e uma imagem de treinamento de tiro. A matéria diz:

> Recrutas que vão participar do novo policiamento comunitário no Morro Dona Marta, em Botafogo, a partir de amanhã, participam de um treinamento no BOPE, para conhecer de perto o relacionamento entre os integrantes dessa unidade de elite e os moradores da favela Tavares Bastos, no Catete. A comunidade está há dez anos livre do tráfico e convive com o grupamento policial no alto do morro. (O Globo, 18.12.2008, Caderno Rio, p. 17).

Interessante notar que o treinamento que buscou mostrar aos recrutas como os policiais do BOPE se relacionam com a comunidade Tavares Bastos foi ilustrado por um treino de tiro. Apesar de fazer parte da prerrogativa do policiamento, o empunho e a utilização de armamento deveriam estar em segundo plano quando a lógica do policiamento é a comunitária. A resolução de conflitos e as matérias da área de Humanas deveriam ser enfatizadas, pois fornecem o material teórico para o policial se basear quando o foco é o relacionamento com a comunidade[9]. Fica clara a permanente alusão a um ethos guerreiro, que está impregnado nos currículos de formação dos policiais cariocas[10]. A preparação dos policiais para enfrentar situações de "guerra" é evidente, e não foge a essa lógica a imagem que ilustra a matéria sobre policiamento comunitário. Mesmo sugerindo novas lógicas do "fazer policial", o paradigma da "guerra" se faz presente de modo contundente.

(cc) BY-NC-ND

Figura 1

Batan também terá policiamento comunitário

Cabral anuncia que favela em Realengo ganhará patrulhamento similiar ao que vem sendo feito em morro de Botafogo

Ediane Merola

• A Favela do Batan, em Realengo, vai ganhar um batalhão de policiamento comunitário, nos mesmos moldes do que vendo feito no Morro Dona Marta, em Botafogo. O anúncio foi feito ontem pelo governador Sérgio Cabral, durante visita à obra do metrô em Ipanema. Segundo ele, o oficial que cuida do policiamento comunitário no Batan, o tenente do Bope Wolney Francisco de Paula, já foi contatado e os policiais vão começar a ser treinados. Cabral não soube dizer exatamente quando o batalhão será instalado na favela, mas afirmou que isso acontecerá em breve.

— O secretário de Segurança, José Mariano Beltrame, falou com o oficial que cuida do Batan. Tomamos o lugar da milícia e, graças a Deus, o crime organizado não existe mais lá. Estamos solicitando o segundo batalhão de policiamento, que será no Batan.

Gratificação para Bope e Core será de mil reais

Os PMs que forem trabalhar no Batan, assim como os 125 policiais da unidade no Dona Marta, terão direito a uma gratificação de R$ 500, que será paga a partir de janeiro a quem já estiver atuando em Botafogo. De acordo com Cabral, o valor será desembolsado pela prefeitura. O termo será assinado assim que o prefeito eleito Eduardo Paes tomar posse.

— Ontem (terça-feira) à noite estive reunido com o prefeito eleito e o secretário Beltrame. Não vamos comprar folga. A gratificação é para compensar o estresse. O policial precisa de remuneração adequada para poder descansar nas horas devidas. Ele continua folgando 48 horas. Temos que entrentar todo tipo de criminalidade. A grande vergonha do Rio é ter área controladas, seja por milícia, seja pelo tráfico. Isso é o grande vexame — disse Cabral.

Ontem, Cabral anunciou ainda que vai dobrar a gratificação concedida a todos os policiais do Batalhão de Operações Especiais (Bope) e da Coordenadoria de Recursos Especiais (Core). A partir de janeiro, o adicional, que atualmente é de R$ 500, passará para mil reais.

— Vamos dobrar a gratificação para valorizar aqueles que formam a tropa de elite das polícias Militar e Civil do Rio — afirmou Cabral.

Marcelo Piu



EXERCÍCIO: *Bope treina recrutas que vão atuar no Dona Marta*

• Recrutas que vão participar do novo policiamento comunitário no Morro Dona Marta, em Botafogo, a partir de amanhã, participam de um treinamento no Batalhão de Operações Especiais (Bope), para conhecer de perto o relacionamento entre os integrantes dessa unidade de elite e os moradores da Favela Tavares Bastos, no Catete. A comunidade está há dez anos livre do tráfico e convive diariamente com o grupamento policial no alto do morro.

— Mostramos que é possível fazer um patrulhamento eficaz e, com o auxílio e a cumplicidade dos moradores, deixar a comunidade livre do tráfico de drogas — disse o comandante do Bope, tenente-coronel Alberto Pinheiro Neto.

O governador comentou também que o policial militar não deve cuidar mais da alimentação no quartel, conforme noticiado pelo GLOBO ontem. Segundo ele, o trabalho da PM é fazer policiamento ostensivo. Cabral diz que não há cabimento ter quase mil homens cuidando da alimentação dentro dos quartéis.

Fim de cozinha nos quartéis aumentará gastos em 25%

Em alguns casos, de acordo com o governador, o policial volta ao batalhão para receber alimento às vezes de categoria inferior ao que pode comer na rua.

— Daremos o auxílio-alimentação, não sei se um tíquete, como estamos fazendo com a Polícia Civil, ou no próprio contracheque. A partir daí, ele se alimentará onde desejar. Com essa medida, o gasto vai aumentar em pelo menos 25%, mas será muito melhor para a população. Esta é a nossa filosofia: dar aos comandantes um valor para a manutenção dos batalhões, um valor para a manutenção predial. Temos, porém, que valorizar o policiamento ostensivo e dar ao PM a liberdade de ele se alimentar onde quiser — concluiu o governador. ■

O GLOBO NA INTERNET
Cabral: A grande vergonha do Rio é ter áreas ocupadas pelo crime organizado
oglobo.com.br/rio

Fonte: PIU, Marcelo. O Globo, Caderno Rio, p. 17, 18 dez. 2008.

No dia 19 de dezembro, dia da inauguração da UPP no morro Dona Marta, não houve nenhuma informação sobre o evento. Aqui cabe uma constatação: como ficará claro até o final da exposição sobre a UPP do morro Dona Marta, não houve uma cobertura jornalística ampla sobre o episódio. Em sua maioria, as matérias tratam tangencialmente sobre a UPP (como no caso da matéria acima) ou comentam outros aspectos da pacificação do território (como a especulação imobiliária). Minha hipótese é de que a pauta sobre segurança pública não ganha espaço se não houver algum tipo de evento violento que aflore o sentimento de insegurança na população, ou algum tipo de escândalo[11].

No dia 20 de dezembro de 2008, não há nenhuma menção à polícia, segurança pública e/ou favela na capa do jornal. A primeira matéria sobre a temática aparece na página 21, discorrendo sobre o caso de tiroteio ocorrido na favela da Maré. Nessa mesma página, há um pequeno espaço reservado para falar sobre a inauguração do Posto de Policiamento Comunitário (PPC):

> Com bom humor, o governador Sérgio Cabral inaugurou ontem o novo Posto de Policiamento Comunitário do Morro

> Dona Marta, em Botafogo, ocupado pela PM desde 19 de novembro e, segundo a polícia, livre do tráfico [...]
> – "A maioria das pessoas quer que este projeto dê certo. E estejam certos de que esta experiência não vai parar aqui. Não podemos aceitar o domínio de comunidades. É como se isso fizesse parte da paisagem carioca. Isso é uma vergonha, inaceitável, não podemos achar normal. O Batan já está sendo preparado. Outras comunidades também" – disse o Governador Sérgio Cabral. (O Globo, Caderno Rio, p. 21, 20 dez. 2008).

O espaço concedido para a divulgação da implantação da UPP da Santa Marta foi um pequeno retângulo localizado na parte inferior da página, tendo acima uma reportagem de meia página sobre o caso de violência ocorrido na favela da Maré. Novamente vemos a tensão entre "paz" e "guerra", e como os acontecimentos violentos ganham maior visibilidade dentro do jornal do que os que noticiam, no caso, a UPP da Santa Marta. O que parece sustentar essa lógica é a associação direta que se faz entre segurança pública e violência, como se o objeto principal de análise quando a pauta é segurança pública fossem estritamente os eventos violentos, colaborando para a sobreposição da "fala do crime" com a "fala da cidade" (CALDEIRA, 2000).

Diferentemente dos outros dias, o quinto dia do período escolhido para análise agregou diversas reportagens sobre a implantação da UPP na Santa Marta e seus efeitos, sentidos e esperados. Na capa do O Globo do dia 21 de dezembro de 2008, encontra-se uma foto grande, no meio da página, retratando uma mulher com sua filha em frente a um barraco. A legenda diz: "Apesar de desempregada, Antônia Aparecida Nascimento, de 43 anos, ao lado da filha, está feliz: 'agora só falta arrumar um trabalho'". Ao lado dessa fotografia, a manchete: "Esperança e medo no Dona Marta: procura de imóveis cresce; comunidade teme a volta do tráfico". Apesar de o processo de pacificação da comunidade ter "livrado o território do domínio do tráfico", como dito pela PM, o medo e a insegurança continuam sendo recorrentes na vida dos moradores, como explicita a manchete. A esperança acompanhada do medo forma uma dualidade que vai ser trabalhada extensivamente nas reportagens desse jornal, especificamente.

Na página 16, abrindo o espaço dedicado às notícias do Rio, a reportagem intitulada "Vidas blindadas" conta como os moradores da Santa Marta se protegem dos tiroteios. Mais uma vez, há o desvio da atenção jornalística da "pacificação" para o cenário de "guerra". A reportagem e as autoridades dizem que não há mais tráfico armado no território, mas, mesmo assim, o espaço é dado para falar sobre a violência. A tensão entre "paz" e "guerra" no discurso midiático sobre segurança pública permanece, mas sempre a fala pende para a ilustração de uma situação de violência, que incite o medo, mesmo que seja um medo referente a uma situação no passado, como no caso dos moradores da Santa Marta, que, mesmo com a ocupação e o policiamento comunitário sendo feito no território, têm medo da volta do tráfico e contam como se defendem de tiroteios.

Na página 17, está a primeira matéria dedicada exclusivamente a falar sobre o policiamento comunitário. Da mesma forma que as demais, a matéria recebe pouco espaço, localizada em um retângulo na parte

(cc) BY-NC-ND

inferior da página:

> De acordo com o comandante do Bope, tenente-coronel Alberto Pinheiro Neto, mais do que o uso da força, a principal orientação é ouvir os moradores:
> – "O policial tem que conversar com os moradores. Fazer com que suas necessidades sejam atendidas, dar atenção sempre". (Ibid., p. 17).

Apesar de o comandante do BOPE colocar a "conversa" como algo primordial e central para que as necessidades da população sejam sanadas, o treinamento dos 125 soldados que foram deslocados para a Santa Marta contemplou somente treinamento de confrontos. Não foi citada nenhuma instrução no que tange à busca por conhecer as demandas da população, resolução de conflitos ou qualquer tipo de técnica para lidar com os moradores do morro como atores do processo de "pacificação". Analisando pela ótica dos conceitos propostos por Skolnick e Bayley (2006), a proposta flagrada no discurso do comandante do BOPE se enquadra nos ideais de policiamento comunitário, colocando a população como fomentadora das ações dos policiais, com o intuito de garantir o bem-estar da comunidade como um todo. Mas, mesmo que a proposta esteja enquadrada, pelo que se observou na matéria, não há menção a um treinamento adequado para esse fim, mas, sim, um treinamento que reproduz o ethos guerreiro, voltado para as situações de conflito, e não para as situações cotidianas de mediação com a comunidade.

Como se pode notar, a cobertura jornalística da inauguração da UPP do morro Dona Marta foi tímida. Não foi dada atenção ao caso, e, quando o assunto foi pauta de reportagens, a "pacificação" aparece tangenciando outro assunto e sempre localizada em pequenos espaços na parte inferior das páginas do jornal. Poucas são as matérias dedicadas a tratar do policiamento comunitário, e, mesmo as que tratam, conjugam a lógica da "guerra" com a da "paz", em certo paradoxo que, de diferentes maneiras, se faz presente em todo o discurso midiático sobre segurança pública estudado.

3 Complexo do Alemão

O Complexo do Alemão é um conjunto de 13 favelas situadas na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro. Seu núcleo principal situa-se no Morro do Alemão, que integra a Serra da Misericórdia, formação geológica da região. Com o advento da industrialização na região e a abertura da Avenida Brasil, em 1946, Leonard Kaczmarkiewicz, dono de algumas terras na região, em 1951, dividiu o terreno em pequenos lotes, que foram vendidos aos poucos, aproveitando o intenso processo de industrialização do local, que nessa época já representava um importante polo industrial da cidade. A intensificação da ocupação ocorreu no governo de Leonel Brizola, tendo o local experimentado grande crescimento demográfico[12].

A cobertura do jornal O Globo do dia 26 ao dia 30 de novembro de 2010 guarda diferenciações significativas no que toca estritamente à comparação com o período analisado na seção anterior, referente à cobertura da inauguração da UPP da Santa Marta. E essa diferenciação sustenta e potencializa as questões discutidas anteriormente sobre o paradoxo simbólico entre as lógicas de "guerra" e "paz" flagradas

(cc) BY-NC-ND

no discurso do jornal estudado, bem como o choque entre os modelos de policiamento, que, de certa forma, se correlacionam com essas lógicas.

Como um prefácio de toda a narrativa sobre os fatos ocorridos no período estudado, a edição de 26 de novembro traz em sua capa:

> O dia D de Guerra ao Tráfico.
> Com inédito apoio da Marinha, tropas do BOPE desembarcaram na Penha e ocupam o bunker do tráfico.
> [...] o comboio foi aplaudido pelas pessoas nas ruas. Numa semelhança simbólica com o desembarque das tropas aliadas na Normândia – que abriu as portas para a derrota da Alemanha nazista –, a ação na cidade foi o dia D do combate ao tráfico que, desde domingo, realiza ataques em vários locais. (O Globo, Capa, p. 1, 26 nov. 2010).

Pelo discurso, constrói-se um cenário de guerra e, consequentemente, violência que se espalha por toda a cobertura jornalística. Nesses pequenos fragmentos, podemos localizar elementos semânticos que por si só falam e constroem a ideia de guerra: "dia D", "desembarcaram" e "bunker". Todas essas palavras aludem à guerra, mais especificamente à Segunda Guerra Mundial, que será comparada à ação na Penha em outro fragmento da mesma capa. Destaca-se, também, o apoio da Marinha na ação, que emprestou à PM veículos blindados de guerra, contribuindo ainda mais para que o "cenário de guerra" fosse instaurado. Ao criar um clima de tensão, gera-se, no público atingido, um sentimento de insegurança e ausência das garantias individuais, como fica expresso na fala de dois leitores do jornal, veiculadas no espaço reservado para a opinião deles:

> Sendo uma guerra, o que é, sem dúvida, é fundamental que o inimigo morra pelos seus ideais.
> Só podemos torcer para que tudo termine com o menor nível de baixas civis. (O Globo, Caderno Opinião, p. 8, 26 nov. 2010).

Envoltos no sentimento e no cenário de "guerra", os próprios leitores se apropriam dessa lógica e estruturam seu discurso, e também (podemos cogitar) seu cotidiano, levando em conta o cenário de violência instaurado como modificador de alguns de seus hábitos, ou mesmo modificador da geografia da cidade, localizando pontos onde o perigo é iminente e que são, por isso, evitados.

Como contextualização dos fatos expostos e localização dos que virão a ser analisados, cabe salientar os acontecimentos ocorridos no Rio de Janeiro no período que começou no dia 20 de novembro e se estendeu até as operações na favela da Vila Cruzeiro e no Complexo do Alemão. Vários pontos da cidade estavam sendo alvo de ações violentas de traficantes, como incêndio em veículos e arrastões. O que se sustentou no discurso da mídia na época foi que a onda violenta que a cidade estava sofrendo se devia à instalação das UPPs, que estariam desestruturando o tráfico armado na cidade. Então, de certa forma, a onda de violência representou uma marca importante da "ação das UPPs". Com a popularidade das UPPs em alta, o governo deu início às operações que ficaram marcadas no imaginário coletivo como a principal guerra contra o tráfico, que possibilitaria de uma vez por

(cc) BY-NC-ND

todas desarticular o chamado "bunker" ou "fortaleza" do tráfico.

Diferentemente do que aconteceu com a cobertura acerca da instalação da UPP do morro Dona Marta, os eventos que culminaram na operação no Complexo do Alemão receberam papel central da cobertura jornalística do O Globo, que criou um caderno especial para os eventos. Como não poderia ser diferente, o caderno foi intitulado "A guerra do Rio" e trazia todas as informações sobre os ataques em toda a cidade e as operações realizadas pela polícia. No caderno do dia 26 de novembro (o primeiro analisado), destaca-se a manchete "A fortaleza era de papel", referindo-se ao tráfico instalado na Vila Cruzeiro, que tinha sido invadida pelos policiais em uma operação que prenunciou a "tomada do Alemão".

Em relação a esse caderno, especificamente, destaca-se, também, o intenso uso de imagens e infográficos, que ilustram praticamente todo o material. Fotos da fuga dos traficantes para o Complexo do Alemão, ônibus incendiados, militares armados com fuzis, população da favela correndo para se proteger, blindados da Marinha, todas essas imagens colaboram para que o cenário de guerra ganhe forma, volume e cor, ao passo que destacam exatamente elementos que, por si só, dão o sentido de que uma "guerra" está em andamento. Além das fotografias, os infográficos aparecem em praticamente todos os jornais desse período. No caso da operação da Vila Cruzeiro, o infográfico ilustrava a rota usada pelo efetivo policial para entrar na favela, quais as armas utilizadas, o tamanho do efetivo etc.

No mesmo jornal, uma matéria especificamente sobre as UPPs aparece na página 11:

> UPPs reduzem ataques na Zona Sul do Rio.
> Com favelas ainda dominadas por traficantes, Zona Norte tem mais casos. (O Globo, Caderno A Guerra do Rio, p. 11, 26 nov. 2010).

A matéria destaca que a causa da ausência de atos de violência na Zona Sul seria a instalação e consolidação de UPPs na região, fato que dificultou, segundo o jornal, a fuga dos traficantes, pois, com as áreas pacificadas, eles não encontrariam refúgio nesses territórios. Assim, as UPPs não poderiam mais ser utilizadas como rota de fuga, já que o "domínio do tráfico" teria sido desarticulado dentro dessas favelas. Na página seguinte, veiculou-se uma entrevista do secretário de segurança José Mariano Beltrame, em que discorre sobre a política de segurança que executa e dá detalhes sobre a lógica utilizada para as ações ocorridas na época:

> – O senhor acha que os policiais conseguiram dar o recado aos bandidos de que vão partir para o enfrentamento?
> – Há 2 anos estamos mostrando que queremos a pacificação. O nosso objetivo principal é retomar os territórios. [...]
> – Como será o policiamento na Vila Cruzeiro?
> – A partir de agora, o BOPE vai andar pelas ruas da comunidade e perguntar o que as pessoas precisam. [...]
> – No geral, o resultado das UPPs é positivo?
> – Hoje temos 200 mil pessoas livres do fuzil [...] o Rio tem esse inimigo que é o fuzil. (O Globo, Caderno A Guerra do Rio,

(cc) BY-NC-ND

p. 12, 26 nov. 2010).

A edição do dia 27 de novembro traz em sua capa o anúncio: "Começa a batalha no Alemão". A frase vem acompanhada de várias fotografias, que, mais uma vez, colaboram para a construção de um cenário de guerra (militares no chão com fuzis empunhados, um morador alvejado esperando socorro, "bandidos armados" para usar o termo que descreve a fotografia etc.). A partir da página 19, começam as matérias referentes aos casos de violência e operações da polícia no Rio. Depois da operação na Vila Cruzeiro e do início da "tomada" do Alemão, segundo o jornal, os incidentes de violência na cidade diminuíram consideravelmente, fato atribuído ao policiamento ostensivo e às operações ocorridas nas favelas citadas.

Na página 26, O Globo diz: "Tensão deixa vielas da Rocinha quase desertas. Em panfletos distribuídos na favela, traficantes ameaçam com represálias à ofensiva da polícia na Zona Norte". Mostra-se, com isso, que o clima de tensão após as operações não se restringe ao entorno dos territórios, mas também atinge a comunidade da Rocinha, na Zona Sul da cidade, que, na época, não possuía UPP instalada. Após, na página 31, uma matéria destaca o uso do blindado da Marinha como um fator determinante para o sucesso das operações. A matéria tem como título "Blindado se torna estrela da operação", enfatizando o papel imprescindível do veículo para que as operações pudessem transcorrer da maneira como se deram. O blindado, por si só, já possui uma carga simbólica muito forte, pois adveio de uma força militar, sua utilização dá-se em ambientes e em situações de guerra, e sua presença é, por si só, contundente, pelas suas dimensões e armamentos que carrega.

Na página seguinte, localiza-se o caderno "Logo: a página móvel" que traz uma discussão sobre a natureza dos ataques ocorridos no Rio de Janeiro em novembro de 2010. A discussão girou em torno da possibilidade de enquadrar os acontecimentos como atos terroristas. A página é inteiramente ilustrada por uma foto de um veículo incendiado. Em cima dessa foto, as opiniões dos entrevistados, que, de modo unânime, defenderam que os ataques não podem ser classificados como terrorismo. Não há sequer uma pessoa que defenda tal teoria, mas se instaura um debate para discutir o assunto. Agora, mais um fator gerador de medo é colocado em questão, contribuindo para que o estado de insegurança possa se intensificar, com a possibilidade de elevarmos os ataques à categoria de ataques terroristas, tão massificados e divulgados pela mídia mundial. Não há dúvidas de que a nomeação da onda de ataques como "terrorismo" agrega a ela elementos simbólicos que vão se somar aos outros elementos no imaginário coletivo.

No dia 28 de novembro de 2010, aconteceu o que se nomeou "Tomada do Alemão", evento que, por suas especificidades, ficou marcado no imaginário coletivo. A cobertura jornalística foi intensa, tendo modificado toda a grade de programas das principais emissoras. Em relação ao jornal O Globo, sua capa anuncia:

> Bandidos não aceitam ultimato e polícia decide invadir Alemão hoje.
> A polícia decidiu, então, que invadirá hoje a região considerada o maior bunker do tráfico no Rio. O sinal de que está próximo o contra-ataque dos policiais – com apoio de 800 homens do Exército – foi a proibição

(cc) BY-NC-ND

> de acesso de qualquer pessoa ao morro, por volta das 19h30. (O Globo, Capa, p. 1, 28 nov. 2010).

Destacam-se novamente signos que trazem à tona a imagem de guerra, com o cerco ao "maior bunker do tráfico" em uma operação que foi extensivamente coberta pelos diversos meios de comunicação. A respeito da operação, Beltrame, em entrevista, disse: "A polícia está muito consciente daquilo que ela deve fazer. Estava consciente de que é um caminho sem volta. Chega de pôr a poeira para baixo do tapete". Segundo o secretário, a operação era inevitável, pois a polícia tinha entrado em "um caminho sem volta". Em nota, o governador Sérgio Cabral defende as operações:

> As operações são essenciais para garantir o ir e vir das pessoas. O momento é de retomada de territórios, de afirmação de ordem e do estado de direito democrático. – dizia a nota – Estamos todos unidos. Todos com o mesmo propósito: seguir em frente, sem qualquer recuo, na busca da libertação das pessoas do poder de bandidos nas comunidades. (O Globo, Caderno A Guerra do Rio, p. 1, 28 nov. 2010).

Está veiculado na fala do governador o tom de necessidade das operações, que trariam para esses territórios a "ordem" e o "estado de direito democrático", garantindo às populações o direito de ir e vir e retomando esses territórios do "domínio do tráfico". O objetivo é expresso: libertar as "pessoas do poder de bandidos nas comunidades". Sobre as UPPs, o espaço reservado nessa edição encontra-se na página 10 do caderno, e última página dedicada a discutir segurança pública no jornal. A matéria anuncia a reserva de um espaço dedicado à construção de uma UPP na Penha e o início de projetos sociais. Mais uma vez, o espaço dedicado a informações sobre as UPPs e/ou policiamento comunitário foi restringido a uma pequena matéria de fim de página. A violência, a lógica da "guerra", no material estudado, possui mais espaço no jornal analisado, contribuindo para que o sentimento de insegurança e medo se espalhe e se fundamente na sociedade como um todo, uma vez que as matérias que têm como o foco a violência são privilegiadas dentro do jornal O Globo no período estudado, em detrimento daquelas que têm como foco o policiamento comunitário, ou outras ações que fujam dessa dinâmica. Rondelli, em relação a essa dinâmica da mídia, diz:

> [A mídia] quando se apropria, divulga, espetacularia, sensacionaliza ou banaliza os atos de violência está atribuindo-lhes um sentido que, ao circularem socialmente, induzem práticas referidas à violência. Se a violência é linguagem – forma de comunicar algo –, a mídia ao reportar os atos de violência surge como ação amplificadora desta linguagem primeira, a da violência. (RONDELLI, 1997).

O dia 29 de novembro, um dia após a operação no Complexo do Alemão, traz em sua capa:

> O Rio mostrou que é possível.
> Cidade comemora a libertação do Alemão e a maior vitória sobre o tráfico. (O Globo, Capa, p. 1, 29 nov. 2010).

(cc) BY-NC-ND

A capa, além do tom de esperança e comemoração, é ilustrada por uma fotografia que foi amplamente divulgada, da bandeira do Brasil sendo hasteada. Assim como quando um exército invade um território inimigo e o vence, as forças de segurança hastearam sua bandeira, demonstrando que os inimigos que tinham sua sede naquele território foram derrotados e retirados de seu poder sobre aquele lugar. Analisando de outro ângulo, podemos verificar que a ideia de que, de certa forma, o Estado não estava presente é veiculada tangencialmente, pois a marca da entrada do Estado naquele território foi o hasteamento do símbolo nacional, e até mesmo palavras utilizadas como "retomada" dão a esse evento o tom de que o Estado agora estava se fazendo presente naquele território, uma vez que o outro "poder" foi desarticulado.

Na página 6 do jornal, mais uma vez, abre-se o espaço para a discussão de opiniões, apresentando ao leitor a opinião do jornal em relação aos acontecimentos que vinham ocorrendo desde o dia 20 de novembro daquele ano. Alguns trechos são interessantes para flagrar a lógica do jornal O Globo:

> O terrorismo que antecedeu o dia D [...].
> [...] isso porque as UPPs cumprem um papel tático de asfixiar economicamente as quadrilhas, ao mesmo tempo que permitem à polícia criar laços com os moradores. E, estrategicamente, batalhões avançados abrem espaço para o poder público realizar programas de inclusão social, através de serviços de infraestrutura, educação, saneamento, saúde, lazer etc. [...] (O Globo, Caderno Opinião, p. 6, 29 nov. 2010).

Apesar da discussão no dia 27, o jornal faz questão de utilizar a palavra "terrorismo" como forma de nomear os eventos violentos ocorridos na cidade do Rio de Janeiro. Por si só, a escolha de palavras para se transmitir uma notícia já implica uma imagem que pode ser construída de maneira sensacionalista, como no caso aqui citado. Na discussão feita no dia, nenhum dos especialistas que foram ouvidos apoiou o enquadramento dos acontecimentos como terrorismo, mas, mesmo assim, o jornal O Globo mantém a alcunha. Como em outros dias, a edição do dia 29 também traz o caderno especial "A guerra do Rio", aberto com a manchete:

> A senhora liberdade abriu as asas sobre nós.
> População comemora libertação histórica em operação exemplar, sem sequer um inocente ferido. (O Globo, Caderno A Guerra do Rio, p. 1, 29 nov. 2010).

Para colaborar com a imagem de libertação e paz trazida pela operação, a capa do caderno especial é ilustrada pela fotografia que estampou diversos jornais, sites e outros meios de comunicação:

(cc) BY-NC-ND

Figura 2



Fonte: JACOB, Pablo. O Globo, Caderno A Guerra do Rio, p. 1, 29 nov. 2010

A imagem vem colaborar com o tom de "libertação" que foi dado a toda a cobertura no dia pós-operação, unindo a imagem do policial com a imagem da paz. Além dessa matéria, na página 12, a temática da "paz" que foi levada ao complexo é novamente tratada: "Na comunidade, alívio e esperança: moradores do Alemão assistiram à ação policial confiantes da chegada de dias de paz".

O caderno especial segue dando ênfase à ausência de civis feridos, à alta tecnologia utilizada na operação, à tática utilizada pelas forças de segurança etc. Na página 9, o governador Sérgio Cabral dá entrevista em que diz: "a reação do carioca me emocionou", salientando que o que estava em jogo era o sucesso de toda a política de segurança desenvolvida pela sua gestão.

Mais uma vez colaborando para que o cenário de "guerra" fosse construído, as páginas 14 a 16 mostram detalhes da operação, como o depoimento dos repórteres que estiveram envolvidos na cobertura, entrevistas com policiais, que foram chamados de "guerreiros do Alemão", e, ainda, com alguns moradores. Até o fim do caderno "A guerra do Rio", mais algumas reportagens falam sobre como a ação policial pode ser tomada como um aviso para outras quadrilhas que se espalham pelo estado, matérias sobre as apreensões de drogas e armamentos, missa no Corcovado em nome da paz, como a cobertura modificou a grade da emissora Globo – que cobriu as ações ao vivo –, e, ao final do caderno, uma página inteira dedicada a agradecimentos de algumas pessoas aos policiais: "Não aguentava mais criar meus filhos no meio

(cc) BY-NC-ND

de tantos bandidos circulando fortemente armados pelas ruas", diz Joana, moradora do Complexo do Alemão.

O jornal do dia 30 de novembro, último do período analisado para as ações no Complexo do Alemão, traz em sua capa a preocupação com o futuro do complexo de favelas: "Exército pode ficar 7 meses no Alemão até a nova UPP: militares vão usar a experiência de paz no Haiti para manter cerco e patrulhamento". De certa forma, ao destacar o uso da experiência obtida no Haiti, o jornal O Globo mais uma vez traz para o discurso a simbologia e a carga semântica da guerra, demonstrando que as experiências vividas no Haiti e no Rio de Janeiro podem ser semelhantes.

A partir desse dia, o caderno especial "A guerra do Rio" é encerrado, e as matérias que concernem à segurança pública da cidade do Rio de Janeiro passam a serem veiculadas no caderno intitulado "Rio". Em entrevista, o então presidente Lula diz: "Eu já ia visitar o Complexo do Alemão. Eu agora vou com muito mais prazer". As matérias seguem relatando os planos e repercussões pós-operações. Divulgam os planos para a reconstrução de algumas áreas e o aumento de infraestrutura nesses territórios, enumeram os prejuízos do tráfico de drogas e mostram moradores saqueando o que anteriormente era patrimônio dos traficantes.

Na página 21, o sentimento de esperança e satisfação com as operações e o futuro desse complexo de favelas é mais uma vez o tema:

> Cenário de destruição, mas clima de esperança.
> Vielas do Alemão têm lixo, veículos destruídos e casas abandonadas, mas moradores acreditam em dias melhores. (O Globo, Caderno Rio, p. 21, 30 nov. 2010).

Essa matéria é ilustrada com duas fotos: policiais da PM ajudando uma senhora a se locomover pelas ruas da favela e outros policiais beijando crianças de colo.

Figuras 3 e 4





Fonte: FOLLETO, Márcia; JACOB, Pablo. O Globo, Caderno Rio, p. 21, 30 nov. 2010

(cc) BY-NC-ND

De certa forma, monta-se, mais uma vez, a imagem heroica desses atores, que ficará marcada, levando a diversas manifestações de apoio e exaltação dos ideais desses policiais (nos carnavais de 2011 e 2012, diversas lojas de fantasias para crianças venderam uniformes de "polícia pacificadora"). No jornal estudado, fica claro o apoio dos seus leitores às operações e ao modo como o Estado as conduziu. A cobertura das ações tomadas pelas forças de segurança no período analisado nessa seção foi emblemática, no sentido de que foi amplamente assistida pela população (ao vivo, pelas redes televisivas, internet, redes sociais etc.). Em relação ao jornal O Globo, a cobertura ganhou um espaço privilegiado, tendo praticamente todas as capas do período estudado dedicadas a veicular as manchetes referentes às operações, houve grande número de fotografias e infográficos ilustrando as matérias e agregando outros signos etc. O tom de que uma "guerra" estava sendo travada é evidente em todo o discurso, e, mesmo quando o cenário não era "tão alarmante", o jornal fazia questão de trazer o sentimento de insegurança e medo à tona (quando da discussão sobre se os incidentes violentos podiam ser encarados como terrorismo e, dias depois, o editor os nomeou como tal, mesmo ficando claro na discussão que, de modo algum, esses eventos poderiam ser nomeados assim).

Os primeiros anos do governo de Sérgio Cabral no estado do Rio de Janeiro foram marcados pela truculência policial e uma declarada "guerra às facções criminosas". Em entrevista emblemática, em que defende o controle de natalidade nas áreas de pobreza como forma de diminuir a violência no Rio de Janeiro (chamando-as de "fábrica de marginais"), o governador diz:

> Na hora que a gente vai pra uma comunidade e é recebido a tiros, o que essas instituições querem que o governo faça? Se acomode? Na Coreia, não havia uma operação policial há três anos e meio desse tipo, com 350 policiais. Marginais estavam indo para a pista sem aquele temor de ir apenas na madrugada. Iam de dia, parando os carros, com fuzil, mandando parar, matando as pessoas. O estado não pode aceitar isso. Essa é uma questão que não é ideológica. Não adianta me chamar de truculento. Ordem pública está dentro dos valores democráticos[13].

O discurso do governador expressa o posicionamento do Estado em relação à violência, sendo o combate ao crime a tônica, transformando a metáfora de "guerra ao crime" em política pública. Assim, a pacificação parece ser uma forma de resposta às críticas ao tipo de política de segurança que se executava no Rio de Janeiro. As UPPs anunciam em seu próprio nome a intenção de modificar a imagem das ações do governo com relação à atuação policial. A partir da implantação da UPP da Santa Marta do modelo comunitário de policiamento, este passa a espraiar-se por toda a política de segurança pública do governo.

Devido à ideia de que a violência está intrinsecamente ligada à pobreza, as favelas são diretamente apontadas como fonte da violência que ocorre no Rio de Janeiro, sendo esses territórios os focos principais das políticas de segurança pública. A ideia de "classes perigosas" atravessa o século e se instaura no Brasil como signo das populações moradoras de territórios de pobreza:

(cc) BY-NC-ND

> No início do século XX, a partir dos ideais eugênicos, muitas dessas teorias ganham peso no Brasil, e cresce no imaginário social a crença nas "classes perigosas", termo utilizado já em 1857, por Morel, em seu trabalho "Tratado das Degenerescências", para designar aqueles que não possuiriam "nem a inteligência do dever, nem o sentimento da moralidade dos atos, e cujo espírito não é suscetível de ser esclarecido ou mesmo consolado por qualquer ideia de ordem religiosa. (COIMBRA apud OLIVEIRA, 2010, p. 38-39).

As mudanças da imagem das favelas no cenário social imbricam-se com as políticas públicas como meio de responder a essas imagens. Hoje, pelo visto nas reportagens analisadas, há a permanência de dois modelos de policiamento totalmente distintos na proposta governamental. Pelas teorias analisadas, os ideais de cada tipo de policiamento envolvidos nessa tensão são totalmente díspares e, por isso, configura-se uma disputa entre eles. No discurso do jornal O Globo, essa tensão é visível e se apresenta de maneiras distintas dentro de cada período estudado. Oscilando entre a pequena divulgação da UPP da Santa Marta e a ampla cobertura dos eventos ocorridos no Complexo do Alemão, o discurso do jornal se configura como um objeto importante para a compreensão das políticas de segurança pública e sua imagem diante da população do estado.

4 Conclusão

Na página 8 do jornal do dia 30 de novembro de 2010, dedicada à opinião dos leitores, o título seguinte abre as falas: "Uma nova história para o Rio", e, em certa medida, todas as opiniões desse espaço seguem essa lógica de esperança e da possibilidade de que uma "nova história" possa ser feita a partir da "bem-sucedida" operação no Complexo do Alemão: "Por muito tempo não me sentia tão orgulhoso! Parabéns a todos, é assim que se constrói uma nação", palavras do leitor José Carlos Soares de Azevedo. Interessante notar o tom de orgulho, esperança e satisfação com uma operação que teve ares de guerra, enquanto a instalação da UPP na Santa Marta, sem nenhum tipo de conflito, não despertou tal sentimento nos leitores do O Globo.

As ações desencadeadas no Complexo do Alemão são vistas pelos leitores, de maneira geral, como necessárias para o estabelecimento de uma paz, uma ordem, e para a construção de uma cidadania ou a implantação de um ideal nacional que, de certa forma, não se observava dentro daquele território. Definir os territórios de pobreza pela falta (de higiene, civilidade, etc.) é um discurso recorrente historicamente. O projeto dos Parques Proletários tinha em sua essência a necessidade de se transportarem aos favelados ideais cívicos, de cidadania e higiene, características que lhes faltavam para que pudessem integrar a sociedade organizada (BURGOS, 2006).

No percurso histórico, como analisado brevemente nesse trabalho, a favela possuiu diversas imagens, que guiaram as políticas públicas e o modo de relação da população fora das favelas nesses territórios. Com a entrada do tráfico, especialmente o de cocaína, no Rio de Janeiro, a sociabilidade dentro das favelas

(cc) BY-NC-ND

é modificada, colocando a violência como um fator corriqueiro nesses territórios[14]. A possibilidade da ação violenta, tão presente em seu cotidiano, modifica o modo pelo qual sua população residente se relaciona com o território, seus vizinhos e até mesmo fora de suas casas, muitas vezes engrossando as opiniões que têm a favela como um símbolo negativo na cidade.

A ideia de "fala do crime", formulada por Caldeira (2000), engloba todas as narrativas em que a tônica seja crime e/ou medo, sejam elas conversas, narrativas, piadas, debates etc. Nesse contexto, o discurso midiático mantém um papel fundamental, porque é ele quem informa aos indivíduos, algumas vezes exclusivamente, casos de violência experimentados por parte da população. Minha hipótese é de que a repetição dos casos de violência e a ampla cobertura, especialmente no caso da "tomada do Alemão", produzem um clima de tensão e perigo permanente e iminente, mas esse é um tema para um trabalho futuro. Esses sentimentos se espalham, não se restringindo apenas ao território alvo da intervenção estatal. Desse modo, a "fala do crime" alimenta um ciclo em que o medo e a insegurança são trabalhados e reproduzidos, e a violência, ao passo que combatida, é também ampliada (CALDEIRA, 2000).

O modelo de policiamento voltado para o combate choca-se com as ideias de policiamento comunitário, por partirem de fomentos diferentes. Ao passo que o primeiro tem como foco o combate ao crime, o segundo se propõe a ser um serviço à população, respondendo às suas demandas e focando-se na prevenção ao crime. Esses ideais moldam as estruturas de cada modelo. Por focar-se no crime já ocorrido, o policiamento de combate exige que seu efetivo adote uma postura guerreira, com condicionamento físico e táticas de combate, necessários para as operações que envolvem armamento bélico pesado e veículos blindados.

Partindo da premissa de que esse modelo não é eficiente (MOORE, 2006), surgiu a necessidade de se pensar um novo modelo de policiamento que se preocupasse com a prevenção do crime e que mantivesse uma maior afinidade com a população. O policiamento para resolução de problemas, o de proximidade e o comunitário, propõe uma nova dinâmica para a segurança pública, dando maior participação à população local. Cada policiamento guarda suas próprias especificidades, mas propõe, da mesma maneira, a aproximação entre polícia e comunidade. As UPPs, em sua concepção, guardam elementos do policiamento comunitário e qualificam-se como tal[15], pretendendo levar a "paz" para os territórios onde o tráfico se instalou.

Quando contrapostos os discursos com relação à implantação da primeira UPP e os eventos ocorridos no Complexo do Alemão, fica clara a permanente tensão entre os modelos de policiamento. Além disso, em uma correlação, as ideias de "paz" e "guerra" são trabalhadas, em um processo simbólico que choca imagens, palavras e signos conflitantes na confecção do discurso. Talvez a matéria mais representativa desse aspecto seja a veiculada no dia 18 de dezembro de 2008, em que o treinamento dos policiais destinados ao policiamento comunitário é ilustrado com a fotografia de um treino de tiro[16]. Nessa matéria, policiamento comunitário e combativo se sobrepõem, dando a tônica de todo o discurso estudado.

Todos os recursos informativos (textos, imagens, infográficos) se combinam

(cc) BY-NC-ND

e formam um arranjo de significados em cada matéria, que, no seu conjunto, informam muito mais do que a mera notícia. Por meio do choque entre textos, reportagens e imagens distintas, podemos flagrar os mecanismos pelos quais o jornal construiu seu discurso e, assim, enxergar os caminhos, opções e posições que escolheu. As delimitações utilizadas para criar a reportagem final são meios de organizar a realidade e lhe dar sentido. Nesse sentido, mais do que apenas informar, o discurso midiático do jornal O Globo, no período estudado, guia seus leitores para uma interpretação da realidade. No que toca estritamente às questões analisadas neste trabalho, podemos perceber a grande midiatização dos eventos violentos que ocorreram no Rio de Janeiro e as operações realizadas no Complexo do Alemão e da Penha. Além de cobrir os fatos, simplesmente, o jornal se utiliza de outros meios para agregar valores ao discurso, como na discussão sobre terrorismo e os inúmeros infográficos que se assemelham aos que são utilizados quando a temática são as guerras e outros eventos extremos. E, ao se analisarem os eventos ocorridos na Santa Marta, nota-se o quão baixa foi a cobertura pela mídia da entrada dessa nova lógica de policiamento. Quando as duas coberturas são comparadas, fica evidente a opção por noticiar eventos violentos e até mesmo exagerá-los[17].

A presença das características de cada modelo de policiamento no discurso estudado revela a indefinição da escolha de um modelo a ser adotado. É certo que o modelo combativo de policiamento permanece arraigado na cultura policial, inviabilizando algumas medidas com o intuito de modificar essa lógica[18]. Até mesmo ao analisar a definição de UPP utilizada no site oficial, não fica clara a escolha de um modelo de policiamento[19].

O que se nota, de modo contundente, é a valorização de eventos violentos e a criação de um cenário de guerra, utilizando, para isso, símbolos e ideias que fazem interface com características específicas, sendo a Segunda Guerra Mundial um dos exemplos mais utilizados na cobertura dos eventos no Complexo do Alemão. A falta de cobertura no caso da inauguração da primeira UPP, sediada no morro Dona Marta, também revela a escolha do jornal. De certa forma, a relativa "paz" experimentada nesse evento não é interessante, apesar do apoio visto em pequenos discursos tímidos em algumas partes do jornal[20]. Essa falta de interesse na inauguração da UPP no morro Dona Marta pode ser vista pelo espaço que notícias sobre os uniformes dos policiais militares e questões referentes à sua alimentação ganharam. Essas temáticas foram amplamente trabalhadas, configurando-se como a temática sobre segurança pública nesse período.

Ambas as lógicas se fazem presentes em praticamente todo o discurso estudado. Policiamento comunitário e o voltado para o combate, "paz" e "guerra", convivem dentro do mesmo discurso. Em reportagens em que a temática é somente o policiamento comunitário, por exemplo, símbolos do policiamento de combate (forte hierarquia, ideais guerreiros, armamento pesado etc.) são veiculados conjuntamente. De certa forma, essa interação é mais visível quando o tema é policiamento comunitário, que sempre é acompanhado de alguma reportagem e/ou imagem que liga as características do policiamento de combate à matéria.

O estudo do discurso midiático com relação à segurança pública pode auxiliar na

(cc) BY-NC-ND

discussão das políticas como um todo. Como dito, o discurso orienta a leitura do mundo, e um jornal de grande circulação atinge um considerável número de pessoas, que serão atingidas por essa lógica de ordenamento da realidade. A convivência dos símbolos dos dois tipos de policiamento revela que ideais e características tradicionais do policiamento ainda estão muito arraigados e permanecem como grandes estruturadores da realidade quando os assuntos são violência, polícia, crime e segurança pública.

Referências

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. A polícia em transição: o modelo profissional-burocrático de policiamento e hipóteses sobre os limites da profissionalização das polícias brasileiras. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 4, n. 1, jan./fev./mar. 2011, p. 65-96.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

BOTTARI, Elenice; MENDES, Tais. Cenário de destruição, mas clima de esperança. **O Globo,** Rio de Janeiro, p. 21, 30 nov. 2010.

BURGOS, Marcelo Baumann. Dos parques proletários ao Favela-Bairro: as políticas públicas nas favelas do Rio de Janeiro. In: ZALUAR, Alba e ALVITO, Marcos (orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 25-60.

CALDEIRA, Teresa. **Cidade de muros**: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: 34/Edusp, 2000.

COIMBRA, Cecília. Operação Rio: O mito das classes perigosas: Um estudo sobre a violência urbana, a mídia impressa e os discursos de segurança pública. Rio de Janeiro: Oficina do Autor, 2001. In OLIVEIRA, Laura Freitas. **Questão social e criminalização da pobreza**: aportes para a compreensão do novo senso comum penal no Brasil. 2010. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

COSTA, Ana Claudia; DURAN, Sérgio. Enxugar gelo. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 12, 17 dez. 2008.

CUNHA, Juliana Blasi. Regularização urbanística e fundiária em uma favela da cidade do Rio de Janeiro: conflitos, percepções e práticas em jogo no processo. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 5, n. 13, jul./ago./set. 2012, p. 483-511.

GOULART, Gustavo. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 21, 20 dez. 2008.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. Sociabilidade violenta: uma dificuldade a mais para a ação coletiva nas favelas. In: SILVA, Itamar (Org.). **Rio, a democracia vista de baixo.** Rio de Janeiro: Ibase, 2004. v. 1, p. 33-44.

MEROLA, Ediane. Batan também terá policiamento comunitário. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 17, 18 dez. 2008.

MOORE, Mark Harrison. Policiamento comunitário e policiamento para a solução

(cc) BY-NC-ND

de problemas. In: TONRY, Michael; MORRIS, Norval. **Policiamento moderno**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

MORAES, Paulo Luiz Jardim de. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 8, 26 nov. 2010.

MOTTA, Paulo (editor-chefe). A senhora liberdade abriu as asas sobre nós. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 6, 29 nov. 2010.

_____. Bandidos não aceitam ultimato e polícia decide invadir Alemão hoje. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 1, 28 nov. 2010.

_____. O dia D de guerra ao tráfico. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 1, 26 nov. 2010.

_____. O Rio mostrou que é possível. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 1, 29 nov. 2010.

_____. UPPs reduzem ataques na Zona Sul do Rio. **O Globo**, Rio de Janeiro, p. 11, 26 nov. 2010.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas academias de polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, p. 585-610, set./dez. 2005.

PORTO, Maria Stela Grossi. **Sociologia da Violência**. Brasília: Verbana Editora, 2010.

RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela. **Mídia e violência:** tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

RONDELLI, E. Mídia e violência: ação testemunhal, práticas discursivas, sentidos sociais e alteridade. **Comunicação e Política**, v. 4 n. 3, Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, p. 141-160, 1997.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2006.

SODRÉ, Muniz; SOARES, Luiz Eduardo; KOSOVSKI, Ester (Coords). **Mídia e violência urbana.** Rio de Janeiro: FAPERJ, 1994.

Notas

1 Para uma análise aprofundada das intervenções estatais sofridas pelas favelas, ver Burgos (2006).

2 Segundo Caldeira (2000), as narrativas são uma forma de ação social, pois produzem uma ordenação de mundo, ou seja, uma forma de organizar o mundo e, assim, conferir lógica e sentido a ele. Nesse sentido, a "fala do crime", segundo a autora, passa ser a "fala da cidade", na medida em que o crime é a temática recorrente pela qual grande parte dessa ordenação do mundo é feita. O sentimento de insegurança e medo passa a ser naturalizado, pois a violência é massificada e tratada como banal, natural e imprevisível. Grande parte desse sentimento é causada pelo discurso midiático que acaba por incorporar essa "fala do crime", massificando a violência ocorrida em toda a cidade.

3 "Criadas pela atual gestão da secretaria de Estado de Segurança, as UPPs trabalham com os princípios da Polícia Comunitária. A Polícia Comunitária é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública." Fonte: http://upprj.com/wp/?page_id=20. Acesso em 20 nov. 2012.

4 Para uma discussão mais aprofundada sobre o perfil do policiamento de confronto, ver Batitucci

(cc) BY-NC-ND

(2011).

5 Como será discutido na sessão sobre o Complexo do Alemão, várias imagens e discursos no período estudado remetem a ideia de que uma guerra estava sendo travada.

6 Para outra discussão sobre a mudança de perspectiva em relação ao tipo de policiamento em favelas do Rio de Janeiro, ver Cunha (2012).

7 Fonte: Associação Nacional de Jornais. Disponível em: http://www.anj.org.br/a-industria-jornalistica/jornais-no-brasil/maiores-jornais-do-brasil. Acesso em 10 fev. 2012.

8 Fonte: Associação de Moradores e Amigos de Botafogo. Disponível em: http://www.amabotafogo.org.br/historia/santa_marta.asp. Acesso em 14 fev. 2012.

9 Ver Poncioni (2005).

10 Idem.

11 Para maiores informações sobre como a pauta de Segurança Pública é tratada dentro das redações, ver Ramos e Paiva (2007).

12 Fonte: Voz das Comunidades. Disponível em: http://www.vozdascomunidades.com.br/complexo-do-alemao/historia-do-complexo-do-alemao/. Acesso em 14 fev. 2012.

13 Fonte: http://g1.globo.com/Noticias/Politica/0,,MUL155710-5601,00-CABRAL+DEFENDE+ABORTO+CONTRA+VIOLENCIA+NO+RIO+DE+JANEIRO.html. Acesso em 9 abr. 2012.

14 Ver Machado da Silva (2004).

15 Fonte: http://upprj.com/wp/?page_id=20.

16 Ver seção Santa Marta.

17 Para uma análise mais profunda sobre a relação entre mídia e violência, ver Sodré, Soares e Kosovski (1994).

18 Ver Poncioni (2005).

19 Fonte: http://upprj.com/wp/?page_id=20.

20 Ver seção Santa Marta.

(cc) BY-NC-ND

RE-ENGINEERING THE LOCAL STATE: PARTICIPATION, SOCIAL JUSTICE AND INTERLOCKING INSTITUTIONS

Redesenhando o governo local: participação, justiça social e articulação interinstitucional

Abstract

The municipalization of basic social service delivery in Brazil provides significant incentives for local public officials to have a better understanding of their constituents' needs and requirements both to govern and for political purposes. The broadening of participatory venues under the 1988 Constitution allowed for the establishment of a broad number of public venues that civil society leaders could use to represent their associations. Government officials and civil society leaders have constant contact with each other as each seek to promote polices that advance their narrow and broader concerns. This article focuses on the establishment of three governing principles of five successive governments in Belo Horizonte: Social justice, popular participation, and interlocking institutions. The government and its allies in civil society redesigned citizen access points into the state as means to clarifying the signals sent from citizens to government officials, to allow civil society organization (CSO) leaders to act as intermediaries between citizens and public officials and to allow government officials' to tap into CSO leaders and citizens' attitudes on a wide range of pressing political issues. These interlocking venues are a key moment of interest mediation, which partially accounts for how Belo Horizonte produces robust social policy change in a context of a highly fragmented party system. Participatory governance is now the key mechanism that allows for constant dialogue among citizens and government officials. This article is part of a larger research project seeking to understand how and why the local Brazilian state was restructured in the 1990s, how citizens are incorporated into state-sanctioned governance bodies, and importantly, how the new institutional environment has helped to transform state-society relations.

Keywords: Participation; state reform; civil society; local public officials; municipalization.

Brian Wampler bwampler@boisestate.edu

Ph.D. University of Texas, Austin

Boise State University, United States

Em conformidade com o Manual de Boas Práticas da Anpad, este artigo foi submetido aos mesmos critérios de avaliação adotados para todos os textos dos Cadernos Gestão Pública e Cidadania, tendo sido aprovado após exame pelo critério double blind peer review.

Artigo submetido no dia 30.05.2012 e aprovado em 28.11.2012

Resumo

A municipalização do atendimento social básico no Brasil cria incentivos significativos para que os servidores públicos locais entendam melhor as necessidades e demandas de seus eleitores para governar e para propósitos políticos. A expansão de espaços de participação amparada pela Constituição de 1988 permitiu que se estabelecesse um número amplo de espaços em que as lideranças da sociedade civil poderiam representar os interesses de suas associações. Funcionários governamentais e líderes da sociedade civil têm contato constante uns com os outros, uma vez que cada um busca promover políticas que ampliem seus objetivos amplos e específicos. Este artigo tem como foco o estabelecimento de três princípios de cinco governos sucessivos em Belo Horizonte: justiça social, participação popular e articulação interinstitucional.

O governo e seus aliados da sociedade civil redesenharam os pontos de acesso ao Estado como forma de clarificar os sinais enviados pelos cidadãos às autoridades governamentais, para permitir que os líderes da sociedade civil organizada atuem como intermediários entre os cidadãos e as autoridades públicas e que as autoridades governamentais estabeleçam uma forte aliança com as lideranças da sociedade civil e com os cidadãos em relação a um amplo espectro de temas que são objeto de pressões políticas. Esses canais de articulação são momentos-chave de mediação de interesses, que parcialmente explicam como Belo Horizonte produz uma robusta mudança na política social num contexto de sistema partidário altamente fragmentado. A governança participativa é agora o mecanismo chave que permite um

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

diálogo constante entre cidadãos e autoridades governamentais.
Este artigo é parte de um grande projeto que procura entender como e porque o governo local brasileiro foi reestruturado nos anos 1990, como os cidadãos são incorporados e sancionados pelos corpos governamentais, e de modo importante, como o novo ambiente institucional tem ajudado a transformar as relações Estado-sociedade.

Palavras-chave: Participação; reforma do Estado; sociedade civil, política local; municipalização.

1. Introduction: Expanding the State's Surface Area

Brazilian municipalities are now the sites of extensive policy innovations and institutional reengineering as government officials and their civil society allies have used authority extended by the 1988 Constitution to reconfigure how citizens will be incorporated into policymaking processes. Civil society leaders and citizens now have multiple access points to Brazilian municipalities, which has led to the demonopolization of the political control that was traditionally exercised by mayoral administrations. In some Brazilian municipalities, we now see civil society organizations (CSOs) and local government officials coordinating their policymaking activities as they seek to use municipal resources and authority to transform the lives of ordinary citizens. This article examines key institutional innovations that illustrate the complexity of the modern municipal state in Brazil. The implementation of significant policy changes was predicated on the ability to reform the administrative structure of the state, improve internal decision-making processes, and encourage new forms of citizen engagement.

This article explores the political processes and institutional venues through which citizens and government officials can connect with each other through a participatory governance architecture. The article addresses the following question: How has an expansive participatory governance architecture altered the local state? This article shows how the current institutional environment embeds citizens and community leaders in the local state, while also incorporating government officials into civil society organizations. There is now a blurring of the line between state and society. The redesigning of the local state is an attempt to address the interrelated problems of an inefficient social service system and the limited participation of citizens in representative democracy. Citizens and government officials are engaging in public venues in unprecedented ways, which is altering basic state-society relations.

This article devolves the empirical lens to Belo Horizonte to demonstrate how the local state was reengineered to allow five successive municipal administrations to turn their rather amorphous campaign pledges (involving an "inversion of priorities") into specific benefits for the population. These gains are material as greater levels of resources are spent on low-income communities, but also sociocultural and political, as witnessed by the notable changes in political participation, public deliberation and representation. A greater number of citizens are now able to exercise their constitutionally-mandated social and political rights. By narrowing our focus to the local state, it becomes possible to understand how state authority can be harnessed to produce social change.

Belo Horizonte is an exceptional city

(cc) BY-NC-ND

and has long been at the fore of municipal level changes. It was Brazil's first planned city in the 1890s and the Pampulha region was created in the 1950s. As I argue in this article, Belo Horizonte was the site of a significant experimentation that led to the establishment of a participatory municipal state. Although Belo Horizonte is exceptional, the process of change in Belo Horizonte provides important clues as to the future of municipal reform in Brazil. The types of institutional changes identified in this article are occurring throughout across Brazil, as municipalities adopt councils (conselhos), hold policy conferences and set up other participatory institutions. The broadening of the state will transform how citizens and public officials interact at all levels of government across Brazil. The pace and extent of change will obviously not unfold the same way as it has in Belo Horizonte, but the institutional changes will produce similar incentives for citizens to engage public officials in similar ways. Therefore, Belo Horizonte's experience of the past two decades is a forerunner to the shape that other municipalities, state, and the federal government is now taking. The Brazilian state is being broadened, allowing new interests and issues to be addressed. By focusing on the exceptional, innovative city of Belo Horizonte, we can identify key processes and impacts that are unfolding across Brazil.

Participatory governance institutions produce new forms of interest mediation among state and society actors, filling a political need created by weak parties, an insulated and often unresponsive bureaucracy, and low levels of knowledge, information, and power held by ordinary citizens. Today, many government officials use the new institutional structures to reach out to the organized public, especially groups and individuals living in favelas to gain a clearer sense of citizens' needs and demands. Participatory governance institutions have been grafted onto existing state institutions and representative democracy; they now serve as ligatures that connect citizens and CSO leaders to formal state institutions. It is the infusion of new ideas, new actors, and new programs into participatory governance venues that is regenerating democratic practices. This does not mean, of course, that traditional local level practices, such as clientelism and co-optation, have disappeared. They continue to exist at the local level. At times, clientelism occurs parallel to the new participatory institutions while at other times, clientelistic exchanges are embedded in the informal negotiations that surround these institutions. And yet, individuals who are potential clients of clientelistic brokers now have a greater set of opportunities to move beyond clientelistic exchanges. The broadening of the local state has greatly expanded how citizens can access the state.

The local state is now at the fore of democratic innovation and political change due to several interrelated processes. First, the renewal of civil society and party politics during the 1970s and 1980s altered basic forms of social and political organizing. The rise of social movements, the expansion of community organizations, the development of independent labor unions, and the growth of the Workers' Party altered the range and numbers of citizens involved in political struggle (KECK, 1992; ALVAREZ, 1990; DAGNINO, 1994; AVRITZER, 2002; 2009; HOLSTON, 2009). The organization of actors generated a critical juncture as it produced new institutional arrangements and forms of state-society interactions (COLLIER; COLLIER, 1991; KEY, 1964). This critical

(cc) BY-NC-ND

juncture is quite different from the labor-driven critical junctures described in considerable detail by Collier and Collier, since the main protagonists were civil society actors, labor unions, and opposition political parties seeking to expand access to rights and the terrain of representative democracy.

The second part of this process is the promulgation of the 1988 Constitution, which is a useful marker to imagine the formal institutionalization of the critical juncture. The 1988 Constitution formally established new social new rights, led to the devolution of authority and resources to municipalities and states, and permitted governments to experiment with new types of institutions. . The 1988 Constitution is a sprawling document, that contains a wide range of rights and institutional arrangements, many of which were included as a result of the organizational efforts of an energized civil society. The 1988 Constitution provided an opportunity to link an organized and mobilized civil society with newly empowered municipal governments. Thus, the 1988 Constitution marked a new period in which civil society activists and elected officials would be able to experiment with new policies and programs that, they hoped, would improve democratic practices and enhance people's social well-being.

2. What is participatory governance?

Participatory governance consists of state-sanctioned institutional processes that devolve decision-making authority to venues jointly controlled by citizens and government officials. Central to this definition is that these processes are jointly controlled, suggesting that we must consider the strategies and behaviors of citizens and government officials. Citizens exercise voice and vote. They directly engage with each other and government officials in ongoing meetings and public forums. They listen, deliberate and negotiate with each other and government officials. Citizens typically vote for different policy options, specific projects and internal citizen-representatives. Government officials administer and implement. They administer the participatory governance programs, providing the necessary logistical support to ensure that the meetings function well. Government officials receive the policy decisions (binding or recommendations) made by citizens and then mobilize the bureaucracy to implement these policies.

In Brazil, there are now three principal institutionalized forms of participatory governance—public policy management councils (conselhos), thematic policy conferences (confêrencias) and participatory budgeting (orçamento particpativo). Although these are part of a similar institutional "family," there are significant differences regarding who participates, who is represented and how public deliberation occurs.

In this article, I narrow the theoretical and analytical lens to show the municipality of Belo Horizonte transformed how state-society relations by re-building the state. This article begins with a brief review of the importance of state formation before turning to the case study.

3. State Formation

"The state continually morphs." (MIGDAL, 2001: 23).

The capacity of local states is integral to how participatory governance institutions are founded, how they function as well as their potential impact on enhancing the quality of democracy and improving social well-being.

(cc) BY-NC-ND

Atul Kohli's work on state formation and late industrialization is a useful start point because it shows how variation in state formation had a significant impact on the ability of countries to industrialize. "The creation of effective states within the developing world has generally preceded the emergence of industrializing economics (KOHLI, 2004: 2). In a parallel fashion, we find that the creation of effective local states is strongly associated participatory governance's impact. State officials are intimately involved in how participatory governance functions, which means that state capacity and effectiveness is an integral part of the potential impact of this process.

> "The key theoretical problems of understanding state intervention in developing country economies are thus to identify how effective state power for development is generated and how this power is used to promote economic change." (KOHLI, 2004: 418)

Kohli's work on economic development is applicable to understanding the role of the state in fostering democracy. In the quotation below, I have replaced key words from Kohli's original statement with words related to political development.

> The key theoretical problems of understanding state intervention in developing country democracies are thus to identify how effective state power for the expansion of citizenship rights is generated and how this power is used to promote political and social change. (Adapted from Kohli)

The type of state formation is integral component to participatory governance because these new institutions incorporate citizen voice into a policymaking processes that result in state action. When states are unable to implement citizens' policy choices, it undercuts citizens' voice, which has a corresponding negative effect on the development of a new state. Thus, effective states are more likely to advance the democratizing project associated with participatory governance because they are able to mobilize the state to enact change (ABERS; KECK, 2007). But what is crucial is how states develop the institutional access points to develop and implement policies.

James C. Scott, in Seeing Like a State, demonstrates how states utilize simplification projects, whereby the state seeks to transform the unmanageable and illegible into the manageable and legible, which then allows the state to act upon and control previously unruly individuals, communities, and "wild" spaces.

> State simplifications such as maps, censuses, cadastral lists, and standard units of measurement represent techniques for grasping a large and complex reality; in order for officials to be able to comprehend aspects of the ensemble, that complex reality must be reduced to schematic categories" (SCOTT, 1998:77).

Scott's work demonstrates that many of these transformative projects had disastrous consequences for nature, cities, communities, and individuals due to the authoritarian practices employed by states.

Scott's argument addresses the problems created by the state acting on society, but he does offer a way out—combining expert knowledge with practical,

(cc) BY-NC-ND

local knowledge. “Broadly understood, metis represents a wide array of practical skills and acquired intelligence in responding to a constantly changing natural and human environment” (SCOTT, 1998: 313). Although Brazilian civil society activists and government officials designing new participatory institutions may not have been familiar with the Greek concept of Metis, the participatory governance system they devised captures the spirit of this concept—linking expert and elite knowledge with ideas, information, and knowledge of ordinary citizens. Government officials use scientific knowledge to ground the debate (civil engineering, budget rules) and to broaden the debate (e.g., the use poverty-based indicators to distribute wealth) and they also draw upon the practical knowledge from citizens and CSO leaders to guide the process of project selection and urbanization.

Citizens and CSO leaders living in crowded favelas seek out state support because they desperately want access to the expert knowledge that might “simplify” their neighborhoods and produce better living conditions. These community leaders wanted access to state authority and resources (public or private) that generated a high quality of physical infrastructure in middle and upper class neighborhoods. Although Scott worried about the dangers of a “simplification” process, these plans can empower citizens, community groups, and social movements in urban favelas as they struggle to obtain the same types of pubic resources enjoyed by middle class and elite neighborhoods. The municipal government in Belo Horizonte, in conjunction with policy experts (often university faculty) and civil society organizations, used information collected by the federal government’s census bureau to justify the transfer of resources to low-income neighborhoods. The institutional changes that allowed for new forms of local state formation were consolidated at the national level in the 1988 Constitution.

4. Critical Juncture: 1988 Constitution

The 1988 Constitution enacted three significant changes pertinent to this article’s argument: Municipalization of authority and resources, expansion of participatory venues, and formal legal codification of social rights. Following the promulgation of the 1988 Constitution, the Brazilian state was restructured so that different levels of state and a mixture of government could begin the process of addressing the massive social, economic and political exclusion faced by the majority of citizens. It should be remembered that Brazil is one of the most unequal countries in the world—parts of São Paulo appear to be like Manhattan but other Brazilians live in conditions more similar to the poorer parts of Central America. Following the 1988 Constitution, local states were rebuilt with considerable variations. Some municipalities chose to rebuild on the basis of an elite decision-making model (Curitiba), others a clientelistic model (Rio), and others a participatory model (Belo Horizonte, Porto Alegre).

Municipalitization

The new federal arrangement was decentralized and ‘municipalized’, with states and municipal government having greater control over financial resources and the provision of social services. Municipalities follow federal and state guidelines to ensure the ever-important transfer of resources, but they also have considerable flexibility to

(cc) BY-NC-ND

develop their own projects, their own agendas. They are now responsible for a wide range of social policies, including the public health care system (SUS - Sistema Único de Saúde), education (often shared responsibility with state government), housing, infrastructure, some local policing, and social services. Municipal governments control 15% of all public expenditures (MONTERO; SAMUELS, 2004).

Municipalities are responsible for providing public services that would help citizens access to their constitutionally-guaranteed social rights. The 1988 Constitution formally guaranteed Brazilians a wide range of social rights but it is the lower tiers of the federal system that are now responsible for ensuring that individuals' constitutional rights are protected. This illuminates the importance of this article's focus on the municipal level. Citizen's municipal government strongly influences the types of services they receive, which in turns affects which types of social rights they are able to develop.

Although the 1988 Constitution devolved significant authority to municipal governments, there was a recentralization process during the late 1990s and throughout the 2000s. "Lei Kandir", the law of fiscal responsibility, set specific limits on how municipal governments must spend resources transferred from the federal government. Most municipalities depend on direct transfers from the federal government. Wealthier municipalities, often in the south and southeast part of the country, have access to property taxes and sales tax, but this is a smaller fraction of their resources. The Lei Kandir requires that municipal governments spend at least 30% of the total budget in the area of education and 25% in the area of health care.

In sum, municipalities are important actors in the new federal compact; they spend nearly 15% of all public funds on public policies such as health care, housing, social services, etc. The federal government provides general guidelines for how municipalities may spend resources, but there is considerable discretion for how mayors and governors can design and implement programs.

Participatory Venues

Under the 1988 Constitution, the direct participation of citizens in policymaking processes is now explicitly permitted. In Elinor Ostrom's Nobel prize winning work, she employs the concepts of requires, permits, and forbids to illuminate the different types of authority that might be extended to the local level by national or federal governments (OSTROM, 1990: 91). The 1988 Constitution now permits federal, state, and municipal governments to include direct participation of citizens in policymaking processes, thereby providing greater flexibility to allow government officials to innovate (OSTROM 1990). State and municipal governments then can choose to hold public meetings, to reach out to different constituencies without having to draft legislation or write new program rules.

Federal legislation takes an additional step and requires that state and municipal governments adopt specific types of participatory venues. In public policy arenas of vital important (i.e. education, health care, social services), public policy management councils are now required at federal, state, and municipal levels. This ensures a vertical integration of the public policy arena and it also ensures that citizens and CSO leaders will be able to participate in the policymaking process at three distinct levels. In sum, the 1988

(cc) BY-NC-ND

Constitution marks a shift in how the Brazilian state would allow citizens to be engaged in public venues. It was not clear during the 1986-1987 Constitutional Assembly that Brazilian subnational governments would emerge as the laboratories of democratic innovation. The 1988 Constitution created an opportunity allowed for a reorganization to local states; the evidence now shows that new coalitions of civil society actors and political reformers were able to alter how local states function.

Social rights

Finally, the 1988 Constitution also expanded the number of collective social rights (e.g. right to education, housing, health care, etc), which are aspirational because the cost for the state to provide the rights is astronomical. Although the Brazilian government has been unable to meet constitutional guarantees that all Brazilians have access to health care, housing, education, a decent retirement, etc, the inclusion of these rights in the Constitution is understood by many political activists to be a significant advance because it crafted a clear institutional framework that citizens could use to pressure governments to act.

Because these rights are also legally guaranteed the state finds itself subject to an ongoing number of lawsuits because people are unable to access their rights. Thus, the quality and breadth of social programs produced by local governments can have a significant impact on the extent to which collective rights can be utilized by individuals. There is now a tension in Brazil's federal system whereby municipal governments are responsible for the provision of public policies such as housing and health care but lack the resources, infrastructure, and technical competencies to carry it out. A classic problem of unfunded mandates. However, the devolution of authority has produced the opportunity for innovations and new ways of developing and implementing public policies.

The opportunity to unleash new programs and institutions has occurred most significantly at the municipal level. Mayoral administrations used the authority afforded to them under the 1988 Constitution to devise new ways to address chronic social and political problems. The next section sets up the analytical framework to evaluate how the state and society have been reconstituted.

5. The 1990s: charting a new course in Belo Horizonte

The 1992 election of Patrus Ananias (PT) launched a transformative project. The electoral realignment in Belo Horizonte was driven by the same forces that led to institutional changes in the 1988 Constitution that were discussed above: The mobilization of leftist social movements and labor unions, the extensive engagement of a Catholic Church hierarchy associated with Liberation Theology, and an engaged university community (faculty & students) as well as community-based organizations seeking to improve their communities.

The two main parties of the political coalition, the Workers' Party and the Brazilian Socialist Party, were elected to the mayor's office four additional times (1996, 2000, 2004, 2008). Over the past twenty years, Belo Horizonte's municipal government has been at the forefront of innovative reform efforts in Brazil, leading to a redesign of the local based on three pillars: The expansion of social justice, the inclusion of citizens

(cc) BY-NC-ND

directly into participatory venues, and the establishment of interlocking institutions. The electoral victory of Mayor Patrus Ananias in 1992 marks a significant shift in how the local government's policy priorities as the PT administration focused on social justice, participatory governance, and interlocking institutions. The electoral victory of Patrus Ananias was unexpected because he was a member of the Workers' Party, which was still attempting to carve out space in local and national elections. In 1989, the Workers' Party won important mayoral races in São Paulo, Santo Andre and Porto Alegre, but the party was only the fourth or fifth most important party at the municipal level in 1992.

Patrus Ananias was a two-term municipal legislator and university professor when he ran for the mayor's office in 1992. During the 1989-1992 term, he served as the President of the Municipal legislative, and worked to draft and pass a new city Master plan. Patrus worked extensively with housing social movements, community-based organizations, urban planners, university faculty, and the business community, to design the new city Master plan. Finally, Patrus Ananias had long-standing and deep ties to the progressive wing of the Catholic Church. He worked within the Liberation Theology sector of the Catholic Church that was quite influential, socially and politically, in the state of Minas Gerais. The Workers' Party political project in Belo Horizonte is captured by Navarro:

> Their campaign document, 'A Democratic and Popular Agenda,' was the basis for the political coalition. The point of departure is the implementation of the municipality's new charter and there are several references to the establishment of a "democratizing project" in the administration of the city and its urban policies." (NAVARRO, N.D.)

The Vice Mayor, Célio de Castro, was from the Socialist Party of Brazil (PSB), a center-left political party but he also long-standing ties to the Communist Party of Brazil (PC do B), which had a much more radical political agenda. Thus, the governing coalition led by Mayor Patrus Ananias and Vice-Mayor Célio de Castro was comprised of political leaders outside of the traditional elite that dominated Minas politics. The transformative project was built on the pillars of social justice, popular participation, and interlocking institutions. The 1988 Constitution, and its sprawling design, also promotes these three pillars. Thus, a key lesson of the Belo Horizonte case is that as the 1988 Constitution becomes an actively enforced document that more and more Brazilians will live under political rules resembling Belo Horizonte. Public policy management councils, participatory budgeting, and the federally promoted conference system are share these three pillars of change; these institutions are being employed across Brazil.

6. Social Justice

In order to promote social justice, the Patrus government needed to rethink which social services and public policies would to provide to which groups. The concept of social justice is a rather amorphous concept so the principal challenge for the government was to develop innovative rules, policies, programs and institutions to allow public resources and state authority to be harnessed in the pursuit of improving the lives of poor citizens. These innovations are part of a broader "post-liberal" challenge, as described by Debora Yashar, whereby there are demands for individual

(cc) BY-NC-ND

rights intrinsic to liberal representative democracy as well as group-based rights that recognize the significant structural and economic differences of citizens (YASHAR, 2005). Elinor Ostrom's work on common pool resources is applicable here as "rules of the games" within the participatory institutions allocate state authority and resources and set the tone for who will be represented within the new institution (1990).

To achieve a post-liberal form of state-sponsored social justice, the government in Belo Horizonte created new "Techniques of Access," which consist of the broader set of rules, programs, and policies that make the amorphous qualities associated with social justice into specific, concrete improvements in social well-being. From the "right to food" to a reduction in malnutrition. From the "right to voice" to infrastructure projects in shantytowns. "Techniques of Access" links a broad goal of promoting social justice with the authority secured when a government gains control of the local state. The following set of institutional design principles of social justice-oriented participatory programs were influenced by the work of Ostrom, and Fung and Wright (OSTROM, 1990; FUNG; WRIGHT, 2001; 2003). The design principles obviously share much in common with Fung and Wright but the principal difference is that social justice concerns are addressed at each stage of the process.

Table 1: Participatory Governance Design Principles

Decentralize city-level government	• Allows targeted populations to make decisions on local issues • Links bureaucrats and policy experts at neighborhood level • Distributes resources on a per capita basis with poorer neighborhoods receiving greater levels of funding.
Reward mobilization	• Permits citizens to directly vote on policy outcomes • Draw attention to policy issues that have strong relevance to targeted communities (e.g. basic infrastructure; health care clinics) • Allocates resources based on need and population—poorer communities receive greater levels of public resources
Expand Deliberative venues	• Encourages citizens to debate each other and government officials • Provides information to citizens to allow them to hold a more substantive debate on government priorities and state responsibilities • Permits citizens to question the (in)actions of government officials and community leaders
Promote new networks and alliances	• Links citizens to government officials; citizens to other citizens; CSOs to CSOs • Fosters growth alliances among poor • Establishes new intermediaries in the absence of strong parties.
Engage in oversight	• Allows citizens and CSOs to monitor policy implementation • Helps citizens to gather information about ongoing policy efforts • Promotes more efficient and effective use of state funds

(cc) BY-NC-ND

7. What are some of the specific examples?

Technique of Access #1: Index of the Quality of Urban Life

The Workers' Party government in Belo Horizonte a Quality of Urban Life Index (Índice de Qualidade de Vida Urbana—IQVU) as a means to provide a clear rational for how resources would be allocated to low-income neighborhoods within participatory budgeting. Communities with a lower quality of life would receive a greater per capita share of resources. The IQVU provides the technical rational that allows the government to legitimize (politically, morally) the allocation of resources to low-income communities. The IQVU represents a fusion of the Workers' Party's political project (social justice) with technical, expert knowledge made available through a fairly capable state and high quality university system. The index is part of explicit attempt to reimage how state authority can be used.

The technical logic behind the IQVU is to establish a clear map of public and private infrastructure in 81 planning units (roughly 9 per region). It was originally devised to guide the discussion on the 1995 Master Plan but later became an integral part of the Participatory Budgeting Process.

> It is comprised of 75 separate components that seek to measure local service delivery and public infrastructure in the following areas: Food security, social services, culture, education, sports, housing, infrastructure, health care, public security, and urban services. Based on these objective criteria, the IQVU allows us to identify those planning units were there is a lower access to services. Those planning units should receive priority in the distribution of available resources as well as those government departments that need to expand services to increase the IQVU in the planning unit." (NAHAS, n.d.: 7).

The 75 components did not require new data collection, but required that the government use the data in ways that would help them achieve their goal of social justice. Importantly, the criteria for what should be included in the IQVU as well as the weight of different indicators was done in conjunction with the "street level" bureaucrats who had an intimate understanding of the diversity of problems within each favela as well as across favelas (Nahas, 2000; Nahas n.d.:14; Lipsky 1980). These street level bureaucrats had the local and practical knowledge but they had no systemic means to measure these differences. The IQVU allows their knowledge to be accumulated in a much more systematic way, which gave the government a much better understanding of the problems faced by favela residents.

This is an excellent example of how state interest and local knowledge can be combined to produce successful policy outcomes, thus overcoming James Scott's warning about how simplification projects often lead to negative outcomes. The first type of local knowledge was that of the street level bureaucrats, but the second step would be to incorporate citizens' knowledge into the process. The IQVU, originally developed for the 1995 Master Plan, becomes part of an official component of participatory budgeting process in 1996. Thus, the IQVU is then linked to participatory governance institutions to allow citizens to decide on how they will spend the resources allocated to their region or micro-region. In sum, the role of this tool is to link demands and needs to the technical and professional expertise of the local state. Elected officials and their appointees signal the directions in which the state can be crafted.

(cc) BY-NC-ND

Techniques of Access #2: Food Security

In the area of food security, Mayor Patrus established a moral and political right to a nutritious and healthy diet (MACHADO *et al*, 2009). Again, this is an amorphous right; it is quite difficult to create the policies and programs to get decent foods into poor households and public schools. To achieve this goal, Patrus reorganized the local state. Successful programs include the creation in the of the number and location of municipal-run popular restaurants (in 2010, breakfast was 35 US cents and lunch was 70 US cents), the creation a farm-to-market program delivering food to schools and to public markets located near favelas, the 1993 establishment of the Secretaria Municipal de Abastecimento (SMAB) and the 1994 food security public policy management council (MACHADO *et al*, 2009). By 2009, the municipality of Belo Horizonte, had 29 different social programs that focused on food security and nutritional issues (MACHADO *et al*, 2009: 96-98). Thus, we can assert that the strong emphasis on food security by Mayor Patrus led to the institutionalization of social programs that successfully improved access by low-income families to inexpensive food.

The purpose of the public policy management council was to bring public experts, elected officials, CSO leaders into a single body to devise the strategies that would enable them to address policy outcomes in a coherent manner. By bringing a diversity of voices to a single institutional channel, the government developed better programs and, importantly, they create a common language among "public opinion makers" in this area. Each social justice component is then linked to the second pillar: participatory governance institutions.

However, there are real limitations to how social justice can be achieved through the new state. First, trying to achieve social justice at the local level is limited by the relatively low levels of resources held by municipalities. Municipal governments spend roughly 15% of all public resources, but the majority of this is allocated to personnel and salaries, which means that there is a limited supply of resources to promote social change. The Brazilian federal government, through a program like Bolsa Família has a greater ability to influence social justice due to greater resources and number of potential beneficiaries. A second limitation is that it appears that much of PB's implementation success is related to expanding what the state does rather than creating new policy outputs. Simply put, moderate state capacity in cities like Belo Horizonte or Porto Alegre in the 1990s was harnessed by municipal governments to implement public works in areas that had been underserviced. These governments weren't creating new state capacity but they were using existing state authority and capabilities in new location. Thus, smaller municipalities often don't have the basic state capacity to achieve some of the basic social justice principles embedded in the 1988 Constitution.

8. Popular participation

The second pillar of the new governing coalition in Belo Horizonte was the strong support for the direct incorporation of citizens into policymaking venues via participatory governance. Beginning under Mayor Patrus Ananias (1989-1992), the government established new venues that would allow citizens to obtain information, to access government officials, and to directly intervene in the policymaking process. As one housing movement leader told me in an interview, "We organized before Patrus' government, but Patrus was important because he

(cc) BY-NC-ND

opened doors..., He worked to ensure the inversion of priorities." In the area of popular participation, Mayor Patrus carried out a series of reforms, including adoption of Participatory Budgeting in 1994, PB Housing in 1996 and the creation of nine public policy management councils (AZEVEDO; FERNANDES, 2005; AZEVEDO; NABUCO, 2008; AVRITZER, 2002; WAMPLER, 2007: MACHADO, 2007:88-89).

There are two basic types of authority that characterize participatory governance institutions—co-governance (co-gestão) and accountability (controle social), although there is significant variation among the councils, participatory budgeting and the conferences. Co-governance includes the right to be directly involved in policymaking process, which includes gaining access to information, working on technical subcommittees, deliberating in public sessions, and engaging with their fellow council members. Citizens' voice is part of the policymaking process. A second key responsibility granted to participants is the right to monitor the use of public resources and the implementation of public works and social services. The rules guiding these institutions are premised on the idea that the expansion of the number of people monitoring how bureaucrats and private contractors allocate and spend public resources, will result in lower levels of corruption.

By 2010, there were 571 different public policy management councils (conselhos) with more than 4,000 "seats" that citizens could hold. The municipal state is now open for direct and consistent negotiations with citizens at municipal, regional, and local levels. This is remarkable in the context of Brazil's long history of social and political exclusion. Councils at located at municipal, regional (nine), and local level. The expansion of the number of participatory seats indicates that the local government has consolidated a broad participatory infrastructure.

Table 2 - Public Policy management councils: Venues and Formal representation for Citizens, Government Officials, and Unions in 2009-2010

# of	Municipal	Regional (9)[i]	Local[ii]	Total
Participatory Governance Venues	41	52	479	571
Seats for:				
Government officials	325	124	1406	1855
Citizens/CSOs	309	377	2725	3411
Union Officials	35	132	141	308
Service Providers	64	N/A	N/A	64
Total	733	633	4272	

Sources: Data drawn from Martins Machado 2007 and based on original research

(cc) BY-NC-ND

At the regional level, there are different types of participatory venues—planning units, hospitals, social service centers, day care centers, etc. These bring together a broader cross-section of residents than the participatory venues at the local level. Table 2 also shows that most of the "seats" for citizens are at the local level in the education and health care sectors. Low-income and lower- middle class citizens rely on publicly funded education and health care, so these citizens have a higher interest in the local and regional councils because they depend on the state for these public goods. These include parents who are involved in their children's schools and individuals who rely on the public health care system—parents of young children, the elderly and their caregivers, and the chronically ill. We should note that middle and upper- class individuals and families tend not to rely on the public provision of health care or education because they have the financial means to pay for privately- funded, market-oriented services. This means that the middle-class will have an incentive to be involved in the public policy management council system. The government drew from the successful case of Porto Alegre's PB to initiate participatory budgeting. The basic principles were adopted from now famous case in Porto Alegre, but the program was adapted to meet local needs and demands (ABERS, 2001; BAIOCCHI, 2005; FEDOZZI, 1998; 2000. For an important discussion of local innovation and adaption, see BAIOCCHI; HELLER; SILVA, 2011). Most importantly, the government developed the Quality of Life Index (IQVU), which became the basis for the distribution of resources.

As shown below, in Table 3, participatory budgeting now has three separate components: regional, housing and digital, each with different means and ends. What links the three PB programs together is an effort to keep a direct link between citizens' active participation in a state-sanctioned institutions and the distribution of public resources.

Table 3 - Participatory Budgeting and Conferences 2008-2009

# of	Institutional venues	Numbers of Participants 2008/9[iii]	PB Delegates
PB Regional	9 regions	40,967	1200[iv]
PB Housing	6 regions	13,000	599
PB Digital	Online	113,383	N/A
Policy Conferences	19	9,000[v]	N/A

(cc) BY-NC-ND

The one point I want to emphasize is the government consistently sought to reform the process to better align it to correspond to citizens' demands and government capabilities. For example, when it became obvious in 1994 and 1995 that demands from the housing movements might overwhelm the participatory budgeting process, the government established "PB Housing" in 1996 to incorporates the housing movement's demands. The housing social movements were on the verge of overwhelming the main participatory institutions due to their high levels of mobilization. The housing public policy field is further complicated because the public good under discussion (apartment units) will be allocated to individuals for their private use. In 2006, the government established "PB Digital" to reach out to middle class and youth sectors who were not participating in the more traditional PB processes.

The final institutional component are the policy conferences (see Table 3 above), which incorporate citizens and community leaders into day or weekend-long workshops that focus on specific policy arenas (e.g., health care, housing, education). The purpose of these conferences is to allow citizens to share ideas and connect with each other and, to enable them to demonstrate their policy preferences to government officials. They are also designed to permit ordinary citizens to show their solidarity with their leaders and movements as well as to lay down general policy recommendations. Policy conferences do not make binding decisions but form a part of a consultative process in which the exchange of information is crucial. These are held at a municipal level, but are often linked to state and federal policies.

The institutional creativity demonstrated by the Workers' Party administration in Belo Horizonte illuminates the government's commitment of making these participatory programs work—the upper echelon of the government work within their founding projects and created new institutional forms. Thus, participatory governance institutions are designed to draw people into formal policymaking processes so that they can promote their interests within the social justice frame. This helps governments and citizens better coordinate demand-making.

However, the blurring of the distinction between state and society entails a risk of bringing clientelism and co-optation into the new democratic institutions. Social movement and community leaders may find it increasingly difficult to maintain their political positions that are independent of the elected government. The election of community leaders to the participatory "seats" (conselhos, OP, confêrencias) positions them as representatives of civil society working inside the state, but they are also representative of state institutions as they work within civil society. Public officials gain access to information regarding the needs of the most vulnerable members of society. Government officials work closely with these leaders because there are obvious policy and electoral gains to be derived from this.

In sum, this section illustrates how the local state is being re-engineered in Belo Horizonte to incorporate citizens directly into policymaking venues. The process is taking place all over Brazil as mayors comply with federal mandates (i.e. councils in education, and health care) and federal incentives (i.e. the conference system). Access to the state is being demonopolized, thus allowing citizens to forge new ties and connections. The direct involvement of government officials and citizens through interlocking institutions

(cc) BY-NC-ND

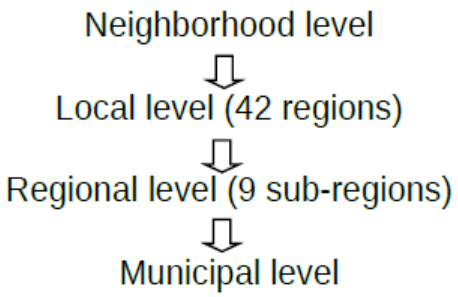
is the final part of this analysis.

9. Interlocking institutions

The third pillar of state reform was the development of interlocking institutions, which link different agencies and link state officials to CSOs and citizens. One of Madison's key ideas in the Federalist Papers is that drawing engaged political actors into interlocking institution process will force their "ambition to counteract ambition," which would induce political actors to monitor others' activities as well as temper their own demands because political actors are forced to negotiate with their rivals. Thus, interlocking institutions have a democratizing effect as they encourage transparency, promote elite negotiation and induce politically active citizens to work within formal institutions Modern states seek to develop strategies to overcome institutional arrangement that forces government departments out of their policy silos. Agencies need to work with other agencies as a means to develop more comprehensive and holistic policy agendas. There are three basic types of interlocking institutions: Vertical, which link policy actors within same policy arenas and state agencies; Horizontal, which link policy actors across different policy arenas and state agencies; and Societal, which link public officials to CSO leaders and citizens

The Societal interlocking institutions are comprised of the offices and seats allocated to citizens in participatory governance (see section above); these offices CSO leaders directly to government officials to the corresponding policy arena. Citizens, and not professional politicians, are given some legal rights to make policy decisions, which creates an interdependence among citizens and government officials. Their interests are brought closer together because their mutual approval is necessary to produce policy outcomes. The delegation of authority represents a turning point because it provides citizens and CSO leaders with direct decision-making authority within formal state institutions.

Figure 1 - Societal Interlocking institutions



In addition, societal interlocking institutions link municipal-level public policy management councils to each other. In some councils, seats are allocated to members of other councils, which promotes the spread of information. This allows for information sharing between relevant councils as well as learning from the individual council member. Similarly, councils in the fields of health care and social services were also vertically linked, from the local level to the regional to municipal. This vertical linkage allows information to more quickly upwards and downwards. When government officials propose a new idea at the municipal level, citizens take the information from the municipal meeting to the regional and then to the local meeting. Conversely, when there is a problem at the local level, the information can quickly find its way into the municipal council and then into the offices of key policy experts. For example,

(cc) BY-NC-ND

beginning in 2010, the municipal health care secretary in Belo Horizonte held a weekly meeting with the four government officials who were current members of the Health Care Council. The purpose was for the secretary to gather information on key CSO leaders' demands and opinions as expressed in the formal council meeting as well as in informal exchanges.

The constant contact thus allows government officials to be aware of the intensity and evolution of CSO leaders' demands. Government officials provide organizational support to help CSOs and their followers attend different participatory governance events. This constant contact is where the blurring of state and civil society occurs.

The vertical interlocking institutions link government officials, political appointees, and civil servants within each department to others within their agencies. The Belo Horizonte government created specific intra-governmental conselhos to alert first-tier decision-makers of the problems identified by their subordinates. There was simultaneously a concentration of authority in an intra-government conselho as well as improved communication between key decision-makers and their agency's employees. Importantly, the vertical interlocking institutions run parallel to the vertical integration of the CSO leaders' involvement in the public policy management councils. When there is a problem at the local level, such as a school or health care clinic, there are two parallel information-sharing track—one is through intra-government channels and the other is through the council system. These can be mutually reinforcing as both state and society channels are used to send signals to key decision-makers.

The horizontal connections include internal administrative bodies that induce different agencies to work with other to create comprehensive policy solutions to seemingly intractable policy problems. Different agencies thus work with each other to produce comprehensive solutions to difficult social problems. To illustrate this point, we turn to the housing sector. Building housing units in distant isolated areas often occurred in Brazil but was a poorpolicy decisions because the residents relocated to them lacked access to school, health clinics. When the Belo Horizonte government began to plan new housing units, they required that different agencies, such as the housing, education, health and social services work together on the project (BEDE, 2005:163). There was a concerted effort to link the different agencies as a means to improve policy outcomes and to break up the bureaucratic fiefdoms that often characterize modern states.

Analytically, it is possible to draw lines between these three types of interlocking institutions. But in practice there is significant overlapping of the three types of interaction. The case of a housing program, Vila Viva, illustrates this point. In 2000, under Mayor Célio de Castro, the participatory budgeting program began requiring larger favelas to have urbanization plans prior to the implementation of major infrastructure projects. CSOs inside the favelas had to first organize themselves to secure the resources via PB to pay for the urbanization plan to be drawn up. The private-public municipal urbanization company, URBEL, designed the plans but they required the formal approval of the plan by community members as well as by appropriate municipal and state agencies. There was a concerted effort to involve multiple sectors

(cc) BY-NC-ND

in the process. After the urbanization plan was approved, CSOs, citizens and government officials then had to find the resources—At times, this was via PB or PB Housing, but at other times involved securing state or federal loans. The program Vila Viva was designed to work with the urbanization plans that allowed for new housing units to be built within an existing favelas. The cost was enormous, which meant that the municipality had to turn to BNDES and Caixa Econômica for funding. This example shows how ideas begun at the local level were then moved up and across different policy sectors. The state morphed, the state simplified favelas, but did so with metis, thus allowing for significant change in how state-society relations.

As with social justice and popular participation, there are potential drawbacks to the new system of interlocking institution. First, these institutions are housed within the executive branch, which extends a long tradition of weak legislatures and strong executives in Brazil. These interlocking institutions help to improve coordination problems within the state by linking institutions, but these institutions has weak powers to check the authority of the executive. The logic of multiparty Presidentialism, used by Presidents Cardoso, Lula, and Dilma, is developing as a key negotiating pattern within participatory institutions. Individuals and groups seek to align themselves with the executive branch to secure benefits. Negotiation and dialogue are used by elected council members to pressure members of the executive branch to respond to basic demands.

Second, there is great variation across Belo Horizonte's different agencies regarding how they will interact with the participatory institutions. If we accept the notion the state is fragmented, with different interests, then the process of grafting the new interlocking institutions will take place differently across sectoral, spatial, political, and temporal lines. Thus, as other Brazilian municipalities and states as well as the federal government adopt the basic institutional design of participatory institutions, we would expect great variation in how the new system of interlocking institutions is put in place. Future political conflict at the municipal and state level will revolve around governments link participatory institutions to existing state institutions.

10. Concluding Thoughts

The institutional reengineering of the local state has altered how, when, and where government officials engage citizens and CSO leaders, which has shifts civil society organizing state-society relations, and party politics. The expansion of the "surface area of the state" now means that there are multiple venues for contact and interaction. Citizens and CSOs no longer have to rely on a limited number of government officials to place their claims on the state. There has been the demonopolization of control over state authority and resources, which increases the ability of citizens and CSOs to exit from non-productive relationship and "shop around" for new political alliances. Citizens unable to access these new state models are more likely to rely on clientelistic exchanges because of the inability to access the new institutional opportunities. This article focuses on innovations in Belo Horizonte, where there are important clues regarding how Brazil's high number of municipal states are being redesigned to accommodate constitutional and federal mandates.

(cc) BY-NC-ND

The policymaking process is now much broader, much more porous. The expanded surface area of the state induces the continual interaction of public officials and citizens. By linking elected officials, civil servants, political appointees, policy experts with different groups of citizens, the local state that is less likely to trample on the rights of ordinary citizens and will be more effective at securing the social rights formally guaranteed to citizens under the 1988 Constitution. The complex participatory governance architecture allows citizens the right to be involved in shaping their future, thus helping to build Sen's human capabilities (Sen 1999). The interlocking institutions induce potential competitors to work together to produce better policy outcomes.

Of course, and importantly, citizens, CSO leaders and government officials working within these new policy processes seek to exploit the political knowledge gained through these processes. Government officials use the new processes to assess the mobilizational capacity of CSOs, to gauge the intensity and evolution of demands, and to build electoral campaigns. CSO leaders use the new state institutions to draw the attention of potential government allies as a means to show the worthiness of their demands and their capacity to mobilize.

The construction of the new state does not necessarily mean that previous political practices such as clientelism or co-optation will disappear; these traditional political practices will find new places in the new political order. However, there is a key difference in so far as civil society leaders can now negotiate with a greater range of public officials, and thus increase their potential bargaining position.

Institutional change is currently occurring at incremental rates, but the change is likely to be far-reaching as political incentives for citizens and government officials are being altered. Citizens in Belo Horizonte experiences the first wave of cutting edge change, but we would expect that strengthening municipal states across Brazil to move in the same direction as Belo Horizonte because of the similarities of political incentives. There will obviously continue to be significant variation in how the new state is adopted and adapted across Brazil, but the three pillars of change—social justice, popular participation, and interlocking institutions—are at the heart of reform efforts.

In sum, the new participatory governance architecture transforms both policy and political processes at the local level. The expansion of the surface area of the state alters the breadth and intensity of interactions among citizens and government officials. This has important democratizing effects because there is an increase in the number of voices heard in formal policymaking processes. The policymaking process benefits from linking local knowledge to expert and technical knowledge. The increasing complexity of the institutional structure may reduce some of the vitality of democratic life as CSO leaders and citizens now need to work within multiple institutional environments, but it helps to improve the quality of policy outputs and state activity. The increase number of signals between citizens and government officials expands outside of participatory institutions to affect the practices of representative democracy.

Bibliographical References

ABERS, R. **Inventing Local Democracy**:

(cc) BY-NC-ND

Grassroots Politics in Brazil. Boulder: Lynne Reinner Publishers. 2000.

ALVAREZ, S. **Engendering Democracy in Brazil.** Women's Movement in Transition Politics. Princeyon: Princeton University Press, 1990.

AVRITZER, L. **Democracy and the Public Space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. **Participatory Institution in Democratic Brazil.** Baltimore: John Hopkins University Press, 2009.

AZEVEDO, S.;FERNANDES, R. **Orçamento Participativo**: Construindo a Democracia. Rio de Janeiro: Renevan, 2005.

AZEVEDO, S.; NABUCO, A. **Democracia Participativa:** A Experiência de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Editora Leitura, 2008.

BAIOCCHI, G. **Militants and citizens**: the politics of participation in Porto Alegre. Stanford: Stanford University Press, 2005.

BAIOCCHI, G; HELLER, P.; SILVA, M.K. **Bootstrapping Democracy Transforming Local governance and civic society in Brazil.** Stanford: Stanford University Press, 2011.

BEDÊ, M. **Trajetória da formulação e implantação da política habitacional de Belo Horizonte na gestão da Frente BH Popular 1993 / 1996**. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2005.

COLLIER, D.; COLLIER, R. **Shaping the Political Arena:** Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America. Princeton: Princeton University Press, 1991.

DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: Dagnino, E. (org.). **Anos 90:** política e sociedade no Brasil. São Paulo, Brasiliense, 1994, pp.103-15

FEDOZZI, L. **Orçamento Participativo**: Reflexões Sobre a Experiência de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 1998.

FEDOZZI, L. **O Poder da Aldeia:** Gênese e História do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

FUNG, A.; WRIGHT, E. Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance." **Politics & Society** 29. (2001): 5-41.

FUNG, A.; WRIGHT, E. **Deepening Democracy:** Institutional Innovation in Empowered Participatory Governance. London: Verso Books, 2003.

HOLSTON, J. "Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil." **City & Society,** 21, no. 2 (2009): 245-267.

KECK, M. **The Workers' Party and Democratization in Brazil.** New Haven: Yale University Press, 1992.

KEY, V.O. **Politics, Parties and Pressure Groups.** New York: Thomas Y

(cc) BY-NC-ND

Cromwell Company, 1964.

KOHLI, A. **State-Directed Development**: Political Power and Industrialization in the Global Periphery. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy:** Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

MACHADO, A. **Belo Horizonte "Democrática-Popular"**: Uma análise descritiva instituições de participação popular em Belo Horizonte. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

MACHADO, M. Telma Gonçalves Menicucci; SOUSA, Zoraya Bernadete de. "A Experiência da Política de Segurança Alimentar e Nutricional de Belo Horizonte: Parcerias, Participação e Controle Social." **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, 2, no. 1 (2009): 83-99.

MIGDAL, J. **State in Society:** Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another. New York: Cambridge University Press, 2001.

NAHAS, M; RIBEIRO, C; ESTEVES, O; MASCOVITCH, S; MARTINS, V. "O Mapa da Exclusão Social de Belo Horizonte." **Caderno Ciência Sociais**, 7, no. 10 (2000): 75-88.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

SCOTT, J. **Seeing Like a State**: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed. New Haven: Yale University Press, 1998.

SEN, A. **Development as Freedom**. Oxford: Oxford University Press, 1999.

WAMPLER, Brian. **Participatory Budgeting in Brazil:** contestation, cooperation, and accountability. University Park: Pennsylvania State University Press, 2007.

YASHAR, D. **Contesting Citizenship in Latin America:** The Rise of Indigenous Movements and the Post Liberal Challenge. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Notes

1. Regional Venues are councils in the areas of health care (9 venues, 183 citizens, 75 government officials, 92 government workers), social services (9 venues, 54 citizens, 9 government officials), conselho titular (9 venues, 45 elected (and paid) citizens), BH Transports,(10 venues, 50 citizens, 40 government officials (2 are from public bus company), 40 union officials) Diário oficial de Belo Horizonte: DECRETO Nº 13.920 DE 16 DE ABRIL DE 2010, Parks (15 venues, 45 citizens)

2. Local venues include an urbanization program Vila Viva (25 venues, 276 citizens, 10 government officials), local health posts (141 venues, 141 citizens, 141 government officials, and 141 union representatives), schools (186 schools, 1700 citizens, 1116 school officials), social services (54 schools, 108 citizens, 54 government officials), BH Cidadania (25 venues, 50 citizens, and 75 government officials, civil defense (48 teams, 400 citizens, and 10 government officials). Vila Viva data was provided by Ana Flávia

(cc) BY-NC-ND

Machado Martins, Chief-of-Staff of Urbel President on April 14, 2010. Personal communication. Education data was provided by Flávia Julião, Director of the School Stipend program for the municipality of Belo Horizonte on April 12, 2010. Civil Defense data was provided by Ana Flávia Machado Martins, Chief-of-Staff of Urbel President on April 14, 2010;. Education data was provided by Flávia Julião on April 19, 2010. Social Service data was provided by Sávio Araújo, Executive Secretary to the Municipal Social Service Council. Personal communication, April 16, 2010. BH Cidadania data was provided by Marcus Aníbal Rego on April 23, 2010. Document is entitled "ESTRUTURA DE GESTÃO DO PROGRAMA BH CIDADANIA" Prefeitura de Belo Horizonte.

3. Participation number for PB Regional is taken from the municipality's website, www.pbh.gov.br. See Chapter 3 for a fuller discussion of participation in PB.

4. The number of PB delegates fluctuates from year to year. Every two years, new members of the Comforça are elected to monitor the implementation process. Over the past several PB cycles, roughly 850 Comforça have been elected during the biannual electoral cycle. However, the rules of the Comforça state that the mandate of the members continues until all projects from that regional's project list are completed. Thus, in 2009, there were still Comforça members from the 1999 PB cycle in some regions due to slow implementation.

5. There was a minimum of 9,000 participants, but there are probably many more because we were only able to gather participation data on 9 of the 19 conferences.

(cc) BY-NC-ND

OS VALORES E OS INSTRUMENTOS DE GESTÃO SOCIAL: UM ESTUDO DE CASOS MÚLTIPLOS COM CONSELHOS DE DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE

The Values and Instruments of Social Management: a Multiple Case Study of Councils for the Rights of Children and Adolescents

Resumo

Com a abertura política e o advento da Constituição Federal de 1988, a participação da sociedade civil em políticas públicas ganha importância e, assim, mecanismos e canais de participação são criados. Entre eles, os Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAs). Este artigo identifica os valores da política nacional, valores do espaço público e instrumentos de gestão social que orientam presidentes e conselheiros na tomada de decisão. A pesquisa valeu-se de um estudo de casos múltiplos com CMDCAs, apoiados pela Cemig. A metodologia compreendeu estudos iniciais, etapa exploratória, com aplicação de questionários, revisão da bibliografia e análise documental do Regimento Interno e Resoluções dos Conselhos. A teoria de valores de Schwartz foi empregada como referência na construção do questionário. Os resultados apontaram que os instrumentos de gestão social ainda são práticas a serem implementadas, que os valores do espaço público e da política nacional estão presentes no processo decisório, as percepções de importância diferem, ou seja, não são percebidos na mesma ordem de importância, sinalizando relação de conflito entre presidentes e conselheiros.

Palavras-chave: conselhos; valores; gestão social; políticas públicas; território.

Elizabeth Aparecida da Costa Almeida - ealmeida@cemig.com.br

Graduada em Administração de Empresas pela Faculdade de Administração de Empresas de Governador Valadares, MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getulio Vargas, Especialista em Responsabilidade Social pelo Instituto de Educação Continuada da PUC-Minas e Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local pelo Centro Universitário UNA.

Analista de Gestão Administrativa na Cemig Geração e Transmissão S.A.

Eloisa Helena de Souza Cabral - elocabral@uol.com.br

Doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Afiliação institucional: Professora titular de Sociologia na Faculdade de Administração da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP). Membro do International Society for Third Sector Research (ISTR) da Universidade de Baltimore, MD USA; Pesquisadora Associada no Centro de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Portugal; Membro do Centro Internacional de Pesquisa e Informações sobre a Economia Pública, Social e Cooperativa (Cirec-Brasil).

Para a avaliação desse artigo, os Cadernos contaram com a colaboração da equipe organizadora do VI ENAPEGS - Encontro Nacional de Pesquisa em Gestão Social, em particular de Patrícia Maria Emerenciano de Mendonça, Luciano Prates Junqueira e Sylmara Francelino Gonçalves-Dias, que participaram como editores ad-hoc e contribuíram com a sugestão de pareceristas para o processo de avaliação duplo-cego adotado pela revista. A versão preliminar desse artigo foi apresentada no VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social: Mobilizações e Conexões (Enapegs), de 21 a 23 de maio de 2012, São Paulo-SP.

Artigo submetido no dia 30.08.2012 e aprovado em 11.12.2012

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract
With the political openness and the advent of the 1988 Federal Constitution, the participation of civil society in public polities grows in importance and therefore participation means and mechanisms are built up. Among them, we find the Councils for the Rights of Children and Adolescents (CMDCA). This paper identifies the values of national policies, values of the public space and instruments of social management that guide the decision-making process of chairmen and councilors. The research relied on a multiple case study on CMDCA, supported by CEMIG. The methodology included preliminary considerations, the exploratory stage with questionnaires administration, bibliographic review and document analysis of the By-laws and the Council Resolutions. Schwartz's value inventory was used as reference in the construction of the questionnaire. Findings reported that the instruments of social management are still practices that need to be implemented, that the values of the public space and national policies are part of the decision-making process, that the perceptions of the relevance differ, that is, are not perceived in the same order of importance, indicating a relationship of conflict between chairmen and councilors.

Keywords: councils; values; social management; public policies; territory.

1 Introdução

No Brasil, os Conselhos foram institucionalizados pela Constituição Federal – CF/88 (BRASIL, 1988) (GOHN, 2007; RAICHELIS, 2008; TEIXEIRA, 2001). Para Teixeira (2001, p. 137),

> "a implantação dessa nova institucionalidade, que cria espaços de interlocução e decisão entre Estado e sociedade, tem se constituído numa experiência complexa, cheia de conflitos, confrontos e negociações entre os atores".

Assim, o desafio a ser enfrentado pelos Conselhos diz respeito à representatividade dos conselheiros, às deliberações, às relações de conflito e à transparência de atos políticos. Elementos de resposta a essas questões foram buscados nos Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCAs).

Dessa forma, é fundamental conhecer a percepção dos valores e instrumentos de gestão social, presentes na tomada de decisão dos CMDCAs, e que possibilitam melhorar a efetividade, a eficiência dos programas e serviços dos Conselhos (RAICHELIS, 2000). O pressuposto assumido é o de que instrumentos de gestão social são meios que orientam a gestão dos Conselhos; valores da política nacional e valores do espaço público são percebidos pelos presidentes e conselheiros e orientam a deliberação de programas e ações que asseguram os direitos das crianças e dos adolescentes. Sob o aspecto teórico, essa situação pode ser abordada dialogando com os valores expressos na Política Nacional de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente, com os instrumentos de gestão social e com os valores do espaço público.

Assim, tem-se o problema de pesquisa: qual a percepção dos valores e quais instrumentos de gestão social permeiam o processo de tomada de decisão dos CMDCAs? O objetivo geral foi identificar e analisar os valores e instrumentos de gestão, percebidos pelos presidentes e conselheiros, na tomada de decisão para a área da criança e do adolescente. Os CMDCAs estudados são apoiados pela Cemig[1], empresa atuante na área de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica.

2 Revisão da Literatura

2.1 Mecanismos de Participação e Cidadania

No universo da política, o termo participação dos indivíduos na sociedade civil ou política tornou-se parte do vocabulário

(cc) BY-NC-ND

e da agenda das nações ocidentais a partir dos anos de 1960. No Brasil, a questão da participação é tema presente desde o tempo de lutas da colônia contra a metrópole, passando pelas lutas contra a escravidão e pelo sindicalismo anarquista nas primeiras décadas do século passado (GOHN, 2007). Todavia, a participação dos indivíduos nos processos de elaboração de estratégias e de tomada de decisão só apareceu na década de 1980, em propostas associadas dos movimentos populares com comunidades eclesiais da base, oposições sindicais, algumas categorias profissionais do funcionalismo público e associações de moradores (GOHN, 2007).

Entretanto, foi com a abertura política e o advento da CF/88 que a participação ganhou importância e, assim, mecanismos e canais de participação foram criados. A CF/88 previu instrumentos para o exercício da cidadania via democracia participativa por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária que, de acordo com Gohn (2007), foram entendidos como conquista de canais de participação da população em assuntos da "coisa pública", que colocou os sujeitos demandatários em novas arenas de luta no interior dos órgãos públicos, nas salas e gabinetes estatais. Essas reflexões demonstram que, em sintonia com a discussão da participação, estão a cidadania e a formulação de políticas públicas. Assim, a cidadania é um dos elementos essenciais ao desenvolvimento (DEMO, 1995), tendo função educativa. Carvalho (2002) discorre sobre a evolução do conceito de cidadania, que, segundo o autor, tornou-se frequentemente utilizado a partir da década de 1990 e passou a fazer parte do nosso cotidiano, especialmente por meio do espaço público aberto com a figura dos Conselhos. Ampliando os estudos sobre a cidadania, Tenório (2007) defende que a análise deve ser feita à luz da cidadania deliberativa. Para o autor,

> "[...] sob a cidadania deliberativa, tanto formas de deliberação dialógicas quanto instrumentais são institucionalizadas e válidas (legítimas) na formação da opinião e da vontade política" (TENÓRIO, 2007, p. 17).

Habermas (2010) também discute o conceito de cidadania, e, segundo o autor, cada vez mais pessoas adquirem direitos de acesso e de participação, cada vez mais amplos, em subsistemas (mercados, empresas e empregos, cargos, associações políticas, de estabelecimento de autoadministração e de parlamentos etc.).

2.2 Conselhos Gestores e os Valores

De acordo com Teixeira (2000), no Brasil, os Conselhos têm origem em experiências de caráter informal, sustentadas por movimentos sociais, no formato de Conselho Popular, ou como estratégias de luta operária na fábrica. Para Gohn (2007), as experiências "conselheiristas" surgiram, no Brasil, de 1970 a 1995. Identificando: os Conselhos Comunitários, criados ao final dos anos 1970; os Conselhos Populares, ao final dos anos 1970 e parte dos anos 1980; e os Conselhos Gestores institucionalizados. Com base nas funções deliberativas: "vários pareceres têm assinalado e afirmado o caráter apenas consultivo dos Conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento sem poder de deliberação ou decisão" (GOHN, 2007, p. 88). Nesse contexto teórico, as pesquisas

(cc) BY-NC-ND

acadêmicas (AVRITZER, 2010; DAGNINO, 2002, 2004; FLEURY, 2006; GOHN, 2007; RAICHELIS, 2008; TATAGIBA, 2004; TEIXEIRA, 2000, 2001) têm demonstrado que existem grandes expectativas em torno do seu papel. No entanto, ainda não existem dados conclusivos sobre sua contribuição para a mudança do padrão de políticas públicas (AVRITZER, 2006, p. 40). Além disso, as análises sobre os valores percebidos nesses espaços públicos são ainda reduzidas (RAICHELIS, 2008; TEIXEIRA, 2000).

Para Veet (2005), os Conselhos participam do processo de elaboração da política pública[2]. Assim, Raichelis (2008) investiga os Conselhos e os identifica como um dos possíveis caminhos da publicização. A autora pressupõe que o espaço público é dotado de atributos (valores). Teixeira (2000, p. 107) destaca também a experiência dos Conselhos, fazendo referência a espaços orientados por valores como solidariedade, equidade, respeito a diferenças e sustentabilidade. De fato, Teixeira (2000) e Raichelis (2008) indicam que o Conselho deve pautar-se por valores. No entanto, percebe-se diferença entre Raichelis (2008) e Teixeira (2000). Raichelis pressupõe que o espaço público é dotado de atributos (valores), enquanto Teixeira identifica que o Conselho é a esfera pública, Estado ampliado, e, assim, um dos integrantes do espaço público.

Decorre dessa análise a possibilidade de a esfera pública não estatal assumir um processo de publicização que considere, na sua constituição, os valores do espaço público não estatal (CABRAL, 2007; RAICHELIS, 2006, 2008; WANDERLEY, 1998, 2000; WANDERLEY; RAICHELIS, 2006), que são: representatividade de interesses coletivos, que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos que se apresentam na cena pública, com base na qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores; democratização, que remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, alargando os condutos tradicionais de representação, permitam incorporar novos sujeitos sociais como portadores de direitos legítimos; qualidade e efetividade dos serviços, que são a garantia de que as atividades seguem padrões específicos de excelência e melhoria nas ações e programas do projeto, o que implica a garantia de impacto (resultado) positivo, com base nas atividades do projeto, mudando condições estruturais mensuráveis e perceptíveis na vida das pessoas; visibilidade social, que é o valor usado no sentido de que as ações dos sujeitos devem ocorrer com transparência, não apenas para os diretamente envolvidos mas também para todos os implicados nas decisões políticas; universalidade, que é a garantia de que as atividades atingem, indistintamente, a demanda expressa na missão; cultura pública, que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado, remetendo à construção de mediações sociopolíticas dos interesses a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública; autonomia, que se caracteriza pela independência em relação à representatividade pública do governo, ou seja, é a garantia de que as atividades não tenham vínculos forçados com interesses de organizações governamentais, políticas ou privadas; controle social, que é o elemento

(cc) BY-NC-ND

que faz a conexão com a sociedade civil e permite o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, viabilizando a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

2.3 A Gestão Social nos Conselhos Gestores

A gestão social diz respeito às decisões que devem ser tomadas na igualdade política e decisória, tendo origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO, 1999). Nessa perspectiva, revisitando o conceito de gestão social, Tenório (2007, p. 10) afirma que o tema está ligado ao

> "processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social: público, privado ou de organizações não governamentais".

Contudo, com o propósito de identificar as suas contribuições ao tema, Tenório (2010, p. 57), numa réplica, assegura que o conceito de gestão social não é restrito e o tema

> "ainda carece de debates que o justifiquem como um processo de gestão que transcenda [...] a gestão estratégica [...] e os gestores [...] atuem sob uma perspectiva na qual o determinante de suas ações deve ser a sociedade e não o mercado".

Pinho (2010), na busca de diversas visões de entendimento do que representa a gestão social, procura colher algumas contribuições ao conceito, tendo como fonte de inspiração os trabalhos apresentados no I Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (ENAPEGS), em 2007. Pinho (2010) contextualiza a gestão social com a temática dos Conselhos e faz uma crítica a esses espaços, principalmente no que diz respeito à tensão entre interesse individual/grupo e interesse coletivo/comunidade, que seria de difícil separação e apresenta certas incompatibilidades. Na abordagem de Pinho (2010, p. 620), a participação é classificada como espaço seminal para a gestão social, e o autor usa aporte teórico para sustentação da sua crítica nos trabalhos de Dagnino (2002) e Tatagiba (2002). De acordo com Pinho (2010, p. 41),

> "o Estado estaria aprendendo, ou tendo que aprender, a se abrir para a sociedade, bem como esta teria que se instrumentalizar para forçar um diálogo efetivo com o Estado, o que representa [...] quebrar uma tradição historicamente constituída".

Assim, sob a premência de se avançar na relação Estado-sociedade civil é que este estudo se propôs a identificar os valores e instrumentos de gestão, considerados relevantes no processo de tomada de decisão dos Conselhos.

2.4 Conselho de Direito da Criança e do Adolescente e Instrumentos de Gestão Social

Os CMDCAs são formuladores, promotores de políticas, defensores de direitos, controladores das ações públicas,

(cc) BY-NC-ND

normatizadores de parâmetros e definidores de diretrizes das políticas, na perspectiva da garantia dos direitos humanos, sociais e políticos. Por meio da Resolução nº 105/2005 (BRASIL, 2005a), o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA[3]) estabeleceu parâmetros para a criação e funcionamento dos CMDCAs em todo o Brasil. Eles devem ser paritários, o que implica a exigência do diálogo e da disposição para a identificação de pontos comuns sobre os quais se possa avançar (COSTA, 1993, p. 71).

De acordo com dados da pesquisa municipal (IBGE, 2009), os CMDCAs encontram-se implantados em 5.084 municípios, ou seja, em 91,36% dos municípios brasileiros há Conselhos; 1.548 municípios elaboram o Plano Municipal Socioeducativo; 683 Conselhos não eram deliberativos, contrariando o ECA (art. 88, II); 3.212 Conselhos foram tidos como consultivos; 2.510 normativos e 3.800 fiscalizadores. A paridade não foi observada em 161 municípios. Além disso, 3.287 Conselhos contavam com o Fundo Municipal.

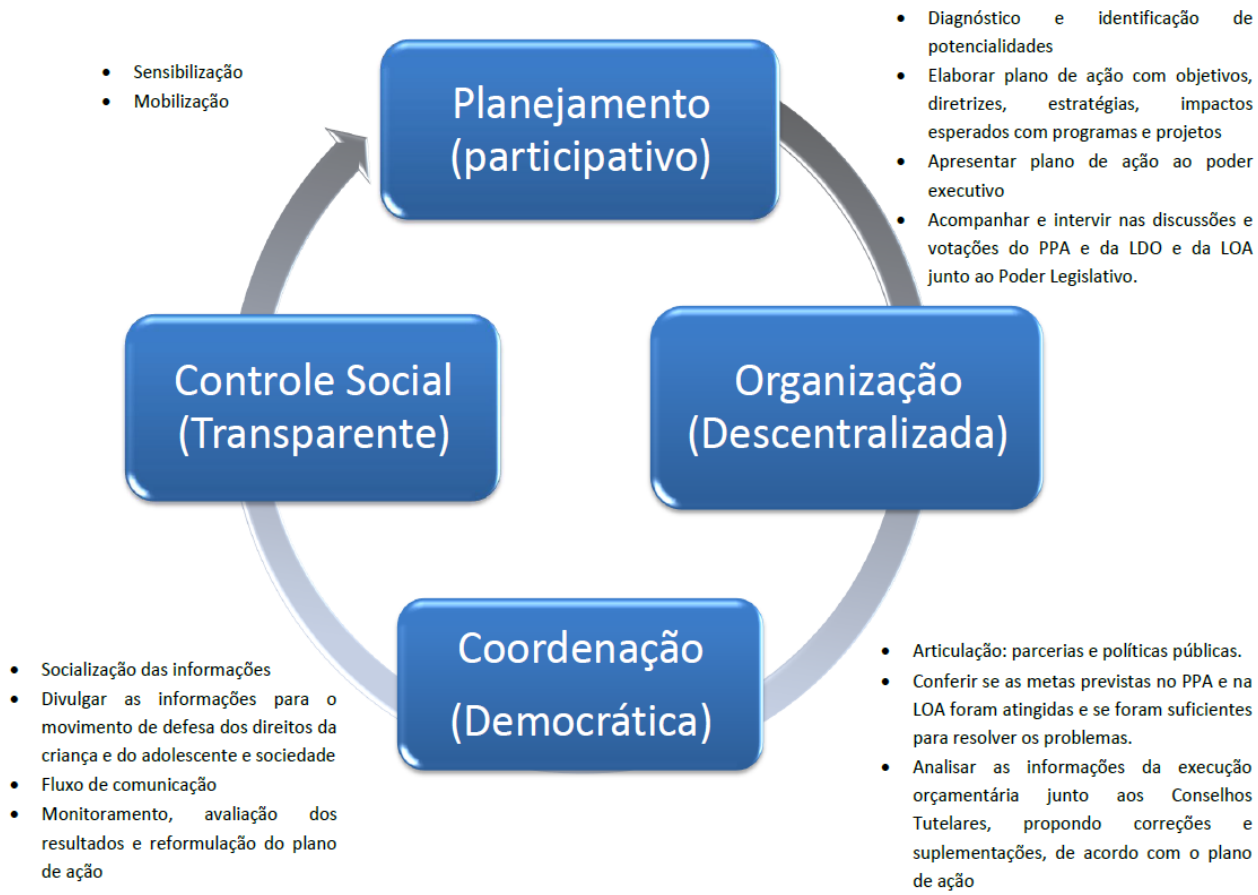
Portanto, para que o CMDCA funcione corretamente, é fundamental: plano de trabalho; cronogramas de reunião; diagnósticos e identificações de problemas; conhecimento de estruturas burocráticas e de mecanismos legais do setor; cadastramento de entidades governamentais e não governamentais; discussão e análise de leis orçamentárias e elaboração de proposições; acompanhamento de ações governamentais e não governamentais; visitas de campo e entrevistas com os dirigentes e usuários dos serviços, aferição do controle social e execução dos objetivos e metas (TEIXEIRA, 2000, p. 112). Deverá também acompanhar, avaliar, controlar e deliberar sobre as ações públicas de funcionamento do Sistema de Garantia de Direitos instituído pelo ECA (BRASIL, 2006; ROCHA, 2010).

O primeiro passo do CMDCA é promover o "diagnóstico da situação". De acordo com a Resolução no106/2006 do CONANDA, vários processos podem ser gerados com base no diagnóstico da situação: identificação dos problemas que afligem a população; realização de estudos e pesquisas; recadastramento das entidades e dos programas em execução; acompanhamento da elaboração e execução das peças que compõem o orçamento destinado aos planos e programas das políticas sociais básicas (BRASIL, 2005b). Delineada a coleta das informações, o passo seguinte é a elaboração do Plano de Ação, Plano de Trabalho ou Plano Municipal de Promoção, Proteção e Defesa do Direito da Criança e do Adolescente. O planejamento deve abranger: focos de atuação, objetivos, metas, resultados, impactos esperados e formas de monitoramento das ações.

Em sua Resolução no105/2005, o CONANDA ressalta que o plano de trabalho preveja e priorize, além dos temas específicos relacionados à realidade local, iniciativas voltadas para a integração do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (MINAS GERAIS, 2008), o acompanhamento e o monitoramento dos programas e projetos, assim como o controle do orçamento direcionado à infância e à adolescência (BELO HORIZONTE, 2007, p. 38-39). Para a execução do Plano Municipal de Atendimento à Criança e ao Adolescente, é necessário um plano de aplicação de recursos (MINAS GERAIS, 2006). Diante da expositiva, a Figura 1 sistematiza o ciclo de gestão social desses Conselhos, adaptado do ciclo de gestão adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário.

(cc) BY-NC-ND

Figura 1 - Ciclo da gestão social dos CMDCAs.



Fonte: Adaptado do Ciclo de Gestão Social adotado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (Brasil, 2005b apud SAYAGO, 2007, p. 12)

Apesar de diversas críticas registradas na literatura em relação à atuação, participação, caráter deliberativo, representativo e desempenho dos CMDCAs (AVRITZER, 2010; BARBOSA, 2009; VEET, 2005; CEATS, 2006), são ainda incipientes os estudos que priorizam a análise dos Conselhos sob a ótica dos valores considerados relevantes no processo de tomada de decisão.

2.5 Valores da Política Nacional de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente

A Política Nacional de Proteção aos Direitos da Criança e do Adolescente dispõe sobre o ECA – Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990). A concepção sustentadora do ECA é a Doutrina da Proteção Integral, defendida pela Organização das Nações Unidas (ONU) com base na Declaração Universal dos Direitos da Criança (LAFER, 2010; ROCHA, 2010; COSTA, 1993). Além disso, durante o processo de elaboração do ECA, também foram considerados os seguintes instrumentos da Normativa Internacional: as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça Infantil; o Projeto de Regras Mínimas para os Jovens Privados de Liberdade; a Convenção no138 da Organização Internacional do Trabalho

(cc) BY-NC-ND

(OIT) (COSTA, 1993, p. 22).

O ECA estabelece uma série de princípios, conhecidos como Sistema de Garantia de Direitos[4], e foi criado para regulamentar as conquistas em favor da infância e da juventude, tomando a forma de duas emendas populares: Crianças e Adolescente e Criança – Prioridade Nacional (COSTA, 1993, p. 19). Segundo Costa (1933), a fusão dos textos das emendas originou os artigos 204 e 227 da CF/88. O autor ainda ressalta que o artigo 227 constituiu-se objetivamente no elo entre a CF/88 e a Convenção Internacional dos Direitos da Criança, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1989. O objetivo estratégico do artigo 227 obedece aos princípios gerais dos Direitos Humanos (BRASIL, 2007, p. 13):

> [...] **Universalidade:** os direitos de crianças e adolescentes são universais. Porém, sua aplicação deve considerar a diversidade cultural de meninos e meninas com deficiência, indígenas, afrodescendentes, quilombolas e com necessidades educativas especiais.
>
> **Indivisibilidade:** os direitos são interdependentes e correlacionados – nenhum grupo de direitos (políticos, civis, econômicos, sociais e culturais) é mais importante que o outro.
>
> **Responsabilidade:** os estados são responsáveis por todos os cidadãos, sem exceção, e como tal devem prestar contas dessa obrigação e responsabilidade.
>
> **Participação:** o indivíduo tem a prerrogativa de participar da vida política e cultural e de contribuir para o desenvolvimento e dele desfrutar. Cabe ao Estado incentivar a participação dos seus cidadãos em todas as esferas [...]

3. Procedimentos Metodológicos

Os dados apresentados são um extrato das informações, estudo de casos múltiplos, com CMDCAs participantes do Programa de Destinação de Recursos para Conselhos e apoiados pela Cemig, no período de março de 2009 a maio de 2011, em três etapas distintas: estudos iniciais, com aplicação do primeiro questionário, semiestruturado, direcionado aos presidentes dos CMDCAs; etapa exploratória, com aplicação do segundo questionário, estruturado; revisão da literatura e análise documental. Para a construção da amostra, foram consideradas válidas: do primeiro questionário, as respostas de 79 CMDCAs[5] e, do segundo questionário, as respostas de 45 presidentes e 230 conselheiros, governamentais e não governamentais, que ocupavam o cargo no final de 2010, com poder de decisão para deliberar sobre as diretrizes para formulação de políticas públicas para a área da criança e do adolescente, representantes de 54 CMDCAs[6].

Os estudos iniciais foram delineados com os objetivos de conhecer os fatores que poderiam contribuir para que a responsabilidade social empresarial estivesse mais associada a uma parceria de sucesso, conhecer os critérios utilizados para a liberação dos recursos, as principais prioridades dos CMDCAs, os mecanismos adotados para prestação de contas, o acompanhamento de metas, avaliação de resultados, monitoramento das ações e impacto esperado, os meios de comunicação e transparência com seus públicos relacionados, as principais iniciativas positivas ou experiências bem-sucedidas, os fatores que poderiam contribuir para o

(cc) BY-NC-ND

aprimoramento dos CMDCAs e parcerias. Dessa forma, a etapa exploratória foi delineada em três dimensões: valores da política nacional; instrumentos de gestão social e valores do espaço público. Na revisão da literatura, foi produzido um estudo de autores que abordam de modo atual os mecanismos de participação em políticas públicas, os Conselhos Gestores, CMDCAs e a gestão social. A análise documental (Regimento Interno e Resoluções dos Conselhos) foi utilizada como fonte de diálogo com as informações dos questionários. Assim, a triangulação de dados validou a fidedignidade da pesquisa com convergência de resultados obtidos por diferentes métodos.

A teoria de valores de Schwartz foi empregada como referência para a construção do segundo questionário, do qual foi usada a ideia de que valores podem ser medidos, ordenados e hierarquizados. Schwartz (2005) identifica as principais características dos valores da seguinte forma: valores são crenças, guiam a seleção e avaliação de ações, políticas, pessoas e eventos e são ordenados pela importância relativa aos demais. O método de ordenamento apresenta as vantagens de oferecer respostas claras em indivíduos ou grupos que tenham hierarquia de valores bem-estabelecida e diferenciada.

Dessa forma, para a investigação dosvalores da política nacional, consideraram-se como variáveis os princípios relatados no artigo 227 da CF/88 (ver item 2.5), e foi elaborada a questão "As ações e programas de atendimento a crianças e adolescentes foram aprovados de acordo com a política nacional de atendimento à criança e ao adolescente?". O respondente deveria atribuir nota de um a sete, sendo sete o valor máximo e um o mínimo. Para os instrumentos de gestão social, consideraram-se: diagnóstico da situação, plano de trabalho, orçamento, acompanhamento de metas e resultados, impactos esperados, monitoramento das ações, critérios para liberação de recursos, parceria Conselho Estadual, parceria Prefeitura, outras parcerias, meios de comunicação e capacitação dos conselheiros. Essas variáveis foram ordenadas juntamente com a definição, e solicitou-se nota de um a sete, sendo seteo valor máximo e um o mínimo. Para valores do espaço público, foram considerados: controle social; visibilidade social; democratização; representação de interesses coletivos; sustentabilidade; cultura pública; autonomia; universalidade; qualidade e efetividade. Esses valores foram expostos em uma estrutura circular, juntamente com a definição e o entendimento do conceito, e solicitou-se nota de um a dez, sendo dezo valor máximo e um o mínimo.

No tratamento de dados, utilizaram-se o software Microsoft Excel 2007 para a elaboração de estatísticas descritivas e o software Minitab 16 na construção de histograma. A avaliação estatística dos resultados foi efetuada com base nas notas atribuídas, usando-se a frequência, a média, o desvio-padrão, desconsiderando-se os casos de NR (não respondeu).

4. Análise de Dados

4.1 Percepção dos Instrumentos de Gestão Social

Os estudos iniciais demonstraram que 45,6% dos Conselhos pesquisados responderam possuir diagnóstico local; 53% têm plano de trabalho; 30,3% utilizam meios

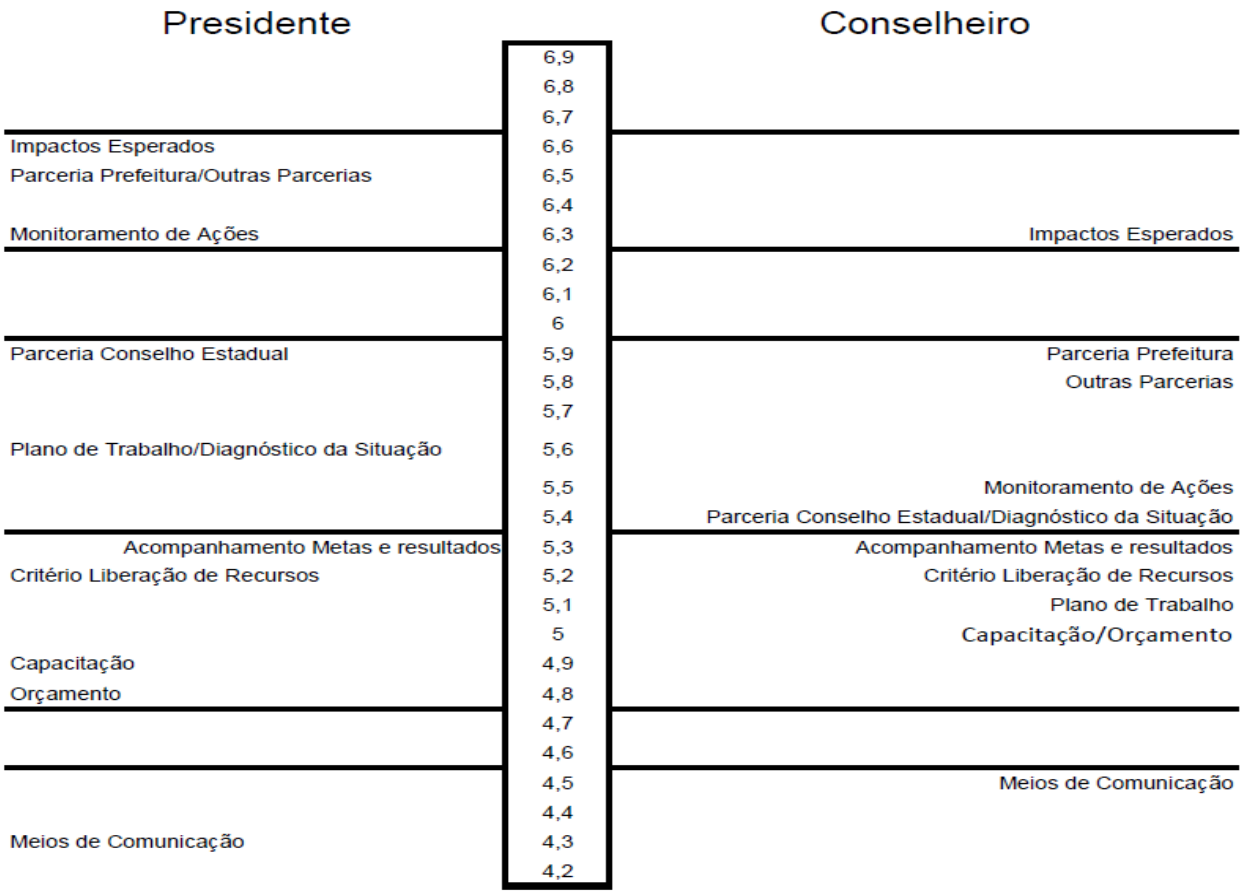
(cc) BY-NC-ND

de comunicação para prestação de contas e transparência das ações; 86,1% fazem a liberação de recursos para entidades cadastradas ou conhecidas e reconhecem que os critérios adotados para liberação dos recursos estão estruturados e planejados; 26,6% priorizam as áreas temáticas ou faixas etárias e os demais estão liberando recursos para as entidades realizarem construção, reforma ou ampliação da sede da organização; 10,1% sentem a necessidade de empregar os recursos do fundo para atendimento à necessidade interna; 27,8% possuem procedimentos para acompanhamento de metas e avaliação de resultados, e essas práticas não estão totalmente implementadas em 47%; 48,10% possuem repasses de recursos do Poder Executivo, 31,60%, do Poder Judiciário e 5,10%, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança (CEDCA), confirmando que a proposta orçamentária do município não contempla os princípios da prioridade absoluta; as principais fontes de recursos do orçamento estão relacionadas à destinação de pessoas físicas (98,70%) e jurídicas (93,70%), demonstrando que a busca por incremento de destinações para o fundo municipal encontra uma saída na relação público-privada para lidar com a realidade, com base na concepção de estabelecimento de alianças e de reciprocidade, que podem constituir uma das formas de convergir recursos e esforços do governo para atender às demandas sociais existentes; os procedimentos para medir o impacto esperado e monitoramento das ações não foram observados nos Conselhos pesquisados; em relação às articulações e parcerias, têm relacionamentos com públicos variados e manifestam dificuldade para estabelecer articulações e parcerias fora da esfera estatal; 46,72% reconhecem, entre as principais prioridades e fatores que poderiam contribuir para o seu aprimoramento, a necessidade de capacitação.

Avançando na investigação dos instrumentos de gestão social, apurou-se que, na percepção de presidentes e conselheiros, os instrumentos de gestão social são reconhecidamente importantes, existindo ponto de tensão entre algumas percepções (Figura 2). Diante dessa reflexão, apresenta-se a percepção desses atores para os instrumentos de gestão social, tendo como referência a média das notas atribuídas.

(cc) BY-NC-ND

Figura 2 - Instrumentos de gestão social: percepção dos presidentes e conselheiros.



Fonte: Adaptado de Tamayo (2007, p. 11)

O desvio-padrão, na percepção dos presidentes, mostrou que as variações mais significativas estão associadas ao diagnóstico da situação (1,6), a critérios para liberação de recursos (1,6), ao orçamento (1,6), à capacitação (1,6), aos meios de comunicação (1,4) e plano de trabalho (1,4) e à parceria com o Conselho Estadual (1,1). Quanto às variações menos expressivas, estão ligadas ao monitoramento (1,0), ao acompanhamento de metas e resultados (1,0), a outras parcerias (1,0), aos impactos esperados (0,7) e à parceria com a Prefeitura (0,7). Para os conselheiros, o desvio-padrão indica que as acentuadas variações estão associadas à capacitação (1,7), ao orçamento (1,6), à parceria com Conselho Estadual (1,6), aos critérios para liberação de recursos (1,6), aos meios de comunicação (1,6), ao diagnóstico da situação (1,5), ao plano de trabalho (1,5), ao monitoramento (1,4), a outras parcerias (1,4), à parceria com Prefeitura (1,3) e ao acompanhamento de metas e resultados (1,2), enquanto a reduzida variação está relacionada a impactos esperados (0,9).

4.2 Percepção dos Valores da Política Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

A análise documental informou que atribuições dos conselheiros e da mesa diretora estão presentes em 47 Conselhos (87%); critérios de competências,

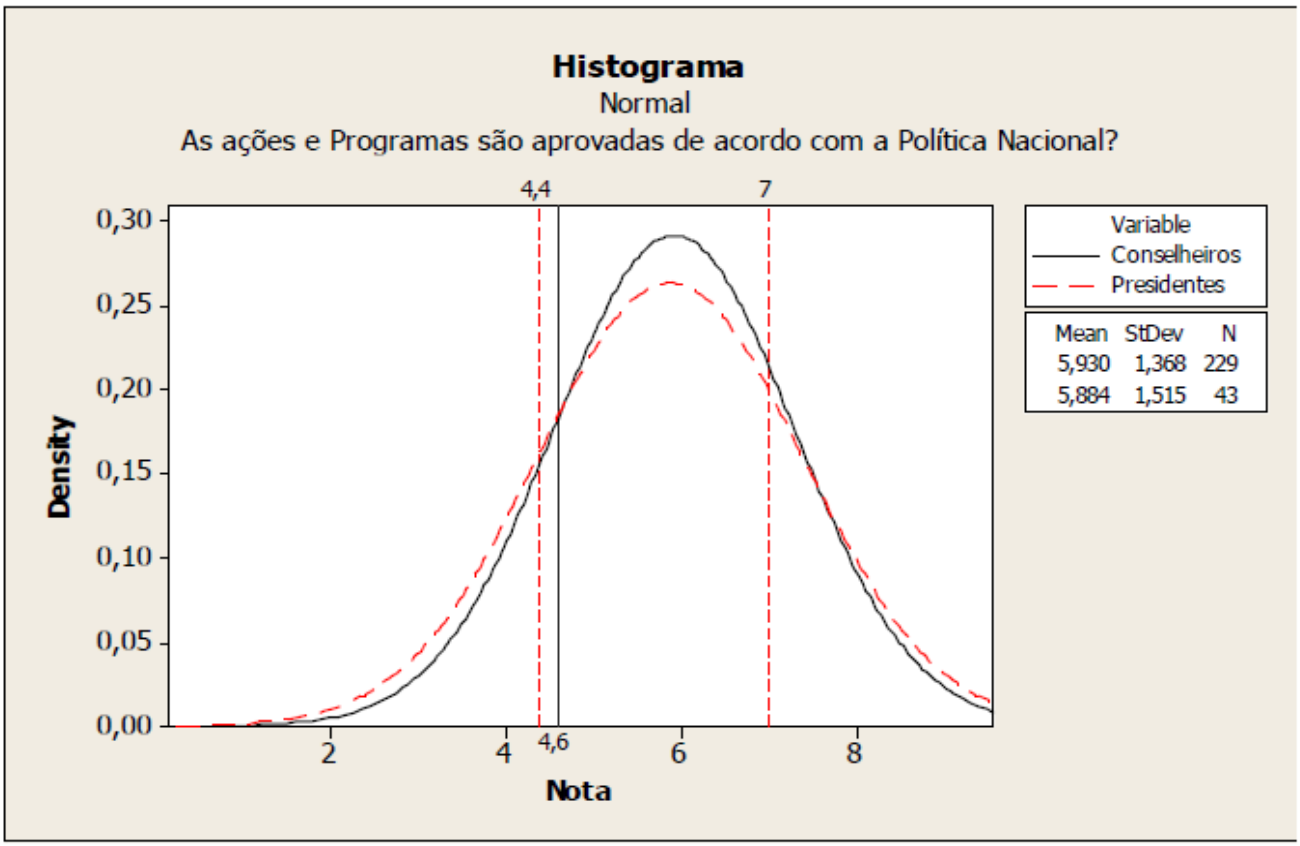
(cc) BY-NC-ND

funcionamento e registro de entidades são citados por 44 Conselhos (81,5%); 43 Conselhos (79,6%) estabelecem os critérios para liberação de recursos e fundo municipal; critérios de comissões temáticas estão firmados em 32 Conselhos (59,3%); 30 Conselhos (55,6%) firmam critérios para composição e organização; 13 Conselhos (24,1%) possuem critérios para apresentação de projetos; chamamento público é praticado por 11 Conselhos (20,4%); apresentação de plano de trabalho é relacionada por 11 Conselhos (20,4%); emissão de certificado para captação de recursos é elaborada por 11 Conselhos (20,4%); 6 Conselhos (11,1%) possuem práticas para advertência, suspensão, cassação de registro de entidades e visitas às entidades; 2 Conselhos (3,7%) discorrem sobre os critérios para análises dos projetos apresentados. Os critérios para prestação de contas não foram constatados. Percebeu-se, no que se refere ao processo decisório, que muitos Conselhos se encontram na fase de formalização de critérios; estão institucionalizados; há coerência entre regras mais ou menos democráticas para definição da presidência do Conselho, sinalizando que qualquer conselheiro eleito pode ser presidente e que existem diferenças no estabelecimento das regras de funcionamento; não possuem regras relativas à previsão de categorias de entidades representativas da sociedade civil, ou seja, são pouco formalizados; quanto à mesa diretora, secretaria executiva e comissões temáticas, é possível afirmar que os Conselhos estão organizados, entretanto chama a atenção a falta de critérios para estabelecimento de câmaras técnicas.

Quando inquirido se "as ações e programas de atendimento a crianças e adolescentes foram aprovados de acordo com a Política Nacional de Atendimento à Criança e ao Adolescente", percebeu-se que a frequência de notas atribuídas pelos presidentes e conselheiros (não considerando os casos de NR) foi a seguinte: 19 presidentes dos 45 pesquisados (51,3%) e 28 dos 230 conselheiros (12,4%) destinaram a nota sete (valor máximo) para essa variável. Pode-se ressaltar (Gráfico 1) que os desvios são singularmente distintos entre os grupos, indicando, possivelmente, diferentes percepções das questões.

(cc) BY-NC-ND

Gráfico 1 - Programas e ações deliberados pela política nacional: presidentes e conselheiros.



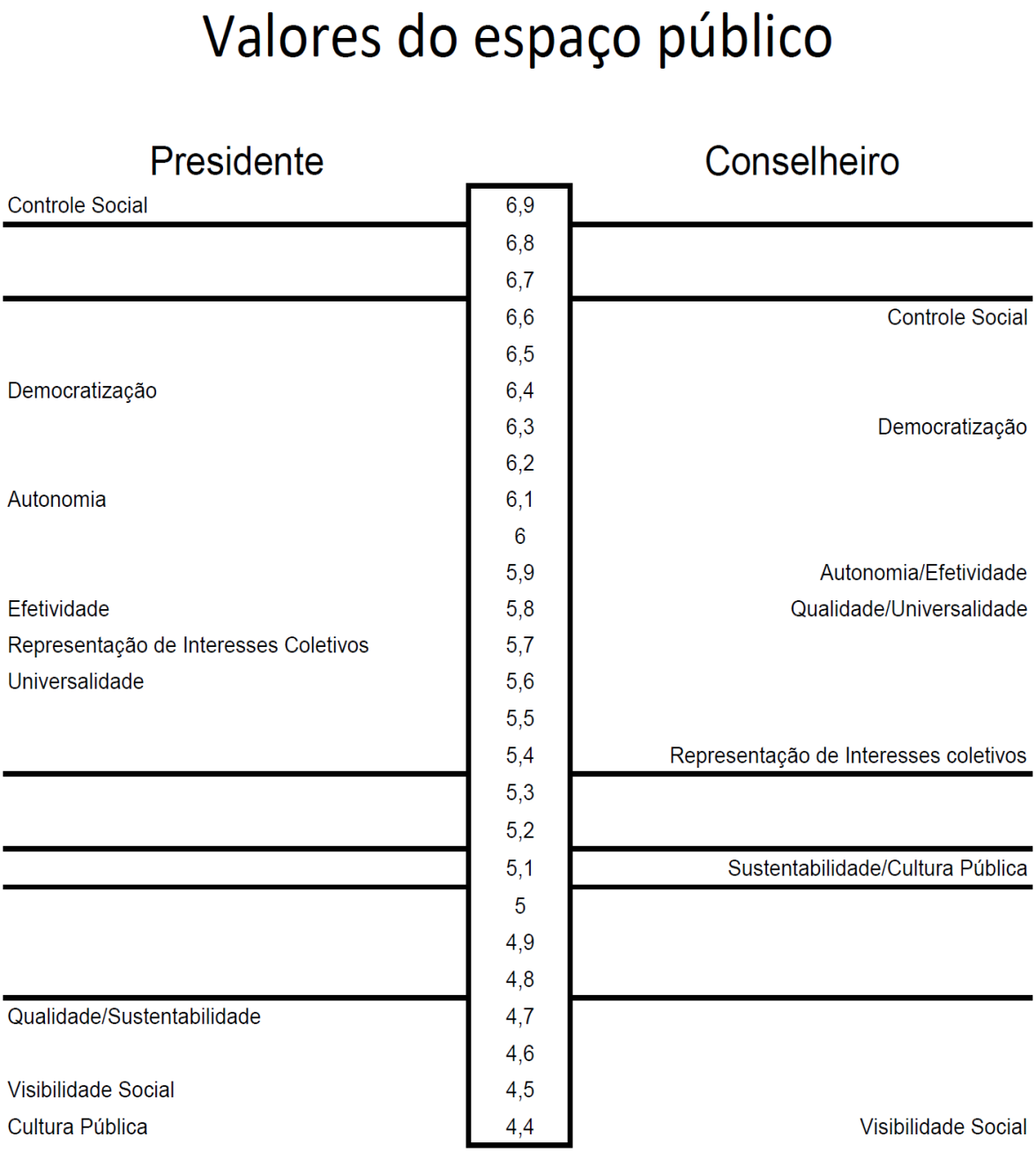
Triangulando os dados, observou-se que os valores da política nacional são afetados pelos instrumentos de gestão social. Nesse sentido, a universalidade das políticas para a população infantojuvenil se expressa nos limites da deliberação de programas e ações; a indivisibilidade que diz respeito às decisões que devem ser tomadas na igualdade política e decisória, muitas vezes, acontece sem a formalização de critérios; a responsabilidade, uma questão fundamental na atribuição dos Conselhos, nem sempre compreende os meios de comunicação; a visibilidade da tomada de decisão não é prática em todos os Conselhos.

4.3 Percepção dos Valores do Espaço Público

Na análise dos valores do espaço público, apreendeu-se que estão diretamente relacionados com os instrumentos de gestão social e que, na percepção de presidentes e conselheiros, existem pontos de tensões, como demonstra a Figura 3.

(cc) BY-NC-ND

Figura 3 - Hierarquia dos valores do espaço público: percepção de presidentes e conselheiros.



Fonte: Adaptado de Tamayo (2007, p. 11).

(cc) BY-NC-ND

O desvio-padrão mostrou que as variações mais expressivas em relação às percepções dos presidentes estão associadas aos valores: representação de interesses coletivos (3,2), autonomia (3,1), democratização (3,0), qualidade (2,9), universalidade (2,9), efetividade (2,7) e cultura pública (2,7); e as menos expressivas estão relacionadas à visibilidade social (2,5), ao controle social (2,4) e à sustentabilidade (2,4). Essa mesma análise, na percepção dos conselheiros, permite inferir que as maiores variações estão relacionadas aos seguintes aspectos: autonomia (2,9), universalidade (2,9), representação de interesses coletivos (2,8), efetividade (2,8), qualidade (2,8), cultura pública (2,7), visibilidade social (2,7); e as menores variações estão relacionadas ao controle social (2,6), à sustentabilidade (2,6) e à democratização (2,5). É imperioso que o CMDCA se enraíze nas práticas sociais para a garantia de direitos do público infantojuvenil, implicando a criação de mecanismos que possam induzir novas modalidades de ação coletiva ativadoras da participação cidadã e, assim, reforçar a sintonia com os grupos que lhes dão suporte.

Dessa forma, o valor controle social é o atributo hierarquizado em primeiro lugar por presidentes e conselheiros, sugerindo que esses atores o consideram valor relevante. No entanto, no que se refere ao processo decisório, muitos Conselhos encontram-se na fase de formalização de critérios (item 4.2). O valor democratização é o segundo elemento mais pretendido na hierarquização dos presidentes e conselheiros. Entretanto, os processos de discussão política dos Conselhos, muitas vezes, acontecem sem os indicadores sociais, objetivos, prioridades, estratégias estabelecidas, recursos financeiros, avaliação dos planos de trabalho ou planos de ação (ver item 4.1). O valor qualidade é afetado por fatores deliberativos relacionados ao diagnóstico local, procedimentos para acompanhamento de metas e avaliação de resultados, impacto esperado e monitoramento das ações. O valor cultura pública é afetado pela falta de critérios para liberação de recursos para entidades. Em relação ao valor sustentabilidade, sugere-se que os Conselhos estabeleçam planejamento sistemático e de diagnóstico das necessidades do público-alvo, objeto central de atuação das instituições cadastradas. Assim, os critérios para acompanhamento de resultados e metas, com garantia de destinação de recursos, irão na direção do cumprimento da missão. Esse fato produzirá efeito em toda a sociedade e nos resultados sociais e públicos, na acepção da publicidade.

A visibilidade social deve manifestar-se nos Conselhos por meio da publicização dos atos políticos. No tocante à visibilidade social, o controle social deve permitir que todos os atos políticos dos Conselhos garantam fidedignidade dos processos e das práticas. A consideração dos interesses e das expectativas de garantia dos direitos da criança e do adolescente sugere que o Conselho se manifeste com a representatividade dos interesses coletivos, que indica a socialização dos problemas e a busca por soluções coletivas, gerando a garantia de que as expectativas, necessidades, capacidades, interesses e representações sejam incorporadas nas atividades do projeto. Nessa vertente, a percepção do valor demonstra que presidentes e conselheiros constroem o seu campo de atuação deliberando, muitas vezes, sem a garantia de que as expectativas sejam alcançadas. Intimamente

(cc) BY-NC-ND

ligada a essa capacidade está a condição de o controle social fornecer medidas que garantam a participação cidadã nesses espaços públicos. Essa situação contribui internamente para o envolvimento de todos e, externamente, para a busca por parcerias que apoiem e viabilizem formas de atingir a missão.

Essa condição guarda relação com o valor universalidade, que deve ser abordado pela missão do Conselho, além de estar ligado à condição de o controle social fornecer medidas que garantam a participação nesses espaços públicos. Dessa maneira, a universalização da política não vai ao encontro do impacto esperado, ou seja, não é possível garantir que crianças e adolescentes terão seus direitos defendidos. Assim, a percepção do valor universalidade é impactada pelos processos de discussão política dos Conselhos e requer que os conselheiros tenham conhecimento da realidade vivida pela população infantojuvenil da cidade, de modo a garantir a efetividade da participação. O valor autonomia assume, algumas vezes, a conotação de autossustentação, sem a presença do Estado referendando os dados que mostram os recursos para uso nos programas e ações, deliberados pelos Conselhos. Isso confirma que a proposta orçamentária do município não contempla a destinação preferencial de recursos públicos vindos do Executivo municipal (item 4.1) e que o Poder Executivo não está cumprindo os princípios da prioridade absoluta que estabelece a destinação preferencial de recursos para a criança e o adolescente e, por isso, não existe a garantia da universalização da política.

O valor efetividade é requisitado pelo conceito de garantia de impacto (resultado) positivo com base nas atividades do projeto, mudando condições estruturais mensuráveis e perceptíveis na vida das pessoas. Percebeu-se que existe expectativa de alcance de impactos esperados com as deliberações dos Conselhos, entretanto os procedimentos para acompanhamento de metas e avaliação de resultados, impacto esperado e monitoramento das ações não são práticas implementadas neles. Dessa maneira, apresenta-se a percepção dos presidentes e conselheiros para os valores do espaço público não estatal.

5. Considerações Finais

A pesquisa mostrou que os valores da política nacional (participação, responsabilidade, universalidade e indivisibilidade) estão presentes no processo decisório de presidentes e conselheiros eestão diretamente relacionados com os instrumentos de gestão social. A análise dos valores do espaço público (controle social, democratização, qualidade, autonomia, efetividade, cultura pública, universalidade, sustentabilidade, representação de interesses coletivos) também revelou que estão relacionados com os instrumentos de gestão social e embasam a tomada de decisão. A análise dos instrumentos de gestão social, reconhecidos como diagnóstico da situação, plano de trabalho, orçamento, metas e resultados, impactos esperados, monitoramento, critérios para liberação de recursos, parcerias, capacitação dos conselheiros e meio de comunicação, ainda são práticas a serem implementadas nos Conselhos, e a sua falta compromete o grau de democratização e as deliberações dos CMDCAs, impactando, assim, a efetividade da participação.

(cc) BY-NC-ND

Constatou-se, também, que os valores e os instrumentos de gestão não são percebidos na mesma ordem de importância, sinalizando, assim, uma relação de conflito entre os atores e que, em termos médios, os Conselhos estão deliberando sobre as questões para as quais foram criados. A análise do Regimento Interno e das Resoluções informou que muitos Conselhos encontram-se na fase de formalização de critérios, sendo possível considerar que a participação está atrelada ao que vem a ser a qualidade dessa participação, à forma como as decisões são tomadas e a como se envolvem no processo decisório. Este estudo levou à validação dos pressupostos assumidos. Dessa forma, tem-se a necessidade de problematização em outros estudos do modelo de avaliação de programas e ações, utilizados para deliberação de recursos; correlação entre o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Índice de Exclusão Social (IES); implicações das deliberações dos CMDCAs na transformação social do público infantojuvenil.

Referências

ARAÚJO, S.M.V.G. **Coalizões de advocacia na formulação da política nacional de biodiversidade e florestas**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília-UnB, Brasília, 2007. Disponível em: <http://bdtd.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_arquivos/30/TDE-2008-03-26T155246Z-2396/Publico/disser_Suely%20Mara%20Vaz%20Guimaraes%20de%20Araujo.pdf>. Acesso em: 7 jan. 2011.

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

AVRITZER, L. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Orgs.). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Reforma política e participação no Brasil. UFMG, 2006.

BARBOSA, M. N. L. **Fomento empresarial aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2009.

BELO HORIZONTE. (Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Conselho Tutelar). **Orientações para criação e funcionamento**, 2007.

BRASIL. (Conselho Nacional de Assistência Social). **Plano Nacional de Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes**. CNAS: Brasília, 2006.

BRASIL. (Presidência da República). **Constituição da República Federal de 1988**. Brasília: DOU, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8069.htm>. Acesso em: 13 jul. 2009.

BRASIL. **Resolução nº 105/2005**. Dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 2005a. Disponível em: <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/legislacao/

(cc) BY-NC-ND

id2086.htm>. Acesso em: 13 jul. 2009.

BRASIL. **Resolução nº 106/2006**. Altera dispositivos da Resolução nº 105/2005, que dispõe sobre os parâmetros para criação e funcionamento dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 2005b. Disponível em: <http://www.direitosdacrianca.org.br/conanda/resolucoes/resolucao-no-106-de-17-de-novembro-de-2005>. Acesso em: 13 jul. 2009.

BRASIL. (Ministério do Desenvolvimento Agrário–MDA. Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT). **Referências para a Gestão Social de Territórios Rurais**. Série documentos Institucionais 03/2005. Brasília, 2005b.

BRASIL. (Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Tutelar). **Orientações para criação e funcionamento.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Brasília: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA, 2007.

BRASIL. **Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE.** Governo do Estado de Minas Gerais e Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, 2008.

CABRAL, E.H.S. **Terceiro setor**: gestão e controle social. São Paulo: Saraiva, 2007.

CARVALHO, J.M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 236 p.

CEATS – CENTRO DE EMPREENDEDORISMO SOCIAL E ADMINISTRAÇÃO EM TERCEIRO SETOR. **Relatório Os Bons Conselhos**. Pesquisa "Conhecendo a Realidade". São Paulo: Ceats, 2006. Disponível em:<http://www.direitoshumanos.gov.br/spdca/publicacoes/.arquivos/.spdca/conhecendoarealidade.pdf>. Acesso em: 9 jan. 2010.

COSTA, A.C.G. **É possível mudar**: a criança, o adolescente e a família na política social do município. São Paulo: Malheiros, 1993.

DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Mato, D. (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización.** Caracas: Faces, Universidade Central de Venezuela, 2004.

DEMO, P. **Cidadania tutelada e cidadania assistida.** Campinas: Autores Associados, 1995.

FLEURY, S. Iniciativa popular. In: AVRITZER, L.; ANASTACIA, F. **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: UFMG, 2006.

GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2007.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre a facticidade e a validade. 2. ed., revista pela Nova Gramática da Língua Portuguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. v. 1.

IBGE – FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E

(cc) BY-NC-ND

ESTATÍSTICA. **Munic 2009.** Perfil dos municípios brasileiros. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/tabelas_pdf/tabela_MUNIC_188.pdf>. Acesso em: 17 out. 2011.

LAFER, I. M. **Conselhos Tutelares**: variáveis-chave e bom funcionamento – a interferência do perfil dos conselheiros, do desenho institucional e da articulação da política municipal de criança e adolescente. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

LUCHMANN, L.H.H. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, v. 21, n. 52, p. 87-97, jan./abr. 2008.

MINAS GERAIS. (Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes do Estado de Minas Gerais - SEDESE). **Instrumentos de planejamento.** Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República, Instituto Telemig Celular, Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça, Consultor Maurício Vian (Orgs.). Pró-Conselho Brasil. Minas Gerais: Diretoria de Apoio aos Municípios e Conselhos – DAMC, 2006.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social do Estado de Minas Gerais (SEDESE). **Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.** SEDESE. Secretaria de Ação Social do Estado do Ceará, 2008.

PINHO, J.A.G. In: RIGO, A. et al. (Orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010. 456 p.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVII, n. 85, p.109-116, 2006.

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

ROCHA, A. P. D. F. da. **Conselhos Tutelares e setor público no município de São Paulo.** Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2010.

SAMPAIO, S. **O olhar governamental sobre os conselhos de políticas públicas**: o caso do conselho municipal de saúde de São Paulo no período de 2001 a 2004. Dissertação (Mestrado em Administração de Empresa) – Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.

SABATIER, P. A. **Theories of the policy process (Theoretical lenses on public policy)**. Boulder: Westview, 1999.

SAYAGO, D. Os conselhos de

(cc) BY-NC-ND

desenvolvimento territorial: entre a participação e a representação. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 3, n. 4, p. 9-21, nov. 2007.

SCHWARTZ, S.H. Valores humanos básicos: seu contexto e estrutura intercultural. In:TAMAYO, A.; PORTO, J.B. (Orgs.). **Valores e comportamento nas organizações.** Petrópolis: Vozes, 2005.

TAMAYO, A. Hierarquia de valores transculturais e brasileiros. **Psicologia:** teoria e pesquisa, Brasília, v. 23, n. especial, p. 7-15, 2007. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/ptp/v23nspe/02.pdf >. Acesso em: 11 fev. 2011.

TATAGIBA, L. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação em São Paulo.** São Paulo: Unesp, 2004.

TEIXEIRA, E. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M.; TEIXEIRA, A. (Orgs.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** São Paulo: Pólis, 2000.

TEIXEIRA, E. **O local e o global.** Limites e desafios da participação cidadã. Salvador: UFBA, Recife: Equip, 2001.

TENÓRIO, F.G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, FGV, v. 33, p. 229-238, 1999.

TENÓRIO, F. (Coord.). **Gestão social:** metodologia e casos. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TENÓRIO, F. Gestão social: uma réplica. In: RIGO, A. et al. (Orgs.). **Gestão social e políticas públicas de desenvolvimento**: ações, articulações e agenda. Recife: UNIVASF, 2010. 456p.

VEET, V. (Coord.). **Ouvindo conselhos:** democracia participativa e direitos da infância na pauta das redações brasileiras. São Paulo: Cortez, 2005.

WANDERLEY, L.E. Espaço público e educação. In: KRAWCZYR, N.; CAMPOS, M.M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI**. São Paulo: Autores Associados, 2000.

WANDERLEY, L.E. O ensino público não estatal: uma inovação? **Ciência e Cultura**, SBPC, v. 40, n. 4, p. 365-370, abr. 1998.

WANDERLEY, L.; RAICHELIS, R. **Gestão pública democrática no contexto do Mercosul.** 2006. Disponível em:<http://168.96.200.17/ar/libros/sierra/wanderley.pdf>. Acesso em: 10 out. 2010.

Notas

1. Empresa de economia mista controlada pelo Governo de Minas Gerais, que detém 51% de suas ações ordinárias.

2. Segundo Araújo (2007), o processo de elaboração da política pública (*policy process* ou *policy formation*) é caracterizado por um ciclo (*policy cycle*) que compreende a formulação, a implementação e a avaliação da política. Dessa maneira, o processo de formulação de políticas públicas traduz o momento no qual os problemas

(cc) BY-NC-ND

sociais são processados e inseridos na agenda governamental, concretizando-se em planos e intervenções estatais; é o momento em que a disputa pela participação política pode fazer com que determinadas demandas e projetos acarretem produção e distribuição de bens públicos (SABATIER, 1999 *apud* SAMPAIO, 2006, p. 20).

3. O CONANDA é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (LUCHMANN, 2008, p. 90).

4. Rede formada pelos Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, varas judiciais especializadas, entidades sociais de proteção jurídico-social, programas socioeducativos para adolescentes infratores, programas de proteção especial para crianças e adolescentes com direitos violados (BRASIL, 2008, p. 8).

5. Alfenas, Almenara, Alvinópolis, Andradas, Araçuaí, Araguari, Barão de Cocais, Barbacena, Barroso, Belo Horizonte, Betim, Bocaiúva, Bom Despacho, Bom Sucesso, Braúnas, Brasópolis, Capitólio, Carmo do Cajuru, Carmo do Rio Claro, Campo Belo, Caxambu, Cláudio, Conceição das Alagoas, Conceição do Mato Dentro, Conselheiro Lafaiete, Contagem, Coqueiral, Coromandel, Cruzília, Curvelo, Formiga, Guanhães, Ibirité, Igarapava, Ijaci, Indianópolis, Itabirito, Itacarambi, Itaobim, Jaboticatubas, Januária, Juatuba, Jequitinhonha, João Monlevade, Lagamar, Lagoa Santa, Lambari, Lavras, Liberdade, Lima Duarte, Medina, Minduri, Monte Carmelo, Montes Claros, Paraguaçu, Passos, Patrocínio, Pedralva, Pimenta, Pirapora, Piumhi, Ponte Nova, Pouso Alegre, Presidente Olegário, Ribeirão das Neves, Ritápolis, Sacramento, Salinas, Santa Luzia, São Domingos do Prata, São Gonçalo do Rio Abaixo, São Simão, Teófilo Otoni, Três Corações, Três Marias, Três Pontas, Ubá, Uberlândia, Unaí, Varginha, Várzea da Palma, Virginópolis.

6. Alfenas, Almenara (presidente e conselheiro), Alvinópolis (presidente e conselheiro), Andradas, Antônio Carlos (presidente), Araçuaí, Araguari (presidente e conselheiro), Barão de Cocais (presidente e conselheiro), Barbacena, Barroso, Belo Horizonte (presidente e conselheiro), Betim, Bocaiúva (presidente e conselheiro), Bom Despacho, Bom Sucesso, Braúnas, Brasópolis, Capitólio, Carmo do Cajuru (presidente), Carmo do Rio Claro (presidente e conselheiro), Campo Belo, Cássia (presidente), Caxambu, Cláudio (presidente e conselheiro), Conceição das Alagoas, Conceição do Mato Dentro (presidente), Conselheiro Lafaiete (presidente e conselheiro), Conselheiro Pena (presidente), Contagem (presidente), Coqueiral, Coromandel, Cruzília, Curvelo (presidente e conselheiro), Formiga, Frutal (presidente e conselheiro), Guanhães, Ibirité, Igarapava, Ijaci, Indianópolis, Itabirito (presidente e conselheiro), Itacarambi, Itaobim, Ituiutaba (presidente e conselheiro), Itutinga (conselheiro), Jaboticatubas, Jacutinga, Januária, Juatuba, Jequitinhonha, João Monlevade, Lagamar (presidente e conselheiro), Lagoa da Prata (conselheiro), Lagoa Santa (presidente e conselheiro), Lambari, Lavras (presidente e conselheiro), Liberdade (presidente e conselheiro), Lima Duarte (conselheiro), Mateus Leme (presidente e conselheiro), Matozinhos (presidente e conselheiro), Medina (presidente e conselheiro), Minduri (conselheiro), Monte Carmelo (presidente e conselheiro), Montes Claros, Paracatu (presidente), Paraguaçu (presidente e conselheiro), Passos, Patrocínio, Pedralva, Pimenta (conselheiro), Pirapora, Piumhi (presidente e conselheiro), Ponte Nova (presidente), Pouso Alegre (conselheiro),

(cc) BY-NC-ND

Presidente Olegário, Ribeirão das Neves, Ritápolis, Sacramento, Salinas, Santa Luzia, Santa Maria do Suaçuí (presidente), Santa Rita de Caldas (presidente e conselheiro), São Domingos do Prata, São Gonçalo do Abaeté (presidente e conselheiro), São Gonçalo do Rio Abaixo, São João Del Rey (presidente), São Sebastião do Paraíso (presidente e conselheiro), São Simão, Serro (presidente e conselheiro), Teófilo Otoni (presidente e conselheiro), Três Corações (presidente e conselheiro), Três Marias (conselheiro), Três Pontas (presidente), Ubá (presidente e conselheiro), Uberlândia, Unaí (presidente e conselheiro), Varginha (presidente e conselheiro), Várzea da Palma (presidente e conselheiro), Virginópolis (presidente e conselheiro).

(cc) BY-NC-ND

ADOÇÃO DE CRITÉRIOS SOCIOAMBIENTAIS NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: O QUE PENSAM OS GESTORES MUNICIPAIS DA AMFRI?

ADOPTING SOCIO-ENVIRONMENTAL CRITERIA FOR PUBLIC CONTRACTS: WHAT DO THE MUNICIPAL ADMINISTRATORS OF AMFRI THINK ABOUT THIS?

Resumo

Este estudo teve como objetivo geral verificar a efetivação operacional do Sistema de Controle Interno (SCI), bem como a percepção dos gestores públicos quanto à inclusão de critérios socioambientais nas licitações dos municípios integrantes da Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí (AMFRI). Como objetivos específicos, estabeleceram-se: verificar a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI e apresentar a visão dos gestores públicos municipais acerca da inclusão de critérios ambientais na seleção das propostas, funcionando como um critério de desempate nas licitações e contratos administrativos. Os dados foram obtidos de um levantamento ou survey, realizado por meio da aplicação de um questionário aos gestores responsáveis pelo SCI e pelo Departamento de Compras e Licitações dos municípios pesquisados, nos meses de junho a agosto de 2011. Os resultados encontrados evidenciaram uma situação de concordância sobre a inclusão de práticas de sustentabilidade ambiental nas licitações e contratos administrativos na maioria dos municípios, com exceção de um município, onde se verificou uma situação de discordância por parte do responsável pelas compras e licitações. Observou-se, também, que todos os municípios têm implantado um SCI, porém sua efetividade operacional está comprometida, principalmente pela falta de auditores internos.

Palavras-chave: contratações públicas; sustentabilidade; critérios socioambientais; sistema de controle interno; municípios.

Marcelo Reinecke - marceloreinecke@ibest.com.br
Bacharel em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina (UDESC). Especialista em Controle da Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
Assistente Administrativo da Prefeitura Municipal de Balneário Camboriú – SC

Vivian Osmari Uhlmann - vouhlmann@gmail.com
Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal de Santa Catarina
Professora Temporária do Departamento de Ciências Contábeis da UFSC

Elisete Dahmer Pfitscher - elisete@cse.ufsc.br
Doutora em Engenharia de Produção pela UFSC
Docente do Programa de Pós-Graduação em Contabilidade da UFSC

Artigo submetido no dia 08.01.2012 e aprovado em 29.11.2012

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Abstract

The aim of this study is to determine the overall operational effectiveness of Internal Control Systems (ICS) as well as the attitudes of public officials regarding the inclusion of social and environmental criteria in public procurement procedures of municipalities in AMFRI – (Association of Municipalities of Foz do Rio Itajaí). The following specific [objectives] goals were established: to determine its effectiveness in carrying out the tasks of the internal control system and to reflect the views of the municipal administrators with regard to the inclusion of environmental criteria in the selection of better offers, which operate tie-breaking criteria in tender and contract administration. Data were obtained from a survey that was conducted by administering a questionnaire to the managers responsible for the Internal Control System and the Department of Purchasing and Procurement of the municipalities that was undertaken, in the period June- August, 2011. The results showed there was general agreement about the inclusion of environmental sustainability practices in procurement and contract administration in all of the municipalities, except one, where there was a dissenting voice from the person responsible for purchasing and procurement. It was also noted that all the municipalities have implemented an internal control system, although its operational effectiveness is adversely affected by a lack of internal auditors.

Keywords: *public contracting; sustainability; socio-environmental criteria; internal control systems; municipalities.*

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988 e a Lei n. 4.320/64 trouxeram aos órgãos públicos a obrigação de manter, de maneira integrada, nos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, um Sistema de Controle Interno (SCI), que compreende um conjunto de normas, métodos, rotinas e procedimentos que, coordenados entre si, resultam no alcance dos objetivos da administração pública de maneira eficiente, eficaz e econômica. Porém, foi só com o advento da Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, onde podemos destacar o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas, que o SCI se tornou obrigatório, e os órgãos públicos o têm implantado de maneira efetiva para resguardar os seus patrimônios de fraudes, erros ou desvios, assim como cumprir os dispositivos legais.

Entre as diversas atividades do SCI na administração, temos como pressupostos básicos a avaliação contínua da qualidade e do desempenho da gestão, fomentando as informações necessárias para auxiliar os gestores municipais na tomada de decisão, na definição das políticas públicas e no acompanhamento da gestão.

Está consagrada na Constituição Federal de 1988 a obrigatoriedade de licitação pública, com o intuito de preservar o interesse público e a moralidade administrativa. A licitação é um procedimento obrigatório para realização de obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da administração pública, quando contratada com terceiros, e que implica criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental. Entretanto, em seu art. 170, inciso VI, fica estabelecida a defesa do meio ambiente como um dos princípios da ordem econômica, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação. Também o art.

(cc) BY-NC-ND

225, título VIII, do capítulo VI estabelece o compartilhamento de responsabilidade entre Poder Público e a sociedade na preservação do meio ambiente, de modo a assegurar uma sadia qualidade de vida para as gerações presentes e futuras.

As compras públicas podem tornar-se um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, mediante a prática de inclusão de critérios socioambientais nos processos de aquisição de bens, serviços, obras e serviços de engenharia. A promoção de iniciativas sustentáveis no campo da licitação pública tem sido vista como um importante instrumento para a mudança de padrões insustentáveis de produção e consumo. Contudo, ao assumir uma posição de gerador de requisitos sustentáveis e fonte de mudanças na cultura de produção, o governo enfrentará obstáculos para a execução das políticas sustentáveis no mercado (CASTRO; CRUZ; FREITAS, 2011).

Nesse sentido, Bezerra, Araújo e Libonati (2011) realizaram um estudo com agentes públicos que atuam nos setores de licitação de duas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Estado de Pernambuco, a respeito dos critérios de sustentabilidade ambiental, éticos e sociais considerados relevantes na tomada de decisão para compras realizadas pela administração pública. Na percepção dos servidores, os benefícios a serem proporcionados pela inserção de tais critérios nos processos licitatórios são a melhoria da imagem da instituição que a realiza, a redução de custos nas compras realizadas e o menor dano ao meio ambiente. Por outro lado, quanto às barreiras para implantação das compras sustentáveis, foram apontados a definição do objeto a ser licitado e o atendimento das exigências de sustentabilidade pelas organizações.

Com base nesse cenário, a problemática do presente estudo ficou resumida na seguinte pergunta de pesquisa: Como se encontra a efetivação operacional do SCI e qual a visão dos gestores públicos acerca das práticas de inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental na seleção das propostas mais vantajosas, como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos nos municípios da AMFRI (2011)?

O presente artigo teve como objetivo geral verificar a efetivação operacional do SCI e sua visão quanto à inclusão de critérios socioambientais nas licitações dos municípios da região da AMFRI. Como objetivos específicos, estabeleceram-se: verificar a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI; apresentar considerações sobre sua visão acerca das práticas de inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental na seleção das propostas mais vantajosas, como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos; conhecer a opinião dos gestores sobre a relevância da Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, e do Projeto de Lei n. 5, de 2011, para a administração pública e a sociedade civil, no que diz respeito à inclusão de critérios ambientais nas licitações e os impactos decorrentes da adoção de tal prática; verificar como se encontra o processo de licitações e contratos públicos sustentáveis nos municípios da AMFRI e elaborar uma proposta de plano resumido de gestão ambiental direcionado aos municípios que compõem a AMFRI.

Desse modo, a pesquisa teve por finalidade a demonstração do potencial das controladorias municipais como instrumento

(cc) BY-NC-ND

de apoio à gestão, identificando, também, outro aspecto de atuação pouco explorado pelo controle interno nos municípios, onde sua atuação deve transformar-se em procedimento auxiliar para a incorporação de novos hábitos, mudanças dos critérios relativos aos gastos públicos e abrir discussão sobre os resultados e objetivos da gestão. Nesse cenário, o controle interno tem um importante papel e pode contribuir de maneira significativa, pois tem uma visão geral do ente, atuando em todas as áreas da administração.

Nesse sentido, a presente pesquisa justifica-se por, além de buscar verificar a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI, expondo, de maneira clara e sucinta, informações pertinentes às atividades desenvolvidas no que diz respeito à avaliação de resultados e no processo de tomada de decisão, verificar se os objetivos alcançados indicam uma aproximação dos mecanismos de controle da gestão pública municipal aos pressupostos conceituais de contratações públicas sustentáveis apresentadas.

Do ponto de vista social, a pesquisa contribui para tornar a gestão pública mais eficiente no sentido da supremacia do interesse público e do bem comum, também para que o planejamento seja mais adequado às necessidades da sociedade.

2 Fundamentação Teórica

Para respaldar a análise dos resultados, foi necessário buscar uma fundamentação teórica sobre a literatura técnico-científica relacionada aos seguintes temas: SCI, efetividade e operacionalização, contratações públicas sustentáveis.

2.1 Sistema de Controle Interno

Na administração pública brasileira, existem vários segmentos de controle: o Controle Externo, a cargo do Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, é um deles; o Controle Interno é outro, que, a exemplo do primeiro, também está previsto na Constituição Federal. Naturalmente, existem outros tipos de controle, participação popular na elaboração do orçamento, previsto na Lei Complementar n. 101/2000, os derivados de medidas judiciais, ação popular, ação civil pública, e até os que se fazem por meio de denúncias no âmbito dos Tribunais de Contas, Ministério Público etc. (FACCIONI, 2001).

Enfim, podem-se citar inúmeros controles a que está sujeito o administrador público. No entanto, o presente estudo limita-se a abordar apenas o SCI, que o administrador público está obrigado a implantar, por decorrência das disposições constitucionais e normas infraconstitucionais.

Constituir SCI no âmbito do município constitui exigência da Constituição Federal de 1988 e, nessa esfera de governo, diferente das demais, o SCI é único, abrangendo os Poderes Legislativo e Executivo. O último é responsável pela coordenação e desempenho do referido sistema.

Segundo o art. 31 da Constituição Federal de 1988, "A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei".

A Instrução Normativa n. TC-06/2008 (art. 1º), alterada pela TC-03/2007, que dispõe sobre os processos de tomada de contas especial, apresenta as seguintes definições:

(cc) BY-NC-ND

> **Sistema de controle interno**. Conjunto de normas, atividades, procedimentos, métodos, rotinas, bem como de unidades da estrutura organizacional da Administração Pública estadual ou municipal com atuação articulada, visando ao controle interno da gestão administrativa; **Órgão central de controle interno**. Unidade administrativa integrante do sistema de controle interno da Administração Pública estadual ou municipal, incumbida da coordenação do sistema, do planejamento, da normatização, da execução e do controle das atividades relacionadas ao controle interno, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal; **Órgão de controle interno.** Unidade administrativa integrante do sistema de controle interno da Administração Pública estadual ou municipal, incumbida, dentre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos e da execução das atividades de controle no âmbito do respectivo órgão ou entidade, bem como de apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal. (TCE/SC, 2008, p. 30-31).

O Prefeito é o administrador geral do Município. Portanto, a ele incumbe, depois de organizado o SCI, mantê-lo sob permanente vigilância e avaliação, pois, bem-compreendido, o SCI poderá tornar-se o mais importante aliado de sua administração, e as falhas de seu funcionamento trazem reflexos inevitáveis nos resultados da administração, podendo comprometê-la irremediavelmente (FACCIONI, 2001).

A administração pública municipal, também responsável pelos resultados, possui autonomia para escolher a forma de provimento do cargo de controlador interno. Vale ressaltar as vantagens e desvantagens dessa escolha.

> As atribuições do Sistema de Controle interno previstas na Constituição Federal constituem atividades permanentes do Município. Por isso, devem ser desempenhadas por servidores efetivos. Já a nomeação dos responsáveis pelo sistema em cargo comissionado de livre nomeação e exoneração, não ofende, em princípio, o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal. Contudo, a adoção do regime comissionado, caso não haja consciência do administrador sobre a importância de um controle interno ativo e permanente, pode implicar risco de inoperância ou de omissão por parte do nomeado. A forma mais adequada e produtiva, nos municípios, é o provimento de cargo público efetivo por garantir maior autonomia e independência funcional ao controlador, pois este não precisará se submeter a pressões que venham prejudicar sua atuação. (TCE/SC, 2008, p. 32-33).

Em relação à independência de atitudes e decisões, cumpre destacar a orientação do TCE/SC que indica o provimento do cargo efetivo de controlador interno como forma mais vantajosa para a administração pública municipal.

A finalidade do controle interno está contemplada no art. 74 da Constituição Federal e no art. 62 da Constituição do Estado, e abrange uma atuação sistêmica e integrada dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com o objetivo de: i) avaliar o cumprimento de metas e a

(cc) BY-NC-ND

execução dos programas governamentais e orçamentários; ii) comprovar a legalidade e avaliar os resultados da gestão, quanto à eficiência e eficácia; iii) exercer o controle das obrigações, direitos e haveres; e iv) apoiar o controle externo.

Segundo Faccioni (2001, p. 4), "o Sistema de Controle Interno se constitui na alma do plano de organização de qualquer entidade, fundamentalmente comprometido com a realização dos objetivos da própria Administração, os quais constituem a razão de sua existência".

Entre as funções do Controle Interno, está a avaliação de sua própria atividade, sabendo-se que suas funções convivem na administração com todas as demais funções; resulta que se encontra presente em cada desdobramento da organização, entre inúmeras outras situações; importa afirmar, por isso, a necessidade da autoavaliação do Controle Interno a fim de preservar seu funcionamento com eficiência (FACCIONI, 2001).

O SCI utiliza a auditoria interna e a fiscalização como técnicas de trabalho, tendo como objetivo preservar os ativos, assegurar a legitimidade dos passivos e avaliar a eficiência operacional da organização.

O SCI tem como legislação específica a Constituição Federal de 1988, e, antes, a Lei Federal n. 4.320/64, mas somente se tornou obrigatório após o advento da Lei Complementar n. 101/2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal; até então, os gestores públicos das diversas esferas do governo poderiam relegar a implantação do Controle Interno na administração pública, mas agora, segundo as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, onde podemos destacar o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas, todos os órgãos públicos e de todas as esferas estão obrigados a criar e implantar um SCI, e os relatórios de gestão fiscal devem ser assinados, não somente pelo administrador público e pelo Secretário da Fazenda, mas também pelo responsável do Controle Interno; é norma de eficácia plena e está em vigor desde o dia 4 de maio de 2000 (FACCIONI, 2001).

É imperativo que o SCI seja atuante e independente quando concluir sua verificação, e que envie ao Tribunal de Contas, bimestralmente, os relatórios com as informações necessárias, inclusive com os resultados de seu desempenho. Destacam-se, conforme a área, as seguintes informações:

(cc) BY-NC-ND

Quadro 1 - Base legal do SCI conforme área de atuação

ÁREAS DE ATUAÇÃO	BASE LEGAL
Regularidade dos registros contábeis e da elaboração do balanço anual.	Lei n. 4.320/64, arts. 83, 85 e101.
Acompanhamento dos limites constitucionais para aplicações de recursos na educação e na saúde.	Constituição Federal, arts. 212 e 77 (ADCT).
Observância dos limites de gastos com pessoal.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 20.
Encaminhamento bimestral de dados e informações por via informatizada ao Sistema e-Sfinge.	Resolução n. TC-11/2004 e Instruções Normativas n. TC-04/2004 e n. TC-01/2005.
Acompanhamento da arrecadação e das despesas, ao fim de cada bimestre, para verificar o cumprimento das metas e a necessidade da limitação de empenho com informação dos atos editados pela autoridade para esse fim.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 9º.
Audiências públicas para avaliar as metas do último quadrimestre e para a elaboração do planejamento – PPA, LDO e LOA.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 9º, § 4º.
Avaliação do cumprimento das metas do PPA, LDO e dos programas de governo.	Constituição Federal, art. 74, I, e Constituição Estadual, art. 62, I.
Considerações sobre a regularidade dos atos e dos procedimentos realizados pela administração pública do município.	Constituição Federal, art. 74, II e IV, e Constituição Estadual, art. 62, II.
Acompanhamento da realização de operações de crédito e conformação às normas e limites legais.	Constituição Estadual, art. 62, III, e Lei Complementar n. 101/2000, arts. 32 a 40.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina (2008)

O Quadro 1 demonstra uma síntese sobre a legislação específica do SCI, que compreende um conjunto de normas, métodos, rotinas e procedimentos que, coordenados entre si, resultam no alcance dos objetivos da administração pública de maneira eficiente, eficaz e econômica.

De posse das informações encaminhadas de cada setor, o controlador deverá analisá-las e concluir pela sua regularidade ou não, oferecendo, desse modo, subsídios para o Controle Externo na fiscalização e, principalmente, na comunicação de ocorrências de irregularidades e na apresentação de propostas para corrigir procedimentos, cujo resultado deverá ser comunicado à autoridade administrativa.

2.2 Efetividade e Operacionalização

No que tange a esse trabalho, entende-se como efetividade a capacidade de promover os resultados pretendidos, observando a legislação e providenciando os procedimentos que sejam capazes de promover transformações na situação existente e reflitam na economicidade, eficiência e eficácia nas operações.

> A economicidade consiste em produzir mais utilizando os mesmos recursos e mantendo ou melhorando o nível de qualidade. A efetividade consiste, de fato, em constatar a existência do objeto ou

(cc) BY-NC-ND

> processo em referência. Por eficiência se entende o fazer bem determinada coisa enquanto a eficácia consiste em fazer a coisa certa diante do objeto previsto. (CRUZ, 1997, p. 57).

De acordo com Araújo (2001, p. 136), "operacionalização é o conjunto de procedimentos e técnicas que permitem a obtenção de um resultado".

A operacionalização está entre os principais objetivos do SCI, pois deve promover a eficiência operacional para alcançar os efeitos positivos que a organização pretende.

2.3 Licitação

Na administração pública, assim como em outras entidades, existe a necessidade de adquirir bens, serviços e contratar obras para atender à coletividade, e essas aquisições devem respeitar procedimentos específicos, de modo que haja transparência e o interesse público seja atendido.

> No Brasil, por regra, as aquisições por parte da Administração Pública são realizadas por intermédio de licitação. Pode-se conceituar licitação como o procedimento administrativo preliminar, mediante o qual a Administração, baseada em critérios prévios, seleciona, entre várias propostas referentes a compras, obras ou serviços, a que melhor atende ao interesse público, a fim de celebrar contrato com o responsável pela proposta mais vantajosa. [...] a proposta mais vantajosa nem sempre está relacionada com o menor preço. (DARÓS, 2011, p. 13)

O Tribunal de Contas da União apresenta o seguinte conceito de licitação: é um procedimento administrativo formal em que a administração pública convoca, mediante condições estabelecidas em ato próprio na forma de edital ou convite, empresas interessadas na apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços, em que o objetivo principal é garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, de maneira a assegurar oportunidade igual a todos os interessados e possibilitar o comparecimento ao certame do maior número possível de concorrentes (TCU, 2006).

Nesse contexto, a Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, que alterou a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, possibilita a aplicação de critérios socioambientais nas licitações e contratos da administração pública, conforme o teor do art. 3º:

> A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

2.4 Contratações Públicas Sustentáveis

O Ministério do Planejamento, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, apresenta a seguinte definição para contratações públicas

(cc) BY-NC-ND

sustentáveis:

> É a criação de uma política de contratações públicas que leve em consideração critérios de sustentabilidade, ou seja, critérios fundamentados no desenvolvimento econômico e social e na conservação do meio ambiente através da utilização do poder de compra do Estado como instrumento de implementação de políticas públicas, visando, dar exemplo aos consumidores, Induzir o comportamento de outros consumidores, reduzir a geração de resíduos, fortalecer o mercado de bens e serviços ambientais, maior ecoeficiência no processo produtivo, além de apoiar a inovação tecnológica (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2011, p. 2).

Essa forma de uso do poder de compra representa um novo paradigma nas compras públicas brasileiras, alocando os recursos de modo eficiente, o que significa muito mais do que obter bons preços e dar transparência aos procedimentos. Trata-se, na verdade, de uma evolução das compras públicas, em que se torna possível maximizar os recursos públicos, alocando-os em setores estratégicos e relevantes para o desenvolvimento econômico, social e ambiental.

A exigência de observação a critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas busca o interesse público e está amparado em acordos internacionais de que o Brasil é signatário, no ordenamento constitucional e legal, em políticas públicas instituídas no País e nas normas infralegais, conforme será abordado a seguir:

De acordo com o art. 170 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

> A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> I - soberania nacional;
> II - propriedade privada;
> III - função social da propriedade;
> IV - livre concorrência;
> V - defesa do consumidor;
> VI - defesa do meio ambiente;
> VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
> VIII - busca do pleno emprego;
> IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte.
> Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.
> A defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação.

Conforme o art. 225 da Constituição Federal (BRASIL, 1988):

> "Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações".

Incumbe ao Poder Público, para assegurar a efetividade desse direito, entre

(cc) BY-NC-ND

outras obrigações, exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, e promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para preservação do meio ambiente.

A Lei n. 6.938/81 define, em seu art. 2º[1], o objetivo e os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente. Essa lei tem um dos seus fundamentos nos incisos VI e VII do art. 23 da Constituição Federal, que determina a competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas, além de preservar as florestas, a fauna e a flora, tendo como objetivo a formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico.

Entre os objetivos a serem perseguidos pela administração pública, está o de desenvolver uma política de contratações públicas que estimule a adoção de padrões de produção e consumo mais sustentáveis.

Não obstante toda a carga legal e jurídica a embasar a adoção de critérios socioambientais nas licitações públicas, alguns critérios podem ser considerados: (i) comprar sustentavelmente implica comprar na medida exata da necessidade; (ii) comprar compartilhadamente aumenta o poder de compra do Estado e diminui os valores unitários dos bens adquiridos, além de evitar a realização de certames repetitivos; (iii) a utilização de recursos de tecnologia para realização dos procedimentos licitatórios; e (iv) considerar, para os produtos, a quantidade de resíduos gerados após a utilização destes, ou durante a execução de um contrato (SILVA; GUIMARÃES; SILVA, 2012). Resta claro que

> "o conceito de Licitações Sustentáveis não é somente utilizar critérios sustentáveis nas licitações, mas, além disso, devem-se considerar consequências ambientais e o benefício à sociedade" (CASTRO; CRUZ; FREITAS, 2011, p. 14).

3 Procedimentos Metodológicos

Quanto à natureza, a pesquisa que deu origem a este artigo é classificada como aplicada. Quanto à forma de abordagem do problema, a pesquisa é classificada como quantitativa e qualitativa. Quanto aos objetivos, a pesquisa é exploratória e descritiva, visando à descrição e à apresentação dos resultados obtidos com a coleta de dados.

Quanto à coleta dos dados, essa pesquisa utilizou-se de um levantamento ou survey das informações a serem analisadas. Segundo Gil (2002, p. 70), as pesquisas de levantamento ou survey:

> Caracterizam-se pela interrogação direta das pessoas cujo comportamento se deseja conhecer. Basicamente, procede-se a solicitação de informações a um grupo significativo de pessoas acerca do problema estudado para em seguida, mediante análise quantitativa, obter as conclusões correspondentes aos dados coletados.

A trajetória metodológica divide-se em três fases. Na primeira fase – fundamentação teórica –, são abordados os conceitos de

(cc) BY-NC-ND

sistemas de controle, funções, importância e aspectos legais do controle interno, conceito de licitações, suas modalidades, conceito e marco legal e normativo das contratações públicas sustentáveis e os tratados internacionais.

Na segunda fase, tem-se a análise dos resultados, na qual se verifica a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI e sua visão acerca das práticas de inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental na seleção das propostas que as prefeituras utilizam para fazer suas compras. Para coletar os dados, foi utilizado um questionário, com pesquisa in loco nos meses de junho a agosto de 2011, direcionado aos controladores internos e aos responsáveis pelas compras nos municípios da região da AMFRI. A AMFRI é uma associação que abrange os 11 municípios que fazem parte da região da Foz do Rio Itajaí Açu. Eles serão identificados como Município A, Município B, Município C, Município D, Município E, Município F, Município G, Município H, Município I, Município J e Município K, tendo sua sede própria na cidade de Itajaí. Nela são discutidos todos os assuntos que dizem respeito aos diversos setores da administração pública municipal que são de interesse do conjunto dos municípios associados. No entanto, somente oito municípios responderam ao questionário destinado ao controlador interno, a saber: Município A, Município C, Município D, Município F, Município H, Município I, Município J e Município K. Do mesmo modo, oito municípios responderam ao questionário destinado ao responsável pelas compras e licitações, quais sejam: Município A, Município B, Município C, Município D, Município F, Município G, Município I e Município K.

A escolha dos gestores entrevistados justifica-se pelo fato de que o SCI possui uma visão geral do ente, atuando em todas as áreas da administração, tendo, assim, um importante papel, e pode contribuir de maneira significativa. Sua atuação deve transformar-se em procedimento auxiliar para a incorporação de novos hábitos, mudanças dos critérios relativos aos gastos públicos, e os responsáveis pelas compras e licitações são os profissionais ligados diretamente a esse procedimento administrativo, em que a administração pública, baseada em critérios prévios, seleciona, entre várias propostas referentes a compras, obras ou serviços, a que melhor atende ao interesse público.

O questionário (Apêndice A) destinado ao controlador interno foi dividido em duas partes: na primeira, apresenta questões que buscam verificar a efetividade no cumprimento das atribuições do SCI, e a segunda parte, que também foi direcionada aos responsáveis pelas compras e licitações, foi composta por questões que buscam verificar o grau de concordância ou não concordância dos gestores públicos quanto às afirmações sobre a adoção de critérios socioambientais para a seleção das propostas mais vantajosas como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos. Para tal, o instrumento utilizado para a coleta de dados foi composto basicamente por escalas de resposta do tipo Likert, de 5 níveis, a saber: 1 – não concordo totalmente; 2 – não concordo; 3 – indiferente; 4 – concordo parcialmente; 5 – concordo totalmente. Considerou-se como escore médio ou mediana o valor entre 3,0 a 3,99.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 2 - Indicação dos níveis do grau de concordância dos gestores públicos

RESULTADO	DESEMPENHO
Acima de 3,99	Indicam uma situação de concordância
Entre os valores 3,00 e 3,99	Uma situação intermediária entre a concordância e a discordância

Fonte: Dados pesquisados (2011)

Os questionamentos realizados foram adaptados de uma lista de verificação utilizada no método Sistema Contábil Gerencial Ambiental (Sicogea). Neste caso, foram utilizadas sete questões relativas ao critério Fornecedores (Apêndice B). O Sicogea consiste em uma ferramenta de gestão ambiental que une a contabilidade, por meio de controles, ao meio ambiente. O objetivo desse sistema é gerar informações ao gestor sobre os impactos das suas ações sobre o meio ambiente, tendo sido desenvolvido por Pfitscher (2004). O cálculo do escore de cada município é obtido com a soma da pontuação, de acordo com o grau de concordância de cada questão, dividido pelo número de questões utilizadas, conforme a fórmula a seguir:

$$\text{Sustentabilidade} = \frac{\text{Total de questões do tipo Likert}}{\text{Número de questões}}$$

Além disso, foi realizada uma questão aberta que abordou a alteração trazida à Lei n. 8.666/93 pela Lei n. 12.349, de 15 de dezembro de 2010, bem como o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, o qual acrescenta o § 1º ao art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), para determinar que, na seleção da proposta mais vantajosa para a administração, sejam levados em conta critérios de sustentabilidade ambiental. Esse dispositivo incluiu o § 7º ao art. 3º da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para definir, como um dos critérios de desempate, os bens e serviços produzidos ou prestados por empresas que invistam em pesquisa e no desenvolvimento de tecnologia no País e em projetos e programas voltados para a proteção do meio ambiente. Acrescenta também o inciso IV ao § 7º do art. 15 da Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, para determinar que, nas compras, seja observada a compatibilidade do bem a ser adquirido com as exigências relativas à proteção do meio ambiente.

Na terceira e última fase, foi apresentado um plano resumido de gestão ambiental por meio de uma ferramenta de qualidade denominada 5W2H (*What? Why? When? Where? Who? How e How much?* – O quê? Por quê? Onde? Quando? Quem? Como? Quanto custa?) (DEMING, 1990). que compõe o método Sicogea e visa sugerir atitudes que venham a melhorar a sustentabilidade obtida. Propõe recomendações para o aprimoramento das práticas de sustentabilidade ambiental e transparência das compras públicas das prefeituras, sem a pretensão de esgotar as possibilidades existentes.

4 Análise dos Resultados

Este capítulo tem a finalidade de apresentar resultados obtidos com o desenvolvimento da pesquisa, como também analisá-los à luz das teorias existentes. Dessa forma, os dados coletados são demonstrados por meio de gráficos, quadros e tabelas,

(cc) BY-NC-ND

que apresentam as principais atividades desenvolvidas pelos controladores internos, a vinculação institucional do órgão central de controle interno, o número de auditores por município e quais possuem plano de auditoria, avaliação dos escores referentes ao grau de concordância dos controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações de acordo com a lista de verificação Sicogea, que foi adaptada para atender aos objetivos da pesquisa e análise de conteúdo da questão aberta.

4.1 Verificação da Efetivação Operacional do Sistema de Controle Interno

Os principais trabalhos que devem ser desenvolvidos pelos controladores, atendendo ao que preceitua a legislação vigente, são apresentados no Quadro 3.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 3 - Quantidade de municípios que cumprem os principais trabalhos do SCI

PRINCIPAIS TRABALHOS DESENVOLVIDOS	BASES LEGAIS	CUMPRE M	%
Regularidade dos registros contábeis e da elaboração do balanço anual.	Lei n. 4.320/64, arts. 83, 85 e 101	7	87,5
Acompanhamento dos limites constitucionais para aplicações de recursos na educação e na saúde.	Constituição Federal, arts. 212 e 77 (ADCT)	8	100
Observância dos limites de gastos com pessoal.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 20	8	100
Encaminhamento bimestral de dados e informações por via informatizada ao Sistema e-Sfinge.	Resolução n. TC-11/2004 e Instruções Normativas n. TC-04/2004 e TC-01/2005	8	100
Acompanhamento da arrecadação e das despesas, ao fim de cada bimestre, para verificar o cumprimento das metas e a necessidade da limitação de empenho com informação dos atos editados pela autoridade para esse fim.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 9º	8	100
Participação nas audiências públicas para avaliar as metas do último quadrimestre e para e para a elaboração do planejamento – PPA, LDO e LOA.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 9º, § 4º	8	100
Participação nas audiências públicas de gestão fiscal.	Lei Complementar n. 101/2000, art. 48	8	100
Avaliação do cumprimento das metas do PPA, LDO e dos programas de governo.	Constituição Federal, art. 74, I, e Constituição Estadual, art. 62, I	8	100
Considerações sobre a regularidade dos atos e dos procedimentos realizados pela administração pública do município.	Constituição Federal, art. 74, II e IV, e Constituição Estadual, art. 62, II	5	62,5
Acompanhamento da realização de operações de crédito e conformação às normas e limites legais.	Constituição Estadual, art. 62, III, e Lei Complementar n. 101/2000, arts. 32 a 40	7	87,5
Tomada de contas especial.	Lei Complementar nº. 202/2000, Instrução Normativa nº. TC-06/2008	5	62,5
Emissão de parecer dos processos de aposentadoria.	Lei Complementar n. 202/2000, Instrução Normativa n. TC-07/2008	5	62,5
Análise de prestação de contas, convênios e subvenções sociais.	Lei Complementar n. 202/2000	8	100
Análise de requisição de compra.	Lei n. 4.320/64 e a Lei n. 8.666/93	6	75
Análise da liquidação da despesa.	Lei n. 8.666/93	2	25
Expedição de instruções normativas.	controlador interno	8	100

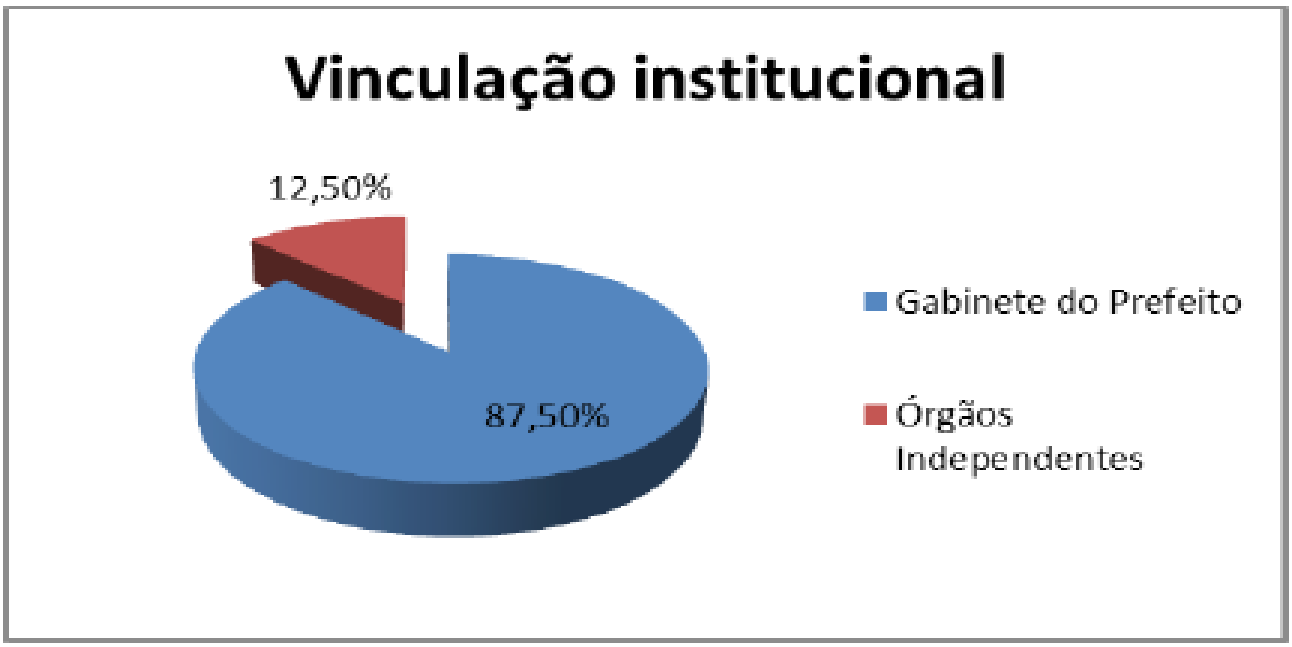
Fonte: Dados pesquisados (2011)

(cc) BY-NC-ND

Verificou-se que todos os municípios possuem implantado o SCI e cumprem a maioria dos trabalhos que devem ser desenvolvidos conforme os dispositivos legais. Constataram-se, ainda, atividades desenvolvidas que não constavam na lista de verificação aplicada aos municípios, a saber: emissão de parecer nos processos de admissão (IN TC–07/2008) em dois municípios (25%) e controle dos contratos administrativos (Lei n. 8.666/93, art. 113) em dois municípios (25%).

A vinculação institucional do órgão central de controle interno está apresentada na Figura 1:

Figura 1 - Vinculação institucional do órgão central de controle interno



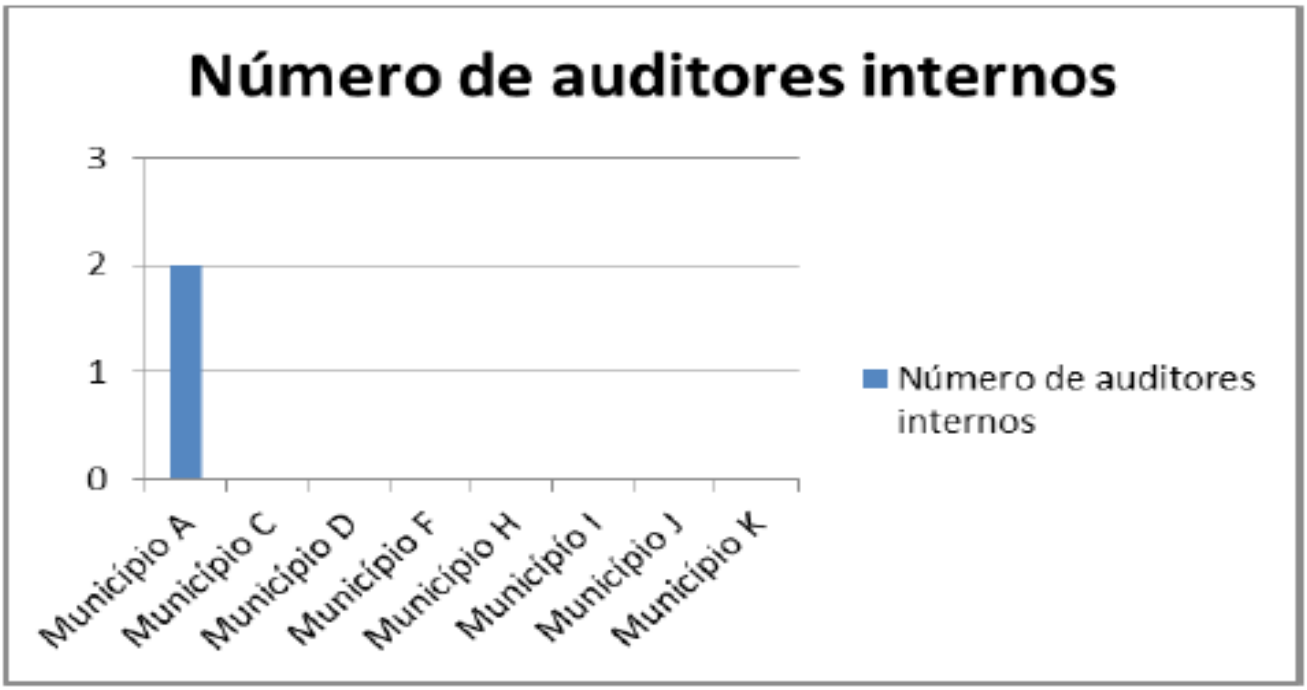
Fonte: Dados pesquisados (2011)

Por meio da Figura 1, verifica-se que a maioria dos municípios possui o órgão central de controle interno vinculado ao gabinete do Prefeito, sendo este a unidade administrativa integrante do SCI da administração pública municipal, incumbida, entre outras funções, da verificação da consistência e qualidade dos controles internos e da execução das atividades de controle no âmbito do respectivo órgão ou entidades, bem como do apoio às atividades de controle externo exercidas pelo Tribunal de Contas, o que demonstra um aspecto positivo na efetivação operacional do SCI.

A Figura 2 apresenta o número de auditores por município.

(cc) BY-NC-ND

Figura 2 - Número de auditores internos por município

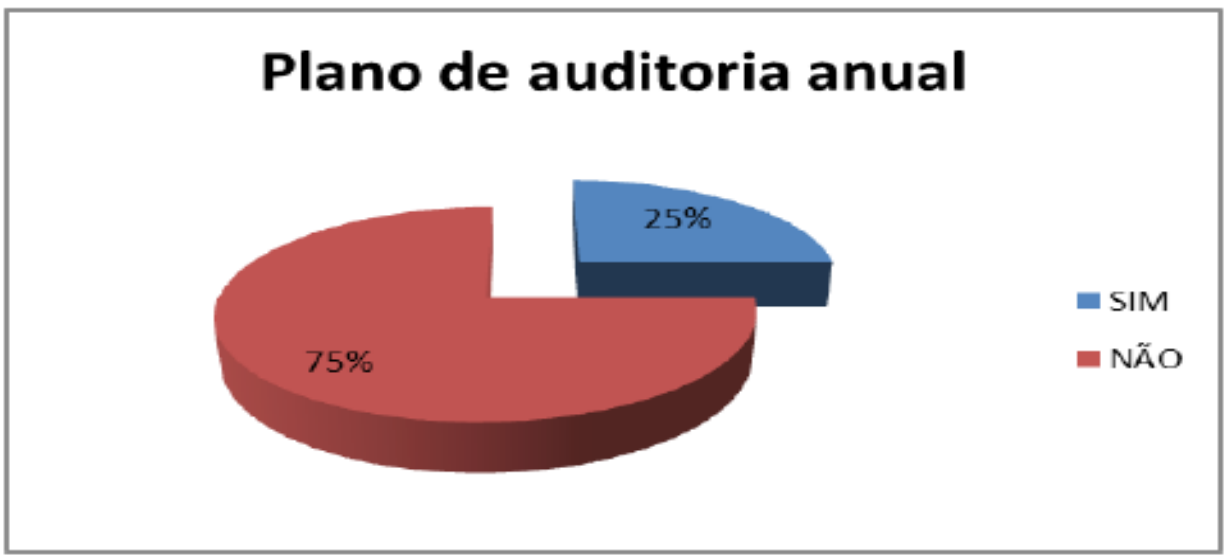


Fonte: Dados pesquisados (2011)

Percebe-se, na Figura 2, que apenas o município A possui auditores internos efetivos, entendendo que um objetivo da auditoria interna é verificar o grau de confiabilidade, assim como a qualidade do SCI, e o responsável por essa verificação é o auditor interno; constata-se que a efetivação operacional do SCI está prejudicada na maioria dos municípios.

A Figura 3 demonstra os municípios que possuem plano de auditoria.

Figura 3 - Municípios que possuem plano de auditoria anual



Fonte: Dados pesquisados (2011)

(cc) BY-NC-ND

A Figura 3 demonstra que apenas 25% dos municípios possuem plano de auditoria anual, sendo o planejamento a etapa fundamental para o sucesso do trabalho do auditor interno, em que ele poderá contar com recursos externos nos casos em que se verificar a necessidade de conhecimentos adicionais ou outro domínio de técnicas, matérias e metodologias. Verifica-se que a efetivação operacional do SCI está prejudicada devido à falta de planejamento de auditoria, em decorrência da falta de auditores internos na maioria dos municípios.

4.2 Apresentação do Grau de Concordância dos Gestores Públicos quanto à Inclusão de Práticas de Sustentabilidade Ambiental nas Licitações e Contratos Administrativos

Por meio da lista de verificação aplicada nos municípios estudados, são obtidos os escores referentes ao grau de concordância dos controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações, relativo aos critérios socioambientais para seleção das propostas mais vantajosas como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos. O cálculo da análise do grau de sustentabilidade ambiental de cada município utilizou a seguinte fórmula:

$$\frac{\text{Total da pontuação das respostas do tipo Likert (1 a 5)}}{\text{Total de questões}} =$$

Consiste em somar a pontuação de acordo com o grau de concordância de cada questão, conforme escalas de resposta do tipo Likert de 5 níveis, (1 – não concordo totalmente; 2 – não concordo; 3 – indiferente; 4 – concordo parcialmente; 5 – concordo totalmente) , dividindo-se o resultado obtido pelo número de questões, conforme a Tabela 1.

Tabela 1 - Grau de concordância dos controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações

MUNICÍPIOS	CONTROLADOR INTERNO		RESPONSÁVEL PELAS COMPRAS	
	PONTUAÇÃO	ESCORE	PONTUAÇÃO	ESCORE
Município A	33	4,71	33	4,71
Município B	-	Não respondeu.	19	2,71
Município C	33	4,71	34	4,86
Município D	33	4,71	33	4,71
Município F	34	4,86	33	4,71
Município G	-	Não respondeu.	31	4,43
Município H	34	4,86	-	Não respondeu.
Município I	30	4,28	30	4,28
Município J	31	4,43	-	Não respondeu.
Município K	32	4,57	31	4,43

Fonte: Dados pesquisados (2011)

(cc) BY-NC-ND

Analisando-se os escores obtidos com base na percepção dos controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações e o grau geral de concordância obtido pela média global por meio da soma de todos os escores obtidos, dividido pelo número total de respondentes, que resultou em 4,49 pontos, verificou-se uma situação de concordância sobre a inclusão de práticas de sustentabilidade ambiental nas licitações e contratos administrativos na maioria dos municípios, com exceção do município B, onde se verificou uma situação de discordância do responsável pelas compras e licitações; infelizmente, não temos a opinião do controlador interno desse município, que não respondeu ao questionário.

Assim, corroboram-se as afirmações de Bezerra, Araújo e Libonati (2011) de que, embora represente uma inovação para o setor público, a exigência de critérios de sustentabilidade ambiental, éticos e sociais é tida como importante e viável pelos atores que atuam nos processos de compra e contratação públicos.

4.3 Análise de Conteúdo da Questão Aberta

No que se refere à questão que abordou as alterações trazidas pela Lei n. 12.349/2010 e o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, cuja proposta é alterar a Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993, incluindo exigências quanto à inclusão de critérios de sustentabilidade ambiental nas normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, foi feito o seguinte questionamento aos gestores públicos dos municípios pesquisados: o Projeto de Lei n. 5, de 2011, ainda não foi aprovado e está tramitando no Senado Federal desde fevereiro desse ano, o qual tornará possível a inclusão de critérios ambientais, sendo obrigatória essa observação na forma da lei. Diante disso, qual a sua opinião quanto à relevância desta alteração da Lei n. 8.666 para a administração pública e sociedade civil?

As respostas obtidas dos entrevistados encontram-se transcritas no Quadro 4, de modo a destacar os trechos mais relevantes para o estudo, demonstrando, também, as principais dificuldades para a implementação dessa alteração da legislação.

(cc) BY-NC-ND

Quadro 4 - Percepções dos gestores públicos quanto à alteração da Lei n. 8.666/93

MUNICÍPIOS	TRANSCRIÇÃO DAS RESPOSTAS	
	CONTROLADOR INTERNO	RESPONSÁVEL PELAS COMPRAS
Município A	Essa alteração da legislação é de suma importância para a administração pública e sociedade civil.	Entendo que a alteração trará benefícios para a administração e sociedade.
Município B	Não respondeu.	É obrigação do governo estabelecer parâmetros ambientais para as empresas e não transferir para o município essa responsabilidade de fiscalização pela Lei n. 8.666/93.
Município C	Tudo que for para ajudar na preservação do meio ambiente, sob todos os aspectos, é importante.	A implantação deste projeto de lei será de grande benefício, tanto para a administração pública como para a sociedade.
Município D	Em minha opinião, o governo deveria editar legislação para incentivo à ISO 14001.	Penso que o assunto é pertinente.
Município F	Existe a necessidade de uma mudança cultural.	O projeto propõe um comprometimento maior da administração pública com o meio ambiente.
Município G	Não respondeu.	Não li o projeto do nobre Senador.
Município H	Não respondeu.	Não respondeu.
Município I	Penso que todas as iniciativas que visem ao desenvolvimento socioambiental são válidas e importantes.	Qualquer iniciativa que venha a encontro da preservação do meio ambiente é válida, apenas temos que ter cuidado para que não se crie um controle do mercado onde poucas empresas possam atender.
Município J	Não respondeu.	Não respondeu.
Município K	Acredito ser relevante a alteração da Lei n. 8.666/93, utilizando-se critérios ambientais.	Como o Estado não tem uma estrutura para fiscalizar as ações relativas à área ambiental, talvez seja uma forma mais eficaz para obrigar as empresas a tomarem ações para preservar o meio ambiente.

Fonte: Dados pesquisados (2011)

(cc) BY-NC-ND

Verificou-se um nível de concordância parcial com a relevância desse projeto de lei, visto que é senso comum entre os gestores que a administração pública não está totalmente preparada para alterações desse nível em curto prazo. Isso vem ao encontro dos resultados do estudo de Silva, Guimarães e Silva (2012), que constataram que o maior obstáculo para a realização de compras públicas sustentáveis provém da falta de vontade política dos gestores ou, ainda, da ausência de capacitação dos agentes, que, desprovidos de um plano de ação para implantar os critérios de compras sustentáveis, não se sentem seguros para impor determinados critérios técnicos, diversos do critério econômico, dos produtos e serviços contratados.

Segundo o posicionamento do município A, essa alteração da lei é importante, uma vez que, até então, é permitida a seleção de empresas mesmo que tenham alto potencial poluidor; já o município B acredita que é responsabilidade do governo fiscalizar as licitações e não transferir para o município essa responsabilidade de fiscalização pela Lei n. 8.666/93, as exigências ambientais são necessárias. Para o município C, a implantação desse projeto é importante, porém o processo, que já é um tanto burocrático, necessita ser simplificado, pois a maioria das empresas só pensa no capital, apesar de muitas já estarem em busca de selos de responsabilidade ambiental. O município D concorda com essa alteração da lei, contudo é fundamental estar ciente de que uma alteração desse porte afetará a administração a tal ponto de tornar o resultado das licitações "deserto", pois o processo para aquisição do certificado ISO 14001 é lento e burocrático, e o governo deveria editar legislação específica para incentivo às empresas se adequarem à ISO 14001. Já para o município F, existe a necessidade de mudança cultural, em que as vantagens econômicas nas contratações públicas não sejam medidas apenas pela obtenção do menor preço, e sim pelo custo-benefício em relação a todo o ciclo de vida do bem, assim como suas externalidades positivas e negativas; a observância de critérios ambientais para a seleção de fornecedores é algo que já vem sendo adotado pela iniciativa privada há algum tempo, e já é hora de a administração pública se envolver mais nessas questões e tomar atitudes com que ela dê o exemplo. O município G não conhece o projeto e tem dúvidas quanto ao procedimento probatório de que a empresa investe na preservação do meio ambiente; esse documento seria fornecido por qual órgão, federal, estadual, municipal ou da iniciativa privada? Para o município I, essas iniciativas são válidas, porém a proposta de alteração supracitada é muito genérica, deixando lacunas e mais subterfúgios para que empresas mal-intencionadas acabem se valendo desse argumento genérico para vencer licitações, podendo ocorrer que, nesses casos, a empresa não desenvolva nenhuma prática sustentável; apenas temos que ter cuidado para que não se crie um controle do mercado onde poucas empresas possam atender. O município K acredita na relevância desse projeto, porque, para os que estão vivenciando uma grande transformação na sociedade, com o crescimento desordenado e desenfreado nas cidades e o excesso de consumismo, talvez seja uma forma mais eficaz para obrigar as empresas a tomarem ações para preservar o meio ambiente, apenas esperam que essa forma de cobrança ou apresentação de documentos comprobatórios não seja alvo de possíveis falsificações de documentos.

(cc) BY-NC-ND

4.4 Plano Resumido de Gestão Ambiental

O plano de ação 5W2H é um instrumento de planejamento, composto por ações direcionadas o mais próximo possível dos níveis operacionais. Ressalta-se que o método é mundialmente conhecido e usualmente utilizado tanto na academia quanto nas organizações (NUNES, 2010). Ele foi concebido para servir como uma ferramenta da qualidade, na medida em que estrutura sugestões de melhorias, indicando responsáveis, formas de atuação, prazos e locais a serem introduzidas as contribuições, conforme ordem de prioridade encontrada ao longo do estudo.

Dessa maneira, no sentido de contribuir para melhorar a percepção dos gestores quanto a uma possível correção de hábitos de desperdício e desatenção, aliado à necessidade de motivar os servidores públicos para estarem abertos a mudanças nos procedimentos administrativos, apresenta-se um plano resumido de gestão ambiental, no qual se utiliza a ferramenta da qualidade 5W2H, partindo dos resultados dos escores referentes ao grau de concordância dos gestores públicos quanto às práticas de sustentabilidade ambiental das compras públicas e quanto aos resultados da análise da questão aberta que abordou a Lei n. 12.349/2010 e o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, conforme apresenta o Quadro 5.

Quadro 5 - Plano resumido de gestão ambiental

PROJETOS AMBIENTAIS PARA OS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DA AMFRI			
ORÇAMENTO PREVISTO AUTORIZADO POR		NÃO ORÇADO PREFEITO	
POR QUÊ	**QUEM**	**META + COMO**	**QUANDO**
Resultados dos escores referentes ao grau de concordância quanto às práticas de sustentabilidade ambiental das compras públicas.	Controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações.	Recomenda-se um trabalho contínuo de conscientização dos gestores.	A partir do 1º semestre de 2012, devendo se transformar em processo contínuo.
Quanto aos resultados da análise da questão aberta que apresentou o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011.	Controladores internos e responsáveis pelas compras e licitações.	Nesses casos, recomenda-se a inclusão de um período de adaptação das empresas às novas exigências e o aprimoramento dos sistemas de controle de gestão no setor público.	A partir do 1º semestre de 2012, devendo se transformar em processo contínuo.

Fonte: Adaptado de Pfitscher (2004)

(cc) BY-NC-ND

Essa abertura requer a participação de profissionais de todas as áreas, independentemente de cargo ou grau de responsabilidade, em um processo que deve ser encarado com naturalidade e maturidade, pois, além de muito dinâmico, está voltado para as exigências da sociedade e sua economia de mercado. Em relação aos resultados dos escores referentes ao grau de concordância dos gestores públicos quanto às práticas de sustentabilidade ambiental das compras públicas, recomenda-se um trabalho contínuo de conscientização dos gestores, principalmente nos municípios onde foram verificadas situações de discordância, nesse caso, o município B, utilizando métodos de capacitação profissional que incluam treinamentos específicos para o tema de gestão socioambiental. Nessa linha de pensamento, Castro, Cruz e Freitas (2011) afirmam que a indução de critérios sustentáveis para as licitações requer não apenas normas, mas capacitação dos gestores e divulgação das legislações atualizadas para que a aplicabilidade normativa seja efetiva.

Quanto aos resultados da análise da questão aberta que apresentou a Lei n. 12.349/2010 e o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, recomenda-se a inclusão de um período de adaptação das empresas às novas exigências; incluir a fiscalização desses processos nos trabalhos desenvolvidos pelo SCI e o aprimoramento dos sistemas de controle de gestão no setor público em suas várias formas, controle social, controle externo, controle interno, controle jurídico e controle gerencial.

5 Conclusões e Sugestões para Futuros Trabalhos

Ao encerrar este estudo, entende-se que objetivo de verificar a efetivação operacional do SCI e sua visão quanto à inclusão de critérios socioambientais nas licitações dos municípios da região da AMFRI foi alcançado.

O questionário enviado aos gestores dos 11 municípios que compõem a AMFRI foi respondido por oito dos 11 controladores internos e por oito responsáveis pelas compras e licitações.

Analisando a pesquisa realizada in loco, constatou-se que todos os municípios possuem implantado o SCI e cumprem a maioria dos trabalhos que devem ser desenvolvidos conforme os dispositivos legais, porém sua efetiva operacionalização encontra-se prejudicada.

Entre os principais pontos observados, foi constatado um aspecto positivo, em que se verificou que a maioria dos municípios possui o órgão central de controle interno vinculado ao gabinete do Prefeito, porém a efetivação operacional do SCI está prejudicada devido à falta de auditores internos. Entendendo que um objetivo da auditoria interna é verificar o grau de confiabilidade, assim como a qualidade do SCI, observa-se que, na maioria dos municípios, não há a efetivação operacional, visto que esta resulta nos objetivos que se pretendem alcançar, e o responsável por essa verificação é o auditor, com o desenvolvimento do seu trabalho. Tendo em vista a importância da auditoria interna para a efetividade operacional do SCI, sugere-se aos municípios que efetuem concursos públicos para o cargo de auditor interno.

Outro ponto observado na pesquisa é a necessidade de o cargo de controlador ser efetivo, em consonância com a orientação do TCE/SC; a forma mais adequada e produtiva nos municípios é o provimento de cargo público efetivo, pois garante maior autonomia e independência funcional ao controlador.

(cc) BY-NC-ND

Contudo, em todos os municípios investigados, o provimento do cargo de controlador interno é comissionado, o que não ofende, em princípio, o disposto no inciso V do art. 37 da Constituição Federal, no que compete à nomeação dos responsáveis pelo sistema em cargo comissionado de livre nomeação e exoneração.

Verificou-se uma situação de concordância da maioria dos municípios quanto às afirmações sobre critérios socioambientais para seleção das propostas mais vantajosas como critério de desempate nas licitações e contratos administrativos, e um nível de concordância parcial relativo à Lei n. 12.349/2010 e ao Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, o que indica que os gestores estão preparados para a adoção de uma política ambiental voltada à conservação dos recursos naturais, em que as compras públicas podem e devem ser um instrumento de promoção do desenvolvimento sustentável, mediante a inclusão de critérios socioambientais nos processos de aquisição de bens, serviços, obras e serviços de engenharia; dessa forma, a compra pública passa a ser utilizada como instrumento de desenvolvimento sustentável, efetivamente associada ao poder de compra da administração. A exigência de observação a critérios de sustentabilidade ambiental nas contratações públicas busca o interesse público e ampara-se em acordos internacionais de que o Brasil é signatário, no ordenamento constitucional e legal, em políticas públicas instituídas no País e nas normas infralegais.

Nesse sentido, a adoção de uma política ambiental que promova simultaneamente a educação da população, incorporando novos hábitos, apoio ao surgimento de tecnologias limpas, conservação dos recursos naturais e reaproveitamento dos resíduos, por meio de uma logística reversa, somada as iniciativas individuais de natureza pública e privada, tem sido o melhor caminho para equacionar o crescimento desenfreado da sociedade de consumo diante das limitações do planeta.

Como trabalhos futuros, sugere-se aplicar a lista de verificação novamente, depois que o Projeto de Lei do Senado n. 5, de 2011, for sancionado e a Lei n. 12.349/2010 tiver um tempo razoável de aplicação, para comparar com a lista aplicada neste trabalho, para verificar a evolução da gestão pública municipal no que se refere às questões ambientais; realizar estudo com verificação in loco detalhada em outros municípios; realizar estudo idêntico em outros estados; realizar trabalho com aplicação de todos os critérios do Sicogea – Geração 3; realizar estudo sobre as ementas dos cursos de graduação e pós-graduação que tratam da responsabilidade social e ambiental.

Referências

AMFRI. **Histórico e municípios da associação.** Disponível em: <http://www.amfri.org.br/home/>. Acesso em: 1 fev. 2011.

ARAÚJO, I. P. S. **Introdução à auditoria operacional.** Rio de Janeiro: FGV, 2001.

BEZERRA, M. S. C.; ARAÚJO, D. M. D. C.; LIBONATI, J. J. Critérios de sustentabilidade nas decisões de compras realizadas no setor público: um estudo multicaso em duas IFES do Estado de Pernambuco. In: Congresso ANPCONT, 5., 2011, Vitória. V Congresso ANPCONT. **Anais...** Vitória: ANPCont, 2011. Disponível em: <http://www.anpcont.com.br/site/docs/congressoV/CCG245.pdf>.

(cc) BY-NC-ND

Acesso em: 5 nov. 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 maio 2000.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 1964.

_____. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.** Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências, Brasília, DF, 1981.

_____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF, 1993.

_____. **Lei nº 12.349, de 15 de dezembro de 2010.** Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. **Diário Oficial da União**, 16 dez. 2010.

CASTRO, J. K.; CRUZ, F.; FREITAS, C. L. Licitações sustentáveis: um estudo em Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) na região Sul do Brasil. In: Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente, 13., 2011, São Paulo. XIII Encontro Nacional de Gestão Empresarial e Meio Ambiente. **Anais...** São Paulo: EAESP-FGV/FEA-USP, 2011. Disponível em: <http://www.engema.org.br/upload/pdf/2011/491-276.pdf>. Acesso em: 4 nov. 2012.

CRUZ, F. da. **Auditoria governamental**. São Paulo: Atlas, 1997.

DARÓS, L. L. **Controle de licitação, contratos e convênios.** Florianópolis: UFSC, 2011.

DEMING, W. E. **Qualidade:** a revolução da administração. Rio de Janeiro: Marques-Saraiva, 1990.

FACCIONI, V. J. Sistema de controle interno da administração pública municipal: proposta para instituir controle interno nas administrações municipais (Conselheiro Victor J. Faccioni – TCE/RS). In: Encontro Nacional dos Tribunais de Contas, 2001, Belém, **Anais...** Belém: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, nov. 2001. Disponível em: <www.tce.rs.gov.br/legislacao/controle_interno/pdf/palestra.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Contratações públicas sustentáveis.** Disponível em: <http://www.abntonline.com.br/Rotulo/Dados/Images/file/Contrata%C3%A7%C3%B5es%20P%C3%BAblicas%20Sustent%C3%A1veis.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2011.

(cc) BY-NC-ND

NUNES, J. P. de O. **Um aporte ao sistema contábil gerencial ambiental:** elaboração e aplicação parcial do novo sistema em clínica hospitalar. 2010. 241 f. Dissertação (Mestrado em Contabilidade) – Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010.

PFITSCHER, E. D. **Gestão e sustentabilidade através da contabilidade e controladoria ambiental:** estudo de caso na cadeia produtiva de arroz ecológico. Florianópolis, 2004, 252 p. Tese (Doutorado em Engenharia da Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, 2004.

SENADO FEDERAL. **PLS – Projeto de Lei do Senado, nº 5 de 2011**. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=98967>. Acesso em: 1 mar. 2011.

SILVA, J. J.; GUIMARÃES, P. B. V.; SILVA, E. C. Compras públicas sustentáveis: aspectos legais, gerenciais e de aplicação. **ReCont:** Registro Contábil, v. 3, n. 1, p. 45-61, 2012. Disponível em: <http://www.seer.ufal.br/index.php/registrocontabil/article/viewFile/549/313>. Acesso em: 5 nov. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Licitações e contratos:** orientação básicas. 3. ed. Brasília, 2006.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA. **Início de mandato**: orientação aos gestores municipais. Florianópolis, 2008.

Notas

i A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II – racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III – planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV – proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI – incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII – acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII – recuperação de áreas degradadas;

IX – proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X – educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

(cc) BY-NC-ND

ICMS TURÍSTICO E CONSELHOS MUNICIPAIS DE TURISMO: UM ESTÍMULO À PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM PROL DO DESENVOLVIMENTO TURÍSTICO EM DESTINOS INDUTORES DE MINAS GERAIS?

Tourism ICMS and Municipal Tourism Councils: a Stimulus to Social Participation for Development Tourist in Inducers Destinations of Minas Gerais?

Resumo

Este estudo tem como objetivo analisar se duas práticas do âmbito governamental realizadas em um estado brasileiro – Minas Gerais – têm estimulado a participação social em prol do desenvolvimento turístico. São elas: o ICMS Turístico e os Conselhos Municipais de Turismo. Para tanto, optou-se por realizar a análise em 16 destinos indutores do turismo de tal estado. Como subsídio teórico, foram utilizadas referências da literatura especializada em administração pública e turismo. Trata-se de um estudo qualitativo cujos procedimentos metodológicos incluem coleta de dados primários (pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com 62 atores do turismo estadual e dos destinos analisados) e secundários (pesquisa bibliográfica). As análises dos dados foram efetuadas por meio da técnica de análise de conteúdo. Os resultados mostraram que as duas práticas analisadas têm estimulado a participação social em prol do desenvolvimento turístico em destinos indutores mineiros, mas apresentam algumas limitações administrativas e operacionais que necessitam ser revisadas.

Palavras-chave: ICMS Turístico; Conselhos Municipais de Turismo; desenvolvimento turístico; políticas públicas; participação social.

Érica Beranger Silva Soares - ericaberanger@gmail.com
Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa
Pesquisadora no Grupo de Pesquisa/ Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) sobre Administração Pública e Gestão Social no Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa

Magnus Luiz Emmendoerfer - magnus@ufv.br
Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais
Professor e Pesquisador no Departamento de Administração da Universidade Federal de Viçosa, com atuação no Programa de Pós-Graduação em Administração. Líder do Grupo de Pesquisa/CNPq sobre Gestão e Desenvolvimento de Territórios Criativos

Lara Pereira Monteiro - lara.monteiro@ufv.br
Graduanda em Administração pela Universidade Federal de Viçosa
Universidade Federal de Viçosa

Alice Rodrigues Borges - alicerodriguesb@hotmail.com
Graduanda em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa
Universidade Federal de Viçosa

Para a avaliação desse artigo, os Cadernos contaram com a colaboração da equipe organizadora do VI ENAPEGS - Encontro Nacional de Pesquisa em Gestão Social, em particular de Patrícia Maria Emerenciano de Mendonça, Luciano Prates Junqueira e Sylmara Francelino Gonçalves-Dias, que participaram como editores ad-hoc e contribuíram com a sugestão de pareceristas para o processo de avaliação duplo-cego adotado pela revista. A versão preliminar desse artigo foi apresentada no VI Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social: Mobilizações e Conexões (Enapegs), de 21 a 23 de maio de 2012, São Paulo-SP.

Esta obra está submetida a uma licença Creative Commons

Este trabalho foi elaborado com apoio do CNPq, da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig) e da Fundação Arthur Bernardes (Funarbe).

Artigo submetido no dia 27.08.2012 e aprovado em 11.12.2012

Abstract

The purpose of this study is to analyze whether two government measures carried out in a State in Brazil - Minas Gerais - have encouraged social participation in the development of tourism. These are as follows: ICMS Tourism and municipal tourism councils. In undertaking the study, we decided to conduct an analysis in 16 destinations inducers for tourism in this State. As a theoretical support, references were made to the specialized literature in public administration and tourism. This is a qualitative study and its methodological procedures include primary data collection (documentary research and semi-structured interviews with 62 stakeholders of the tourism destinations of the state that have been analyzed) and secondary data (a review of the literature). The data analysis was conducted by means of the content analysis technique. The results showed that the two practices that were analyzed have encouraged social participation for tourist destinations in Minas Gerais, but they showed signs of administrative and operational shortcomings that need to be overcome.

Keywords: *Tourism ICMS; municipal tourism councils; tourism development; public policy; social participation.*

1 Introdução

O turismo, ao ser planejado de maneira participativa, conforme indica a Constituição brasileira de 1988 (SOUZA, 2006b), pode gerar divisas e proporcionar uma efetiva distribuição de renda, melhorando a qualidade de vida da população. Internacionalmente, a Organização Mundial do Turismo (OMT) aponta um cenário promissor para o desenvolvimento da atividade, apresentando o crescimento gradativo da movimentação turística, que, entre 2000 e 2008, passou de aproximadamente 689 milhões de deslocamentos para cerca de 922 milhões (BRASIL, 2009). Esse ambiente estimula, no campo científico, discussões relacionadas à atividade.

Ao ter no território, na paisagem, no patrimônio natural e cultural suas principais matérias-primas (COOPER et al., 2007), o turismo acaba contando com a participação direta e indireta do poder público, que, segundo Solha (2004), é sempre analisada em discussões sobre desenvolvimento turístico no contexto mundial. Beni (2008) também destaca o papel da iniciativa privada e de entidades civis junto ao poder público para a construção de um modelo de desenvolvimento integral, integrado e sustentável.

Mas e no Brasil? Essa questão tem sido tratada em nível estadual? A sociedade, representada por profissionais que atuam em Conselhos de Turismo (municipais e estaduais), associações hoteleiras, comerciais, entre outras, também exercem papel relevante nesse processo?

Esses questionamentos instigam a realização de estudos acerca da compreensão das relações entre poder público e a sociedade civil para o desenvolvimento do turismo em nível estadual. Tais estudos têm sido uma preocupação de pesquisadores brasileiros das Ciências Sociais e Humanas, e é nesse contexto que esta pesquisa se insere. Um contexto onde a Política Nacional de Turismo enfoca a descentralização e a regionalização e que inspira governos estaduais a planejarem ações em prol do desenvolvimento turístico.

Uma ação diferenciada no âmbito turístico nacional foi a alteração da parcela da

(cc) BY-NC-ND

receita do produto da arrecadação do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que, em Minas Gerais, passou a ter novos critérios, entre eles o turismo. Assim, o ICMS Turístico (como tem sido chamado no estado) corresponde a um incentivo que permite às administrações públicas municipais uma suplementação financeira para a realização de investimentos no setor turístico, nas localidades contempladas com o recurso.

O ICMS Turístico é representado por meio do critério turismo no ICMS Solidário, instituído pela Lei Estadual n. 18.030/2009 (Lei Robin Hood), que estabelece que o repasse maior de recursos seja para as cidades mais pobres do estado. Tal inclusão permite que as administrações municipais recebam uma suplementação financeira, caso cumpram as exigências estabelecidas no Decreto de Regulamentação. Entre as exigências, estão ações relacionadas ao estímulo da criação de uma cultura de planejamento nos municípios e da participação da sociedade civil por meio da atuação de Conselhos Municipais de Turismo.

Mediante essa situação e considerando a identificação por parte do Ministério do Turismo (MTur) de destinos que já apresentam um nível de desenvolvimento turístico e que, portanto, são considerados capazes de induzir o desenvolvimento da atividade regionalmente – chamados de destinos indutores, este estudo pretende responder ao seguinte questionamento: o ICMS Turístico e os Conselhos Municipais de Turismo têm estimulado a prática da participação social em prol do desenvolvimento turístico em destinos indutores?

Como o ICMS Turístico é aplicado em Minas Gerais, e tal estado também elegeu seus destinos indutores em âmbito regional, seguindo as diretrizes do MTur, optou-se por estudar o problema em tais destinos mineiros. Assim, objetiva-se analisar se o ICMS Turístico e os Conselhos Municipais de Turismo podem ser considerados práticas que estimulam a participação social em destinos indutores mineiros, promovendo o desenvolvimento turístico em tais locais. Entre os destinos contemplados nesta pesquisa, estão: Araxá, Belo Horizonte, Caeté, Camanducaia, Capitólio, Caxambu, Diamantina, Juiz de Fora, Maria da Fé, Ouro Preto, Poços de Caldas, Santana do Riacho, São João del-Rei, São Lourenço, Sete Lagoas e Tiradentes. Esses destinos estão sendo trabalhados como indutores do desenvolvimento turístico em Minas Gerais pela Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur) desde 2008.

Para subsidiar a análise pretendida, foram utilizadas referências da literatura especializada em administração pública e turismo. Esse aporte literário foi necessário para nortear os procedimentos metodológicos e, posteriormente, embasar as análises e discussões referentes aos dados levantados na pesquisa.

2 Desenvolvimento Turístico e o Papel do Estado no Turismo

Apesar de ser uma atividade produtiva capitalista, que, enquanto negócio, visa à obtenção de lucros, o turismo pode ser absorvido de diversas maneiras pelas culturas e modos de produção locais, configurando-se como prática social, econômica, política, cultural e educativa, envolvendo relações sociais e de poder entre residentes e turistas, produtores e consumidores, se configurando como uma

(cc) BY-NC-ND

atividade contraditória que, ao mesmo tempo, transforma o espaço em mercadoria (massificando culturas e atendendo as necessidades dos que vêm de fora em detrimento dos residentes), mas que também cria oportunidades de ganhos para a comunidade onde a atividade se estabelece (CORIOLANO, 2006).

Tais características justificam estudos que procuram compreender e identificar como o desenvolvimento pode ser entendido nessa atividade tão complexa, que exemplifica as contradições do mundo contemporâneo regido pela lógica do capital, mas que, cada vez mais, expõe a necessidade de práticas sociais.

Recentemente, teóricos estão se voltando para o conceito de sustentabilidade, seguindo a tendência mundial, incluindo definições de desenvolvimento turístico sustentável que estão direcionadas a uma visão mais holística da realidade, valorizando aspectos ambientais (HALL, 2004; BENI, 2008; BARRETTO, 2009; RUSCHMANN, 2010). A OMT (2001) também relaciona o conceito de turismo sustentável ao desenvolvimento sem degradação e sem esgotamento dos recursos existentes que possibilitam a manutenção da atividade.

Como o entendimento de desenvolvimento turístico, nesta pesquisa, está relacionado a destinos turísticos, é necessário que se tenha uma compreensão sobre o tema, observando as diversas definições que aparecem na literatura. Nota-se que alguns autores relacionam a ideia de destino turístico a um local geográfico que recebe turistas (HALL, 2004). Já outros autores preferem uma abordagem mercadológica, em que o destino deve ser visto e entendido como um produto turístico (COOPER et al., 2007; WALLINGRE, 2009). No entanto, Hall (2004, p. 216) contrapõe tal concepção, ao afirmar que:

> Embora algumas pessoas que realizem atividades de promoção, comercialização e, talvez, até planejamento de turismo, possam, às vezes, parecer sugerir o contrário, um destino não é somente um outro "produto" ou "mercadoria" [...] Se temos intenções sérias de tornar esses lugares sustentáveis, devemos tratá-los como o conjunto complexo de relacionamentos e redes que são.

Hall (2004) argumenta que a "indústria do turismo" deve estar atenta e ser sensível às necessidades da comunidade local, além de ser aceita por ela. Considerando que a maior parte da literatura da área não enfatiza a importância de se realizar um planejamento turístico tendo como base a comunidade, o autor acredita que o planejamento contínuo colaborativo entre as partes interessadas nos destinos tem emergido como um importante elemento do planejamento turístico estratégico.

Para que seja possível esse planejamento colaborativo, é necessário entender a importância da integração no desenvolvimento do turismo e no seu planejamento. Butler argumenta que a expressão "planejamento e desenvolvimento integrado" é definida como o "processo de introduzir o turismo em uma área de forma que ele se mescle com os elementos já existentes" (BUTLER, 2002, p. 87-88).

O autor considera que a integração começa pela aceitação do desenvolvimento do turismo, tanto para os residentes locais quanto para os que utilizam os recursos turísticos, e pela participação da comunidade residente. Segundo Butler (2002), essa participação ocorre de cinco formas: 1) Imposição – considerada a

(cc) BY-NC-ND

forma menos desejável de integração, que não leva em consideração, em momento algum, o envolvimento da comunidade; 2) Petição – a apresentação das propostas de desenvolvimento à comunidade é realizada somente após a tomada de decisões, permitindo apenas que os integrantes da comunidade tomem conhecimento do que foi proposto e ajustem suas operações para que estas se integrem ao que já foi planejado; 3) Assessoramento – busca-se assessoria local para identificação das formas de desenvolvimento que podem ser projetadas, mas a tomada de decisão ainda permanece fora da comunidade; 4) Representação – a comunidade possui o direito de participar do processo de integração por meio do planejamento e da sua operacionalização, no entanto as decisões ainda podem ser tomadas de fora da área local, e o processo pode gerar oposição; 5) Igualdade – é rara de acontecer, pois os que propõem e os que são afetados pelo desenvolvimento do turismo são tratados de maneira igualitária no processo de integração, ou seja, as decisões são tomadas tanto pelas comunidades como pelas fontes de desenvolvimento.

Em relação ao processo de desenvolvimento do turismo, torna-se relevante abordar a questão do papel do poder público, destacado por Beni (2008, p. 102), quando ele afirma que

> "o turismo é uma atividade que requer a intervenção proeminente do Estado pelo que representa em suas características fundamentais".

Segundo Ruschmann (2010, p. 150), "historicamente, o êxito do turismo em uma destinação depende da ação do Estado". Para Cooper et al. (2007), o envolvimento do setor público no turismo está diretamente relacionado à sua importância como atividade econômica.

No que tange à atuação de governos voltados para o turismo, é necessário que se entendam as funções normalmente atribuídas ao Estado, entre elas (HALL, 2004; DIAS 2008): (1) coordenação; (2) planejamento; (3) legislação e regulamentação; (4) empreendimentos; (5) incentivo; (6) atuação social; (7) promoção e (8) defesa do interesse público.

Como coordenação, considera-se a implementação da política de turismo que traduz os interesses específicos de todos os agentes em um interesse geral. O planejamento estabelece as linhas gerais para que o desenvolvimento aconteça de maneira ordenada, atendendo ao interesse coletivo, apesar de, na realidade, o Estado representar os interesses de determinados grupos sociais (HALL, 2004). Dias (2008) ressalta que, por ser objeto de ação política, o Estado pode ser pressionado pelos diversos setores sociais a ampliar o total de beneficiários de suas ações. As leis, decretos e resoluções são muito importantes para a realização das políticas públicas. Também cabe ao Estado, em seus diferentes níveis organizacionais, a regulamentação do turismo.

Ao se referirem a empreendimentos ou ao Estado como empresário, os autores tratam da possibilidade de o Estado exercer uma função empresarial quando determinada atividade, considerada essencial para o desenvolvimento do turismo, não gera retorno financeiro para a iniciativa privada, principalmente em relação à infraestrutura básica. Sobre esse aspecto, Barretto (2009) afirma que a realização do desenvolvimento harmônico do turismo cabe às políticas públicas, por meio da construção das infraestruturas de acesso e básica urbana que

(cc) BY-NC-ND

permitam a construção dos equipamentos e a prestação de serviços por parte da iniciativa privada. Mas a autora ressalta que, para um planejamento responsável, as políticas públicas devem impor limites às áreas de atuação que apenas visam ao lucro imediato, além de garantir saneamento, saúde, transporte, proteção ao consumidor e distribuição de renda.

Como incentivos, têm-se os empréstimos ao setor privado, incentivos fiscais, isenções de taxas e diminuição da carga tributária. A atuação social ou turismo social corresponde ao estímulo para a prática do turismo nas camadas sociais menos favorecidas, a fim de contribuir para a expansão da atividade e para a ampliação do direito ao lazer. A promoção nas regiões emissoras de turistas ou divulgação do turismo é tratada por Dias (2008, p. 128) como uma importante função das administrações públicas e "que tende a acentuar-se devido ao aumento da competição global pelo fluxo de viajantes".

Por fim, Hall (2004) considera o papel de defensor do interesse público como o que deve garantir a equidade no processo de planejamento turístico, funcionando como um árbitro dos interesses conflitantes, e não como defensor de interesses de classes, políticos ou específicos.

3 Políticas Públicas e Participação Social no Contexto Turístico Brasileiro

Existem inúmeras definições científicas para políticas públicas e, apesar de não haver consenso entre elas na literatura especializada (SECCHI, 2010), geralmente são compreendidas como as ações de governos orientadas para o interesse da sociedade como um todo, assumindo uma visão holística

> "onde o todo é mais importante que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores" (SOUZA, 2006a, p. 25).

No âmbito das políticas públicas, a participação social relaciona-se à possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva (SECCHI, 2010). A evolução do cenário público no Brasil mostra que, até a década de 1980, as políticas públicas brasileiras tinham como características: centralização decisória e financeira na esfera federal, fragmentação institucional, atuação setorial, restrita participação popular, práticas clientelistas e excesso de burocracia, entre outras (FARAH, 2000).

A Constituição de 1988 apresentou uma nova ordem institucional e federativa, trazendo algumas mudanças, como a descentralização tributária para estados e municípios e a abertura à participação popular (SOUZA, 2006b). Apesar dos conflitos, tensões e contradições resultantes da descentralização do poder político e do financeiro, a nova engenharia constitucional gerou um federalismo com múltiplos centros de poder, que, apesar de desiguais, passaram a ter acesso ao processo decisório e à implementação de políticas. As instituições estaduais se beneficiaram, administrando mais recursos e possuindo autonomia administrativa. Os municípios passaram a ser regidos com leis orgânicas próprias e a ser provedores de políticas sociais:

> A Constituição de 1988 abriu o caminho para essa participação e para a municipalização por ter incorporado o princípio que se

(cc) BY-NC-ND

> aplica à maioria das políticas sociais de que elas deveriam ser descentralizadas e participativas. (SOUZA, 2006b, p. 204)

Historicamente, no Brasil, o Estado tem ocupado o papel de protagonista em sua relação com a sociedade (OLIVEIRA, 2009). No entanto, ao longo do século XX, o País passou da pequena propensão associativa e da reduzida participação da população de baixa renda para se transformar em um dos países com o maior número de práticas participativas (AVRITZER, 2008). Entre elas, o último autor destaca o orçamento participativo, os conselhos gestores de políticas públicas e os planos diretores municipais, que apresentam diversas instituições participativas em diferentes desenhos institucionais. Apesar disso, Kerbay (2004) considera que a formação de políticas municipais, aparentemente, continua sendo monopolizada por políticos locais, burocratas e grupos de interesse.

No âmbito deste estudo, os conselhos gestores merecem uma atenção especial, principalmente porque, a partir da Constituição de 1988, esses canais de participação se multiplicaram, partindo de tradicionais áreas como saúde e educação para setores como cultura, meio ambiente e turismo (OLIVEIRA, 2009).

Constituídos pelo próprio Estado, com representação mista de atores da sociedade e atores estatais (AVRITZER, 2008), os Conselhos funcionam como meios públicos de deliberação para promover a participação da sociedade, cujos membros discutem e tomam decisões sobre as políticas públicas, além de regularem atos do governo, funcionando como "fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais" (AVRITZER; PEREIRA, 2005, p. 26), visando à ampliação da participação de setores com menos acesso ao Estado. Entre os integrantes, estão representantes de segmentos sociais (como associações comunitárias, sindicatos, organizações não governamentais e movimentos populares) e representantes de poderes instituídos (Poder Executivo e suas secretarias, Poder Legislativo e Ministério Público) (OLIVEIRA, 2009).

Considerando a intenção declarada na legislação de que essas instituições devem ampliar a participação popular e melhorar a qualidade da democracia brasileira, Fuks e Perissinotto (2006) ressaltam que tais efeitos apenas serão produzidos caso os participantes sejam capazes de exercer o poder em seu interior, interferindo no processo decisório da agenda pública. Do contrário, podem funcionar apenas como: órgãos cartoriais, referendando as decisões do Executivo; legitimadores das ações governamentais; ou como meras estruturas formais, caracterizadas pelas ausências de reuniões frequentes, de representatividade social, de acesso aos poderes locais, de programas de trabalho e de eventos de capacitação, entre outros (OLIVEIRA, 2009). No contexto turístico, a importância da participação vem sendo discutida de maneira mais expressiva desde a década de 1990, em reuniões e encontros mundiais (PEARCE; MOSCARDO, 2002), principalmente em função do enfoque sustentável cada vez mais presente na atualidade. Tais autores reforçam a importância da compreensão das percepções e atitudes de integrantes da comunidade em relação ao turismo e seus conceitos, no que tange à relação entre turismo e sociedade.

A emergência do turismo como uma das mais importantes atividades geradoras de riqueza do mundo, no fim

(cc) BY-NC-ND

do século XX, despertou o interesse pelo seu desenvolvimento nas administrações públicas brasileiras no âmbito federal (CRUZ, 2006). Com isso, a questão da participação no contexto nacional ganhou notoriedade na década de 1990, com a implementação do Plano Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT), que tinha como objetivo melhorar a qualidade dos serviços turísticos e possibilitar aumento de emprego e renda (SILVA JÚNIOR, 2004).

A participação dos municípios no PNMT era voluntária e aberta para aqueles que a desejassem efetivamente, sendo que um dos pré-requisitos era fazer parte de outros programas do Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur), que identificava, por meio do Relatório de Informações Turísticas, os destinos que deveriam ser priorizados para o turismo (SILVA JÚNIOR, 2004). Entre os princípios que regiam o PNMT, estavam: a descentralização, a sustentabilidade, as parcerias, a mobilização e a capacitação. Esse último princípio ocorre em três diferentes fases, utilizando métodos de gestão participativa e treinamento em planejamento por meio da sensibilização, capacitação e planejamento (BEZERRA, 2003).

O PNMT foi um dos motivadores para a criação de conselhos gestores de turismo em diversos municípios. Bezerra (2003) salienta que a base local é o fundamento de todo o processo de desenvolvimento que envolve o País, e, portanto, no turismo, é necessário que o município identifique sua vocação e seu papel no mercado. Para isso, a descentralização e a municipalização objetivam fortalecer o poder local por meio de uma gestão voltada para o planejamento e a organização dos seus diferentes setores. Considerando o sistema federativo brasileiro, a autora argumenta que a atividade turística da União e dos estados depende diretamente das localidades.

Ainda de acordo com Bezerra (2003), a criação da cultura do planejamento nos estados e municípios brasileiros foi o grande desafio do PNMT. O estímulo à elaboração de planos de desenvolvimento baseados nos princípios de sustentabilidade foi o grande mote do programa, mas, para isso, também era necessário incentivar a organização turística municipal, considerada essencial nos processos de municipalização. Como instrumentos para essa organização, estavam os órgãos municipais, os Conselhos Municipais (COMTUR) e os Fundos Municipais (FUMTUR), todos relacionados especificamente ao turismo.

Os órgãos municipais podem ser administrados por empresas públicas e/ou autarquias que indicam as diretrizes do Poder Executivo municipal em prol do desenvolvimento do turismo no município. Os Conselhos funcionam como órgãos consultivos e deliberativos instituídos por lei municipal, integrando entidades públicas, privadas e do terceiro setor. Já o FUMTUR deve ser criado por lei municipal e prover recursos transferidos de parte da receita orçamentária dos municípios, doações de qualquer natureza e taxas diversas (como a de turismo, por exemplo) para serem administrados pelos conselhos do setor (BEZERRA, 2003).

O PNMT motivou a participação de cerca de 1.800 municípios, sustentados na crença de que o turismo pode ser uma atividade econômica municipal, o que não significou a real aplicação dos conceitos de planejamento e envolvimento da comunidade propostos no programa e acabou por apresentar casos que não foram bem-sucedidos (SILVA JÚNIOR, 2004). No entanto, o autor chama a atenção para que

(cc) BY-NC-ND

não se assuma uma postura ingênua em relação ao planejamento com participação da comunidade, que pode apresentar inúmeras dificuldades, derivadas da indefinição do conceito de participação aplicado e dos recursos necessários para possibilitar a participação, além da falta de reduções de diferenças de poder.

Já Butler (2002) menciona como limitações que podem aparecer no processo de integração no turismo: a falta de igualdade entre as partes envolvidas, a falta de vontade e compromisso dos participantes, a falta de apreciação sobre os efeitos que o turismo pode provocar, a falta de mecanismos de controle e regulamentação da atividade turística, além da falta de dados e conhecimento sobre o turismo e o ambiente no qual ele opera.

Com base nessa discussão teórica, foram estabelecidos alguns procedimentos metodológicos que nortearam a execução e a análise dos dados coletados, a fim de responder a problemática deste estudo, apresentados em seguida.

4 Procedimentos Metodológicos

Este estudo caracteriza-se como qualitativo, que, segundo Godoi, Mello e Silva (2010), abrange vários métodos, técnicas e instrumentos a fim de ajudar a compreender o fenômeno social com o menor afastamento possível do ambiente natural.

O universo compreende atores sociais do turismo em Minas Gerais dos 16 municípios considerados indutores do desenvolvimento turístico no estado. Como ator, considera-se o conceito de Secchi (2010), que define o termo como indivíduos, grupos e organizações que influenciam o processo político e que possuem comportamentos dinâmicos de acordo com os papéis que interpretam.

As unidades de análise abrangem os municípios: Belo Horizonte, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes, São João del-Rei, Sete Lagoas, Santana do Riacho, Poços de Caldas, São Lourenço, Juiz de Fora, Camanducaia, Caxambu, Maria da Fé, Caeté, Araxá e Capitólio. Segundo a Secretaria de Estado de Turismo de Minas Gerais (Setur), esses destinos já possuem um desenvolvimento turístico e, por isso, são considerados indutores do turismo regional em Minas Gerais desde 2008.

Os sujeitos da pesquisa foram os representantes de entidades atuantes no turismo nesses destinos. Tais entidades foram selecionadas de maneira não probabilística e por tipicidade. Segundo Vergara (2005), a amostra é não probabilística, por não se basear em procedimentos estatísticos, e por tipicidade, já que é constituída pela seleção de elementos representativos da população-alvo.

A estruturação da coleta de dados primários ocorreu por meio de pesquisa documental e de campo. Na documental, foram considerados documentos fornecidos pela Setur. Já a pesquisa de campo ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas. O estudo também utilizou dados secundários obtidos por meio de pesquisa bibliográfica em publicações, teses e dissertações relacionadas ao tema da pesquisa.

Para a análise dos conteúdos dos documentos e das entrevistas, foi utilizada a técnica de análise de conteúdo, empregando a análise temática. Segundo Bardin (2009), o tema é mais utilizado como unidade de registro em estudos sobre motivações de opiniões, atitudes, valores, crenças e tendências. Os dois temas trabalhados neste estudo são: Conselhos Municipais

(cc) BY-NC-ND

de Turismo nos destinos indutores e ICMS Turístico.

A pesquisa documental considerou o documento Diretrizes da Política Pública de Turismo em Minas Gerais, de 2010, fornecido pela Setur. Já as entrevistas foram realizadas com dois gestores da Setur e 60 atores dos 16 destinos indutores. Os dois entrevistados da Setur foram identificados como agentes estratégicos para essa análise, por participarem e acompanharem o processo de planejamento realizado na Secretaria e assumirem funções estratégicas de gestão. Em todos os destinos, buscou-se selecionar entrevistados relacionados ao poder público local, iniciativa privada e entidades civis representativas do setor turístico. Trabalhou-se com o mínimo de três entrevistados por destino e o máximo de cinco. Todas as entrevistas, realizadas entre abril e dezembro de 2011, foram gravadas e transcritas durante as análises dos dados.

A seleção dos entrevistados dos destinos indutores realizou-se pelo método de indicação – *snowball* (bola de neve) (OPPENHEIM, 2001). Antes de o pesquisador se deslocar para o destino, era feito o contato por telefone com o gestor do circuito turístico ao qual o destino pertencia ou com o responsável pelo setor de turismo na Prefeitura do destino. Na maioria dos casos, o contato inicial foi realizado com os gestores dos circuitos, mas, algumas vezes, as indicações vinham da Prefeitura, principalmente quando o circuito não era sediado no destino indutor ou quando o gestor do circuito também atuava no poder público municipal. Nesse primeiro contato, o pesquisador explicava o objetivo da pesquisa e perguntava sobre as principais entidades e pessoas atuantes no turismo local. A partir de então, eram realizados os contatos com as demais entidades e sujeitos indicados. De acordo com a conversa por telefone, o pesquisador definia quais entidades participariam da pesquisa.

Os resultados da pesquisa foram trabalhados em dois blocos. O primeiro contém uma descrição sobre o contexto nacional e a implementação do projeto destinos indutores em âmbito nacional e em Minas Gerais. O segundo bloco aborda especificamente os resultados que tratam dos Conselhos Municipais de Turismo e do ICMS Turístico nos destinos indutores mineiros.

5 Política Nacional de Turismo e Destinos Indutores em Minas Gerais

O desenvolvimento da atividade turística na esfera pública no Brasil pode ser sintetizado em dois grandes momentos (EMMENDOERFER; SILVA; LIMA, 2011). O primeiro, de 1930 a 1990, é caracterizado pela centralização do Estado e pela verticalização da Política Nacional de Turismo, que tornava o desenvolvimento da atividade turística no Brasil dependente dos interesses organizacionais e pessoais dos formuladores da política pública nacional. Naquela época, o turismo passava por inúmeras mudanças institucionais em Minas Gerais, assim como no contexto nacional, mas o enfoque das ações públicas era restrito a alguns municípios tradicionalmente turísticos, como as cidades históricas e de águas termais.

A partir de 1990 (considerado o segundo momento), iniciou-se um processo de horizontalização e descentralização da política nacional por meio do Programa Nacional de Municipalização do Turismo (PNMT) e, posteriormente, com a criação do Ministério do Turismo (MTur), em janeiro de 2003. Antes mesmo do MTur, no ano de

(cc) BY-NC-ND

1999, foi criada a Setur, por meio da Lei n. 13.341, caracterizando de modo institucional o enfoque das ações públicas estaduais para o contexto regional, em consonância com as ações do governo federal, que já possuíam características descentralizadoras.

A criação do MTur foi vista pelas organizações ligadas ao turismo no País como uma demonstração de valorização dada pelo novo governo ao setor (DIAS, 2008). A partir de então, o Plano Nacional de Turismo (PNT) passou a apresentar as diretrizes, metas e programas planejados para o período de uma gestão governamental, ou seja, quatro anos. O PNT 2003/2007 refletia uma preocupação do governo com a participação dos estados e municípios por meio do Sistema Nacional de Gestão do Turismo, que incluiu o Fórum dos Secretários Estaduais, o Conselho Nacional de Turismo e o estímulo à criação dos Conselhos Municipais. Outro destaque do mesmo plano foi a elaboração dos macroprogramas, representando os desdobramentos temáticos adequados para o alcance dos objetivos e metas propostos no planejamento. Ainda seguindo as diretrizes desse plano, em 2004, o MTur lançou o Programa de Regionalização do Brasil – Roteiros do Brasil, visando à desconcentração da oferta turística brasileira a fim de propiciar a interiorização da atividade e a inclusão de novos destinos nos roteiros comercializados nos mercados interno e externo.

Dando prosseguimento ao programa de regionalização e tendo como base as metas e diretrizes estabelecidas no novo PNT 2007/2010 – Uma Viagem de Inclusão, o MTur elaborou, em 2008, o Projeto Destinos Indutores do Desenvolvimento Turístico Regional, com a missão de induzir o desenvolvimento regional por meio de 65 destinos que apresentavam infraestrutura básica e turística, além de atrativos qualificados, sendo capazes de atrair ou distribuir significativo número de turistas para o seu entorno. Desde esse período, o ministério tem realizado o Estudo de Competitividade dos 65 destinos indutores do desenvolvimento turístico regional, junto ao Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e à Fundação Getulio Vargas (FGV). O objetivo é avaliar os principais indicadores de competitividade dos destinos nacionais com padrão de qualidade internacional e auxiliar na gestão do planejamento turístico dessas localidades. Em Minas Gerais, o projeto elegeu quatro municípios e um destino referência: Belo Horizonte, Ouro Preto, Diamantina, Tiradentes e São João del-Rei. Ainda nesse mesmo estado, no período de 2007 a 2010, a Setur identificou, em um primeiro momento (2008), mais 11 municípios (além dos cinco destinos supracitados) com potencialidades para serem trabalhados como os destinos indutores estaduais, sendo eles: Sete Lagoas, Santana do Riacho, Poços de Caldas, São Lourenço, Juiz de Fora, Camanducaia, Caxambu, Maria da Fé, Caeté, Araxá e Capitólio.

Os destinos indutores nacionais correspondem aos cinco destinos indutores escolhidos pelo MTur para serem trabalhados no intuito de alcançarem um padrão de qualidade internacional. Os destinos indutores estaduais são os escolhidos pela Setur para serem trabalhados de acordo com o padrão de qualidade nacional. Isso significa que os destinos chamados de indutores nacionais devem ser trabalhados para se tornarem aptos a receber turistas internacionais, enquanto os estaduais devem ser trabalhados tendo como foco de comercialização o mercado nacional.

(cc) BY-NC-ND

Ressalta-se que, em 2010, seis novos municípios passaram a integrar o grupo dos destinos indutores estaduais: Governador Valadares, Brumadinho, Itabira, Uberlândia, Ipatinga e Montes Claros, totalizando 22 destinos indutores. No entanto, esses últimos destinos não foram abordados neste estudo, em razão de terem sido agrupados apenas em 2010, ao passo que os demais já vinham sendo trabalhados desde 2008. Como as análises compreendem o período de 2010, optou-se por não considerar esses últimos destinos indutores.

Em relação às ações relacionadas ao turismo em Minas Gerais, salienta-se que a criação da Setur, em 1999, marcou o início da política descentralizada no estado, já que a Secretaria possuía autonomia técnica e administrativa e um vínculo setorial de subordinação a um ministério (no caso, o MTur) e da regionalização, caracterizada pela participação da sociedade na definição das prioridades do turismo em Minas Gerais, verificada no programa de Circuitos Turísticos (EMMENDOERFER et al., 2007), tema amplamente discutido cientificamente nos últimos 11 anos. De acordo com o Decreto Estadual n. 43.321, o Circuito Turístico é constituído por municípios de uma mesma região que possuem afinidades culturais, sociais e econômicas e que, juntos, buscam organizar e desenvolver a atividade turística regional de base sustentável. Tal programa ganhou notoriedade nacional e caracterizou-se como uma política pública, mantendo-se ao longo de três mudanças de mandato político.

6 Conselhos Municipais de Turismo e ICMS Turístico nos Destinos Indutores Mineiros

Para responder ao problema de pesquisa, foram consideradas as percepções dos atores atuantes no turismo em Minas Gerais, representados por gestores da Setur e atores do turismo nos destinos indutores mineiros. Tais percepções foram identificadas por meio de questionamentos relacionados à atuação dos Conselhos Municipais de Turismo em tais destinos e também sobre os desdobramentos, nesses locais, do ICMS Turístico no que tange ao desenvolvimento turístico.

Considerando todos os cenários encontrados ao longo da execução desta pesquisa, entende-se que a visão de Hall (2004), de que destinos devem ser tratados como um conjunto complexo de redes e relacionamentos para serem realmente sustentáveis, é a mais plausível quando se deseja desenvolver o turismo de acordo com as referências abordadas neste estudo. Ressalta-se, ainda, a importância da compreensão das realidades locais, das expectativas da população e do seu real desejo de que a atividade turística se desenvolva naquele ambiente (CRUZ, 2006).

Essa compreensão foi verificada durante a coleta de dados, nas entrevistas de alguns atores dos destinos indutores mineiros, e, muitas vezes, refletia uma insatisfação ocasionada pelo desenvolvimento desordenado da atividade turística. Essa insatisfação foi constatada na afirmação de um dos atores entrevistados pertencente ao poder público de um destino indutor nacional e mineiro:

> [...] Entendam que turismo é consequência de um povo feliz, de uma cidade pintada, de um planejamento turístico, de um planejamento urbano ordenado, que não tenha poluição visual, que não tenha trânsito desordenado [...] e isso é que faz a diferença [...] eu sonho com uma cidade

(cc) BY-NC-ND

> em desenvolvimento, eu sonho com uma cidade moderna, mas eu não posso nunca esquecer de onde eu vim, da minha raiz [...]

Ressalta-se que esse destino é também trabalhado pelo MTur como um dos 65 indutores escolhidos para alcançar um padrão de qualidade turística internacional. Um destino que, apesar da marginalização sofrida pela comunidade em função da prática desordenada da atividade turística nos últimos anos (relatada por atores entrevistados), apresentou indícios de mudança, observados principalmente em função da criação do Conselho Municipal de Turismo no final de 2010, e que, de acordo com esse mesmo ator, já representam um avanço para o desenvolvimento do turismo:

> [...] é a primeira vez que tem um Conselho de Turismo... para mim isso já é um avanço... existem reuniões que, mesmo que não se resolva muita coisa, há coisas que são discutidas e isso já é um avanço [...] e está acontecendo [...] por mais que seja a passos lentos, que é natural, mas está acontecendo [...]

Tal situação chama a atenção para o papel dos Conselhos Municipais de Turismo, indicando a importância desse espaço para minimizar o problema do diálogo e da ação coletiva em prol do desenvolvimento turístico. Observou-se que, de acordo com as informações relatadas pelos atores dos 16 destinos analisados, 14 possuem COMTUR, sendo que um deles está em fase de reativação. Dois destinos estão com seus conselhos inativos.

Sobre a realidade encontrada nos Conselhos gestores do turismo nos destinos indutores, ressalta-se que foram encontrados casos onde existiam os Conselhos, mas estes funcionavam apenas como legitimadores das ações governamentais (OLIVEIRA, 2009), com reuniões realizadas apenas para preenchimento de ata. Nesse caso, a intenção de participação se mostrava meramente simbólica e, na maioria das vezes, quando essa situação era encontrada, o presidente do Conselho era ou um representante da Prefeitura municipal ou um membro da iniciativa privada, apoiador da gestão municipal.

Entretanto, também foram encontrados casos em que o presidente do Conselho era um gestor público, mas a situação se apresentava bem diferente da citada anteriormente, ou seja, o COMTUR apresentava sinais de real participação da comunidade, ainda que não totalmente de maneira igualitária, conforme o conceito de Butler (2002).

Entre eles, destaca-se um destino cujo COMTUR tem poder deliberativo sobre o Fundo Municipal de Turismo. De acordo com um membro do poder público desse destino, o Conselho está se tornando o grande centralizador da discussão política por meio da estrutura que está sendo organizada no destino, corroborando Avritzer e Pereira (2005). Segundo ele, essa ação relacionada ao FUMTUR motiva a participação das pessoas e, mesmo com o presidente do Conselho sendo um representante do poder público, notou-se alguma participação. Além disso, nesse caso em questão, ressalta-se o papel desempenhado pelo circuito turístico, que parece estar contribuindo com subsídios técnicos para a elaboração do planejamento turístico do local. No entanto, mesmo aparentando ser um caso de sucesso, não se pode afirmar ainda se, de fato, esse destino pode representar um exemplo de nível de participação de igualdade, de acordo com

(cc) BY-NC-ND

Butler (2002), pois não foram encontrados elementos suficientes que apontem para o real envolvimento de todos os setores atuantes no turismo (poder público, iniciativa privada e sociedade civil) e sua forma de participação.

A questão dos conselhos municipais de turismo nos destinos indutores mineiros remete à adoção do ICMS Turístico. O grande mote de tal ferramenta está nas exigências, que retomam a tentativa do PNMT de criar a cultura de planejamento nos estados e municípios, baseando-se nos conceitos de participação e integração (BEZERRA, 2003). De acordo com as exigências, para ter direito ao repasse financeiro, o município tem que, obrigatoriamente (MINAS GERAIS, 2010): 1) participar de um circuito turístico reconhecido pela Setur, de acordo com o programa de regionalização; 2) ter elaborada e em implementação uma política municipal de turismo; 3) possuir COMTUR, constituído e em funcionamento; 4) possuir FUMTUR, constituído e em funcionamento.

A ideia do ICMS Turístico surgiu em um dos destinos indutores mineiros, cujos empresários levaram a sugestão à Federação dos Circuitos Turísticos de Minas Gerais (Fecitur), que prontamente apoiou a iniciativa, juntamente com a Setur. A inclusão do critério turismo foi aceita na Assembleia Legislativa e, a partir de 2011, municípios mineiros começaram a receber os repasses correspondentes à documentação enviada referente ao ano de 2010. Os valores a serem destinados ao município têm como base o índice de investimento em turismo na localidade e o somatório dos índices de investimento em turismo de todos os municípios do estado habilitados a receber o benefício, que serão fornecidos pela Setur, conforme exposto no art. 9o da Lei Estadual n. 18.030/2009.

No primeiro ano, foram selecionados 44 municípios, sendo quatro destinos analisados nesta pesquisa: Camanducaia, Capitólio, Caxambu e Poços de Caldas. Em 2011, o número de municípios contemplados aumentou para 63. Entre eles, os mesmos supracitados, com exceção de Caxambu e incluindo mais dois destinos: Sete Lagoas e Tiradentes.

Apesar de ser uma ação de legislação e regulamentação (DIAS, 2008), o ICMS Turístico é mencionado no planejamento estratégico da Setur (2007/2010) como uma das ações do Programa de Estruturação das Instâncias de Governança, que integra o macroprograma de regionalização do turismo. Isso ocorre porque os critérios para a distribuição dos incentivos são definidos pela gestão pública estadual.

De acordo com alguns entrevistados, são esses critérios os motivadores ou impulsionadores para o retorno dos conselhos e planejamento no âmbito municipal em alguns destinos. Além disso, eles estimulam a adoção de projetos e programas voltados para o desenvolvimento do turismo, como afirma um membro de uma entidade civil relacionada à iniciativa privada de um destino indutor mineiro:

> [...] esse ICMS Turístico está tendo a força de organizar o turismo em nível estadual. Por quê? Porque ele estabelece que você tem que ter um conselho funcionando, você tem que ter um fundo municipal funcionando pra administrar esses recursos tanto do município, tanto do governo federal, quanto do governo estadual. Isso acaba empoderando o conselho municipal de turismo na medida em que você passa a ter um conselho municipal de turismo deliberativo e que tira a pressão do gestor público para a questão da manipulação

(cc) BY-NC-ND

> das verbas [...]

Esse efeito impulsionador do desenvolvimento do turismo nos destinos foi identificado de várias maneiras: 1) destinos cujas administrações públicas locais não valorizavam o turismo e agora, estimuladas pela possibilidade de ganhar o repasse do ICMS, estão valorizando mais a atividade, aumentando a dotação orçamentária e ampliando a equipe de trabalho; 2) alguns Conselhos foram reativados ou criados e estão funcionando ativamente motivados pelo ICMS Turístico; 3) Circuitos Turísticos que estão aproveitando o critério de pertencer a um circuito e só emitem o certificado de filiação caso o destino esteja em dia com alguns subcritérios elaborados pelo circuito; 4) destinos que, por meio do COMTUR, estão trabalhando na criação de um plano de turismo voltado para a sustentabilidade da atividade e de maneira participativa; 5) destinos que, apesar de terem COMTUR funcionando, tinham dificuldades de conseguir a aprovação da Prefeitura para o FUMTUR e, por conta da pressão para o recebimento do ICMS Turístico, conseguiram que a Prefeitura liberasse o fundo.

Esses exemplos mostram que o ICMS pode contribuir de diferentes formas para a participação social e o desenvolvimento turístico em destinos indutores. No entanto, também foram verificados casos de locais indiferentes ao incentivo e também de municípios que cumpriram os critérios apenas formalmente, mas, na prática, a realidade mostrou-se diferente. Como o caso de um destino contemplado com o recurso, em que, quando perguntado ao representante do poder público local se o recurso estava sendo utilizado no turismo, a resposta foi negativa. Nesse mesmo destino, alguns atores informaram que o Conselho funciona mais para assinatura de ata do que de maneira ativa.

Isso mostra que as instâncias de governança podem ser unidades organizadas simplesmente formalísticas corporativas ou restritas a um grupo e cumprir rituais de acesso a recursos do Estado, não atendendo de modo efetivo como um espaço de real participação social. Isso é uma evidência que, possivelmente, não é exclusividade desse município, o que reforça a necessidade de práticas que estimulem a participação social e a transparência governamental em suas ações e seus resultados, como na alocação dos recursos.

Também foram encontradas, em alguns destinos, tentativas de articulação das lideranças locais. Mas, em função da falta de desejo da iniciativa privada e da comunidade em desenvolver o turismo no local, além da ausência de integração entre as entidades públicas e privadas, tais tentativas não foram bem-sucedidas.

Outro exemplo de possível má aplicação do ICMS foi mencionado por um membro de uma entidade civil de um destino indutor mineiro, que citou o caso do ICMS Cultural:

> [...] no cultural o que aconteceu muito [...] e que a gente espera que não aconteça tanto assim [...] geralmente a prefeitura contrata uma empresa pra tentar levantar, trabalhar, maquiar, direcionar as coisas para que aumente o ICMS, mas só que ela gasta dinheiro, ao invés de usar realmente na preservação do patrimônio cultural, usa na contratação da empresa [...] eu particularmente espero que isso não aconteça no ICMS Turístico [...]

Por último, um gestor de circuito

(cc) BY-NC-ND

mencionou que a execução do ICMS ainda é equivocada, pois existem lacunas na lei que possibilitam que destinos que cumpriram todos os critérios não sejam contemplados com o recurso, por questões administrativas de documentação (como ausência de carimbo, entre outros). Esse mesmo gestor alerta para a existência de casos de destinos que, aparentemente, cumpriram todos os requisitos, mas de maneira "maquiada" (por meio do uso deliberado de informações não factíveis com a realidade para atender os padrões ou normas previstas para acesso aos recursos do ICMS), e que acabaram sendo contemplados com o incentivo. Tal situação, de acordo com o gestor, tem prejudicado o funcionamento dos circuitos, pois alguns destinos estão se desestimulando e desistindo de continuar a investir no turismo.

Esses exemplos mostram que, apesar de estar impulsionando o desenvolvimento turístico em alguns destinos, o ICMS Turístico ainda precisa de monitoramento para aperfeiçoar seus critérios de avaliação, principalmente em relação à análise das documentações enviadas pelos municípios. Também se mostra necessária alguma medida que inspecione a aplicação dos recursos provenientes do ICMS em ações ligadas ao turismo ou mesmo que sejam direcionadas ao FUMTUR.

Observa-se, ainda, que a visão do Estado como provedor de recursos financeiros continua presente no imaginário dos representantes públicos e atuantes na cadeia turística. O que é contraposto por um membro de uma entidade civil de um destino indutor mineiro, quando afirma:

> [...] eu não sei se ter muito dinheiro dentro de uma pasta resolveria o problema do turismo, se isso não for muito bem articulado [...] não é o dinheiro que faz a diferença, mas sim a articulação. O dinheiro é importante [...] só que a gente não pode reduzir tudo a recurso, não [...] eu não vejo uma forma de o turismo funcionar, ou qualquer outra pasta, se não houver diálogo [...]

Verificou-se, durante a coleta de dados, que os maiores beneficiados pelo ICMS não são os destinos contemplados com as verbas, mas aqueles que estão aproveitando a oportunidade para se organizar localmente, começando pela articulação dos líderes locais e da comunidade em prol de um planejamento participativo no turismo.

7 Considerações Finais

Os resultados alcançados nesta pesquisa indicam que a atuação dos Conselhos Municipais de Turismo nos destinos indutores mineiros e o ICMS Turístico têm estimulado a participação social em prol do desenvolvimento turístico em tais destinos.

Tal estímulo foi verificado principalmente: na valorização do turismo por parte de algumas administrações públicas municipais, motivadas pelo repasse de recursos financeiros; na criação e reativação de Conselhos Municipais de Turismo; no incentivo à elaboração de planejamentos municipais de turismo, indo de encontro ao conceito de sustentabilidade no turismo, conforme indicam Hall (2004), Beni (2008), Barretto (2009) e Ruschmann (2010); no estímulo à atuação deliberativa de alguns Conselhos e na criação dos Fundos Municipais de Turismo.

Observou-se que, assim como ocorreu com o PNMT, o ICMS Turístico tem como

(cc) BY-NC-ND

grande mote as exigências de organização dos municípios e o estímulo à participação social em prol do desenvolvimento turístico. No entanto, também apresenta falhas, principalmente nos aspectos administrativos e operacionais, que, se não forem corrigidas e revistas pelo poder público estadual, podem enfraquecer a medida e ter o mesmo fim do PNMT, que, segundo Silva Júnior (2004), acabou por apresentar casos que não foram bem-sucedidos e foi extinto.

Constata-se também que, apesar de serem visualizadas como positivas, iniciativas públicas que induzem a participação devem ser acompanhadas nos seus diferentes âmbitos e estar adequadas à realidade dos locais onde se pretende desenvolver o turismo. Assim, também deve ser considerado como fundamental o desejo dessa comunidade de participar e ter a atividade turística como um componente do contexto local. Ao se considerarem tais questões, infere-se que o ICMS pode funcionar efetivamente como um instrumento de participação social impulsionador do desenvolvimento turístico.

No entanto, para que a participação aconteça de fato, corrobora-se Cruz (2006) quando salienta a necessidade de que: as sociedades locais tenham um posicionamento pró-ativo; exista o entendimento de que o turismo é apenas uma pequena parte do sistema complexo de relações que envolvem a sociedade e que é fundamental observar todos os elementos que compõem a localidade, como história, gente, espaço, demandas, buscando um equilíbrio entre os diferentes interesses envolvidos no desenvolvimento do turismo (turistas, governos, comerciantes e população em geral). Assim, o Estado pode oferecer elementos e subsídios para despertar iniciativas no âmbito local, mas, se este não se organizar e desejar se desenvolver, qualquer iniciativa será em vão.

Finalmente, este estudo aponta a necessidade da continuidade de pesquisas sobre a atuação dos Conselhos Municipais de Turismo e sobre o ICMS Turístico em Minas Gerais, pois tal medida é recente e está em estágio inicial no estado. Além disso, novos estudos podem ser realizados, considerando os demais destinos indutores não contemplados nesta pesquisa e também os municípios que estão recebendo o recurso.

Referências

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

AVRITZER, L.; PEREIRA, M. L. D. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria & Sociedade**, n. especial, 2005.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2009.

BARRETTO, M. **Planejamento responsável do turismo.** 2. ed. Campinas: Papirus, 2009.

BENI, M. C. **Análise estrutural do turismo.** 13. ed. São Paulo: Senac São Paulo, 2008.

BEZERRA, D. M. F. Programa Nacional de Municipalização do Turismo: análise de uma política pública em desenvolvimento. In: BAHL, M. **Turismo**: enfoques teóricos e práticos. São Paulo: Roca, 2003. p. 48-67.

(cc) BY-NC-ND

BRASIL. Governo Federal. Ministério do Turismo. **Estatísticas e Indicadores de turismo no Mundo, 2009**. Disponível em: <http://www.turismo.gov.br/dadosefatos>. Acesso em: 30 jan. 2012.

BUTLER, R. W. Problemas e temas da integração do desenvolvimento do turismo In: PEARCE, D. G.; BUTLER, R. W. **Desenvolvimento em turismo**: temas contemporâneos. São Paulo: Contexto, 2002. p. 85-103.

COOPER, C.; FLETCHER, J.; FYALL, A.; GILBERT, D.; WANHILL, S. **Turismo, princípios e prática.** 3. ed. São Paulo: Bookman, 2007.

CORIOLANO, L. N. M. T. Turismo: prática social de apropriação e de dominação de territórios. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. **América Latina**: cidade, campo e turismo. São Paulo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

CRUZ, R. C. A. Planejamento governamental do turismo: convergências e contradições na produção do espaço. In: LEMOS, A. I. G.; ARROYO, M.; SILVEIRA, M. L. **América Latina:** cidade, campo e turismo. São Paulo: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

DIAS, R. **Planejamento do turismo:** política e desenvolvimento do turismo no Brasil. 1. ed., 3 reimpr. São Paulo: Atlas, 2008.

EMMENDOERFER, L.; SILVA, L. F. T. B.; EMMENDOERFER, M. L.; COLAÇO, P. A Formação dos circuitos turísticos mineiros: uma política pública descentralizada e democratizante? **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 2, n. 4, p. 1-18, dez. 2007.

EMMENDOERFER, M. L.; SILVA, F. C. da; LIMA, A. A. T. F. C. Evidências de inovação social na gestão pública do turismo em Minas Gerais – Brasil: o modelo de circuitos turísticos em análise. PASOS, **Revista de Turismo y Patrimônio Cultural**, v. 9, n. 2, p. 397-410, abr. 2011.

FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no BrasiL. **Organizações & Sociedade**, v. 7, n. 17, p. 59-86, jan./abr. 2000.

FUKS, M; PERISSINOTTO, R. Recursos, decisão e poder: Conselhos Gestores de Políticas Públicas de Curitiba. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 21, n. 60, p. 67-81, fev. 2006

GODOI, C. K.; MELLO, R. B.; SILVA, A. B. **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais:** paradigmas, estratégias e métodos. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

HALL, C. M. **Planejamento turístico:** políticas, processos e relacionamentos. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2004.

KERBAY, M. T. M. Descentralização, processo decisório e políticas públicas locais. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 16, p. 151-166, 2004.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Turismo. **Diretrizes da política pública de turismo de Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2010.

OLIVEIRA, V. C. S. Sociedade, **Estado e administração pública:** análise da

(cc) BY-NC-ND

configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG. 303 p. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009.

OMT – Organização Mundial do Turismo. **Introdução ao turismo**. São Paulo: Roca, 2001.

OPPENHEIM, A. N. **Questionnaire design, interviewing and attitude measurement**. London: Continnumm, 2001.

PEARCE, P. L.; MOSCARDO, G. Análise do turismo comunitário: fazendo as perguntas certas In: PEARCE, D. G.; BUTLER, R. W. **Desenvolvimento em turismo**: temas contemporâneos. São Paulo: Contexto, 2002. p. 47-67.

RUSCHMANN, D. **Turismo e planejamento sustentável:** a proteção do meio ambiente. 16. ed. Campinas: Papirus, 2010.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA JÚNIOR, J. H. **A política interna de turismo no Brasil (1992-2002)**. Belo Horizonte: FACE-FUMEC, C/Arte, 2004.

SOLHA, K. S. **Órgãos públicos estaduais e o desenvolvimento do turismo no Brasil.** 168 p. Tese (Doutorado em Ciências da Comunicação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006a.

SOUZA, C. Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. **Democracia, descentralização e desenvolvimento**: Brasil & Espanha. Rio de Janeiro: FGV, 2006b. p. 187-2011.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** São Paulo: Atlas, 2005.

WALLINGRE, N. La definición de productos en los destinos turísticos. In: WALLINGRE, N.; VILLAR, A. **Desarrollo y gestión de destinos turístico**s. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2009. p. 183-203.

(cc) BY-NC-ND

Avaliador	Instituição
Airton Cardoso Cançado	Fundação Universidade Federal do Tocantins, Curso de Administração, Campus de Palmas
Ana Lúcia Borba de Arruda	Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação
Ana Paula Paes de Paula	Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Ciências Econômicas, Departamento de Ciências Administrativas
Áquilas Nogueira Mendes	Faculdade de Saúde Pública - USP, Departamento de Prática de Saúde Pública da FSP/USP
Arilson da Silva Favareto	Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas
Arlindo Carvalho Rocha	Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência
Augusto César Pinheiro da Silva	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Sociais (CCS)
Beatriz Veroneze Stigliano	Universidade Federal de São Carlos, campus Sorocaba
Carla Bronzo Ladeira Carneiro	Fundação João Pinheiro, Escola de Governo
Carlos Henrique Assunção Paiva	Fundação Oswaldo Cruz, Casa de Oswaldo Cruz
Carmen Augusta Varela	Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Cássia Baldini Soares	Universidade de São Paulo, Departamento de Enfermagem em Saúde Coletiva
Cecília Olivieri	Universidade de São Paulo, USP Leste, Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Cíntia Rejane Möller de Araújo	Universidade Federal de São Paulo, Campus Osasco
Cláudio Gonçalves Couto	Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Cláudio José de Oliveira Souza	Universidade de Brasília, UNB, Brasil
Daniel Enrique Rótulo Decuadra	Universidad ORT Uruguay
Denise Auad	Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo
Eduardo de Lima Caldas	Universidade de São Paulo, Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Egeu Gomez Esteves	Universidade Federal do Rio Grande, Instituto de Ciências Humanas e da Informação
Elisabete Roseli Ferrarezi	Escola Nacional de Administração Pública, Coordenação Geral de Pesquisa
Fabiana Fontes Rocha	Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia Administração e Contabilidade, Departamento de Economia
Fabiane Lopes Bueno Netto Bessa	Ministério da Fazenda, Diretora Regional da ESAF-PR
Francisco Paulo de Melo Neto	Universidade Federal do Rio de Janeiro, Escola de Educação Física e Desportos
Gabriela Spanghero Lotta	Universidade Federal do ABC
Heloisa Dias Bezerra	Universidade Federal de Goiás, Faculdade de Ciências Sociais
Isabel Maria Sampaio Oliveira Lima	Universidade Católica do Salvador, Programa de Pós-Graduação em Família
João Marcelo Ehlert Maia	Fundação Getúlio Vargas, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, RJ
José Eduardo de Salles Roselino Júnior	Universidade Federal de São Carlos, Campus Sorocaba
Kathie Njaine	Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Saúde Pública
Leonardo Secchi	Universidade do Estado de Santa Catarina, Escola Superior de Administração e Gerência
Letícia Maria Schabbach	Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de

	Filosofia e Ciências Humanas
Luciana Araújo de Holanda	Universidade Federal de Pernambuco
Marco Aurélio Costa	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF, Assessoria de Planejamento e Articulação Institucional da Presidência
Marcos Vinícius Pó	Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas (CECS)
Mirlei Fachini Vicente Pereira	Universidade Federal de Uberlândia, Faculdade de Artes, Filosofia e Ciências Sociais, Instituto de Geografia
Murilo Cassio Xavier Fahel	Fundação João Pinheiro, Escola de Governo
Oscar Adolfo Sanchez	Governo do Estado de São Paulo, Secretaria de Gestão Pública
Patrícia Siqueira Varela	Universidade Federal de São Paulo, Campus Osasco
Patrícia Soraya Mustafa	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de História, Direito e Serviço Social de Franca
Paula Chies Schommer	Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc) / Escola Superior de Administração e Gerência (Esag)
Paulo César de Campos Morais	Fundação João Pinheiro
Renato Almeida de Moraes	Universidade Federal de São Carlos, Centro de Educação e Ciências Humanas, Departamento de Ciências Sociais
Roberto de Souza Rodrigues	Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto Multidiciplinar, Nova Iguaçu
Roberto Rocha Coelho Pires	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) - DF
Rosa Maria Faria Asmus	Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Cursos de Turismo e de Administração Rural
Rosana Mara Mazaro	Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Ciências Administrativas
Sandro Trescastro Bergue	Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, Escola Superior de Gestão e Controle
Sérgio Soares Braga	Universidade Federal do Paraná
Silvina María Carro	CAPES, Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Stella Maria Barberá da Silva Telles	Universidade Estadual de Campinas, Reitoria, Núcleo de Estudos em Políticas Públicas
Tania Maria Pinc	Polícia Militar do Estado de São Paulo, PM/SP, Brasil
Telma Mara Bittencourt Bassetti Santos	Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Escola de Museologia, Curso de Turismo
Tiago Luis Corbisier Matheus	Fundação Getulio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo
Úrsula Peres	Universidade de São Paulo, USP Leste, Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Valdemir Aparecido Pires	Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Letras de Araraquara, Departamento de Administração Pública.
Vanessa Elias de Oliveira	Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas