

CEGOV COLEÇÃO CAPACIDADE ESTATAL E DEMOCRACIA

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, SOCIEDADE CIVIL E TERRITÓRIO

ORGANIZAÇÃO
VANESSA MARX

Texto Orelha do livro Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território

O livro **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**, que compõe a coleção Capacidade Estatal e Democracia do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), apresenta artigos de pesquisadores que participam do Grupo de Trabalho e de colaboradores externos, sobre temáticas vinculadas aos três eixos orientadores das pesquisas: **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**. Os canais de participação e de interlocução entre Estado e sociedade, a pressão das mobilizações sociais para que as agendas dos atores sociais sejam incorporadas pelos governos, a importância do território e da inclusão dos atores sociais nos debates sobre as transformações urbanas são temas aqui retratados.

Os capítulos que compõem este livro contribuem para pensar sobre o Brasil da participação e da mobilização social nas próximas décadas. Os desafios que se apresentam daqui para frente e o quanto a pesquisa aplicada pode contribuir para superar limites e lacunas nas diversas temáticas são aqui tratados. O livro contribui para a reflexão da temática da participação social no Brasil e pensar nas dificuldades que as organizações e movimentos sociais enfrentam para que suas agendas sejam contempladas pela ação governamental, além do desafio por parte da esfera estatal em melhorar a gestão e a articulação das políticas públicas participativas no interior do Estado.

Em relação à esfera acadêmica, a reflexão sobre o conhecimento transformado em aplicação e voltando à esfera da reflexão poderia ser uma contribuição importante para a dimensão cognitiva do conhecimento acadêmico aplicado e da participação da universidade pública nas transformações políticas, econômicas e sociais do país.

ÍNDICE

Prefácio

Dr. Yves Sintomer

Apresentação – O Brasil da participação e da mobilização social

Dra. Vanessa Marx

DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

Governança Democrática no Brasil: arcabouço institucional e contexto político conformando conselhos nacionais de políticas sociais

Dra. Soraya Vargas Cortes

Contribuição para a avaliação das práticas de construção dos Orçamentos Participativos

Dr. Luciano Fedozzi

A dinâmica de relações entre os fóruns de economia solidária e as políticas públicas

Dra. Ana Mercedes Sarria Icaza

SOCIEDADE CIVIL

Nas tramas da política: organizações sociais e implementação de políticas públicas – o caso do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul

Dr. Marcelo Kunrath Silva, Claudia Job Schmitt

Organização Liminar: formas emergentes do organizar na sociedade civil contemporânea – análise do movimento Ocupar

Dr. Fabio Meira

Dinâmicas de participação social em contexto de alta vulnerabilidade social: estudo de caso em Porto Alegre – RS

Dr. Pedro Costa

TERRITÓRIO

Sistema de Interfaces, Transescalaridade e Multinaturalismo: uma abordagem projetual

Dr. Eber Marzulo, Dr. Leandro Marino Vieira Andrade, Marcelo Arioli Heck

REFLEXÕES FINAIS

Da Sociedade para o Estado: desafios contemporâneos à efetividade das formas institucionais de participação no Brasil

Dr. Roberto Rocha Coelho Pires

SOBRE OS AUTORES

YVES SINTOMER

Professor de Ciência Política, Université Paris 8 e pesquisador do Centro de Estudos Sociológicos e Políticos de Paris (CRESPA, CNRS). Pesquisador associado do Instituto de Sociologia da Université de Neuchâtel, Suíça. Pesquisador visitante, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, Harvard University.

VANESSA MARX

Professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora e Coordenadora do Grupo de Trabalho de Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS.

SORAYA VARGAS CORTES

Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e pesquisadora do CNPQ. Coordenadora adjunta do Comitê de Avaliação da Pós-Graduação da Capes, na Sub-Área de Sociologia e Presidente da Sociedade Brasileira de Sociologia.

LUCIANO JOEL FEDOZZI

Professor do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Coordenador do Grupo de Pesquisa Democracia Participativa, Esfera Pública e Cidades (CNPq) e do Núcleo Porto Alegre do Observatório das Metrôpoles.

ANA MERCEDES SARRIA ICAZA

Professora adjunta da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

MARCELO KUNRATH SILVA

Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), integrando o Programa de Pós-Graduação em Sociologia e o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Coordena o Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento.

CLAUDIA JOB SCHMITT

Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e integrante do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Práticas de Desenvolvimento Sustentável (PPGPDS/UFRRJ), é membro da equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

FABIO MEIRA

Professor adjunto da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisador fundador do Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa (NEGA/EA/UFRGS), pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Ética e Gestão Social (NUPEGS PUC-Minas).

PEDRO COSTA

Professor adjunto do Curso de Administração – linha de formação em Administração Pública e Social – da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Editor da revista *Gestão Contemporânea*. Membro do Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa (NEGA) da EA/UFRGS.

EBER MARZULO

Professor Associado I do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS, do curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Economia da Cultura e do Curso de Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural - PLAGEDER, na Faculdade de Ciências Econômicas - UFRGS. Coordena o Grupo de Pesquisa Identidade e Território/CNPq.

LEANDRO MARINO VIEIRA ANDRADE

Professor do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

MARCELO ARIOLI HECK

Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante da Diretoria Executiva do IAB-RS (gestão 2014/2016) e do Grupo de Pesquisa Identidade e Território (GPIT/UFRGS).

ROBERTO ROCHA COELHO PIRES

Técnico de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (DIEST).

Prefácio

Yves Sintomer¹

O “breve século XX”, como Eric Hobsbawm o chamou, terminou há mais de duas décadas. Nós entramos em um novo século. O futuro está aberto, mas uma coisa parece clara: o novo século provavelmente vai durar mais do que o anterior, mas não vai se parecer com ele. As sociedades mudaram muito para que a política permaneça a mesma. Nós entramos em uma nova era. Precisamos de novos pais fundadores – e de novas mães fundadoras desta vez, ou mais precisamente, de novos experimentos fundadores para criar uma nova ordem constitucional. Não apenas um documento legal redigido, mas também uma “constituição material” no sentido Gramsciano do termo, um novo modo de se estabelecer a estrutura básica da sociedade.

Na Europa e no Norte Global, vivemos a terceira idade da democracia representativa. Esse sistema pode ser muito atraente para pessoas que não dispõem dele, e ele não enfrenta mais reais competidores globais, porém, na velha Europa, há um nítido declínio da confiança no sistema político institucional. Esta não é a primeira vez em que países europeus enfrentam uma crise de legitimidade, e algumas das crises passadas levaram a eventos dramáticos. No entanto, ao longo do século passado, o advento do sufrágio universal, a criação de partidos de massa, o desenvolvimento de sindicatos fortes e reconhecidos sustentando dispositivos neo-corporativistas, e a invenção de Estados de bem-estar social produziram, por fim, resultados significativos. A tensão entre capitalismo e democracia fora atenuada; gerações de ativistas oriundos dos movimentos sociais foram incorporadas ao aparato estatal; diversos canais de comunicação entre o povo e os governantes foram estabelecidos. O saldo total de legitimidade da democracia representativa parecia estar no seu ápice à época da queda do muro de Berlim. Isso acabou. A lacuna entre o sistema político e os cidadãos tem se ampliado. O movimento *Occupy Wall Street* e movimento dos *Indignados* testemunhados nos últimos anos são sintomas dessa situação, e um protesto contra ela.

¹ Professor de Ciência Política, Université Paris 8 e pesquisador do Centro de Estudos Sociológicos e Políticos de Paris (CRESPA, CNRS). Pesquisador associado do Instituto de Sociologia da Université de Neuchâtel, Suíça. Pesquisador visitante, Ash Center for Democratic Governance and Innovation, Harvard Kennedy School, Harvard University.

Contudo, para além da Europa e do Norte Global, o mundo se move seguindo outras trajetórias. A evolução da América Latina é especialmente válida de se analisar, e o Brasil, particularmente, é um dos países mais interessantes para a inovação democrática atualmente. Os desenvolvimentos que têm ocorrido nesse país revelam uma sobreposição de distintas temporalidades. Por um lado, a constituição de um verdadeiro Estado de bem-estar social recupera o que ocorreu na Europa e nos EUA há algumas décadas; a trajetória do Partido dos Trabalhadores, da oposição em movimentos cidadãos espontâneos ao poder em nível federal, pode ser vista como o mais recente exemplo de partidos esquerdistas de massa que se multiplicaram na Europa no século XX; a luta para reduzir a corrupção generalizada ou o clientelismo político também lembra o que havia sido feito anteriormente no Norte Global.

Por outro lado, as inovações democráticas que vêm ocorrendo no Brasil com frequência parecem avançadas com relação ao que se experimenta na Europa ou nos EUA: elas pertencem integralmente ao século XXI, e não remetem a uma trajetória anterior da Europa nem da América do Norte. A afirmação do Brasil e de outros países emergentes na cena internacional não contribuiu apenas para uma governança global menos desigual e menos semelhante a uma segregação como a do regime do apartheid (Titus Alexander). Processos de democratização que têm se desenvolvido em diversos países latino-americanos, e especialmente no Brasil, muito provavelmente serão considerados, no futuro, como momentos fundadores e modelos inspiradores. O novo constitucionalismo latino-americano, que é tanto uma nova escola de pensamento quanto uma prática real do desenho de uma nova ordem constitucional (e que provavelmente teve início com a nova Constituição Brasileira em 1988), pode ser considerado como uma grande contribuição à política e à teoria constitucionais. A afirmação plebeia que se percebe na política latino-americana, trazendo à primeira linha pessoas oriundas de meios sociais e de origens étnicas que haviam sido, anteriormente, marginais à política institucional, contrasta nitidamente em relação ao declínio da participação da classe trabalhadora na maioria dos países europeus – mas encontra alguns paralelos na política da Índia, onde cotas para as castas inferiores e médias têm alterado a origem social dos políticos. A democracia participativa desenvolveu-se em grande medida no Brasil, e o renascimento da noção de democracia participativa desde os anos 1990 é, ao menos em parte, consequência da difusão do Orçamento Participativo, conhecido mundialmente. Outras dinâmicas são menos conhecidas fora do Brasil, mas são igualmente muito significativas: os conselhos participativos e as

conferências sobre temas específicos da ação pública (sobretudo em questões sociais e culturais), do nível local aos níveis estadual e federal; formas de economia solidária; e uma diversidade de outros tipos de interação entre a sociedade e o Estado. O Brasil tornou-se um líder mundial em democracia participativa e é a maior peça em um complexo quebra-cabeças em que a América Latina é a figura central.

Os desenvolvimentos que ocorrem nesse país podem ser considerados experimentos cruciais para o futuro da democracia no século XXI, muito além do Brasil. Por essa razão é tão decisivo que eles sejam estudados de forma muito precisa, e que se vá além do discurso ideológico (seja de enaltecimento ou de repúdio). Precisamos realmente de análises críticas, no sentido nobre do termo. Precisamos de conceitos antigos e novos, descrições densas, dados empíricos, estudos comparativos, análises de transferências. Uma das principais qualidades deste livro é que ele representa uma preciosa contribuição nesse sentido. Ele examina um amplo conjunto de dinâmicas participativas, ora mais ora menos institucionalizadas, recorre a diferentes aportes teóricos, combina estudos de caso e panoramas comparativos e não tem a pretensão de ordenar todas as análises sob a mesma explicação, mas sim busca obter um sentido a partir de uma espécie de mosaico. A maior parte do raciocínio é convincente, e quando há críticas ou dúvidas na leitura dos capítulos, os dados fornecidos e a coerência da discussão tornam possível um diálogo crítico e construtivo. Mais estudos dessa qualidade são bem-vindos.

Em geral, a imagem que é passada é a de o Brasil entrou, atualmente, na “meia-idade” da política participativa (Roberto Rocha C. Pires). A participação não tem sido apenas um processo interessante *per se*, ela tem contribuído profundamente às enormes mudanças pelas quais o Brasil passou e continua a passar, no nível político e também no nível material, na medida em que a participação teve influência em um processo que, em parte, inverte as prioridades em favor de grupos subalternos. É precisamente por essa razão que a dinâmica participatória enfrenta novos desafios: ao se alterarem as relações de poder entre grupos sociais e se reformarem a ação pública e as interações entre o povo, os políticos e os servidores públicos, ela também foi transformada. Dinâmicas participatórias multiplicam-se de tal forma que se pode ter a impressão de que elas levariam a uma situação caótica, ou ao menos não ideal, sem a criação de um verdadeiro “sistema” de participação; todavia, ainda falta esse sistema, muito embora o estado do Rio Grande do Sul tenha popularizado a ideia. Quando governantes eram considerados adversários, ou pelo menos distantes do povo, os movimentos sociais – e,

particularmente, os movimentos mais radiciais – não viam problemas em sustentar a sua autonomia. Uma vez inseridos na dinâmica de cooperação com o Estado, ou até de integração parcial a ele (por meio da migração de muitos ativistas a cargos oficiais, ou através da participação em programas implementados para o bem comum ou dirigidos a populações carentes em específico), os movimentos sociais trazem algo valioso e inovador, mas enfrentam o risco de perderem suas capacidades de crítica e sua habilidade de incluir novos problemas na agenda ou de inventar novas soluções.

As chamadas “jornadas de junho”, que sacudiram o país em junho de 2013, mostraram que o conjunto altamente desenvolvido e sofisticado de mecanismos de participação não previne a aparição de movimentos de protesto muito similares aos movimentos *Occupy* do Norte Global em seu modo de organização e ação. Após a “meia-idade” da participação, o que virá em seguida? A “terceira idade” e um rápido declínio? Um Renascimento pujante após uma atrofia? Felizmente, este livro não pretende oferecer respostas definitivas a essa pergunta: o futuro ainda não está decidido e não está claro qual será o caminho. No entanto, os autores fornecem diversos *insights* críticos para lidarmos com esse assunto. A maioria deles não são apenas analistas que abordam seu objeto de maneira pretensamente imparcial, mas sim estão eticamente engajados em defender a democratização da democracia que, em determinada porém significativa medida, vem ocorrendo. Os autores não são imparciais, mas são objetivos: eles oferecem explicações coerentes, não subestimam a fragilidade dos experimentos e examinam o material empírico. Isso denota capacidade de autocrítica e de aprendizado. É por isso também que este livro é uma contribuição estimulante tanto para pesquisadores quanto para um público mais amplo. No Brasil e muito além dele.

Cambridge, Massachusetts, 22 de maio de 2014.

Apresentação

O Brasil da participação e da mobilização social

Vanessa Marx²

Introdução

O livro *Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território*, que compõe a coleção *Capacidade Estatal e Democracia* do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV), busca descrever por meio dos textos dos pesquisadores que fazem parte do Grupo de Trabalho Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território, e através do texto final do convidado do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), questões sobre a participação e a mobilização social no Brasil. Este livro, como resultado de pesquisas desenvolvidas pelos pesquisadores do Grupo de Trabalho, poderá nos ajudar a organizar a reflexão no interior desse grupo e ao mesmo tempo contribuir para as pesquisas que vêm sendo desenvolvidas no Brasil e no mundo sobre essas temáticas.

Os canais de participação e de interlocução entre Estado e sociedade, a pressão das mobilizações sociais para que as agendas dos atores sociais sejam incorporadas pelos governos, e a importância do território e da inclusão dos atores sociais nos debates sobre as transformações urbanas são temas aqui retratados.

Os atores sociais são, em muitos textos aqui apresentados, o foco das abordagens, pois atuam no interior das instituições participativas, como fóruns, conselhos, o Orçamento Participativo e as ruas, tensionando e pressionando os governos por meio das mobilizações sociais.

O surgimento de novas formas de participação cidadã para exercer influência nas políticas públicas representa um importante desafio para a teoria democrática, que se baseava na representação eleitoral como único meio de expressão dos cidadãos frente ao

² Professora do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Pesquisadora e Coordenadora do Grupo de Trabalho de Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da UFRGS.

governo, principalmente no século XX. As experiências participativas estimularam o debate entre participação e representação política, principalmente depois da incorporação de desenhos participativos nas instituições públicas que estabeleciam canais de interlocução entre Estado e sociedade. Os fóruns políticos de participação direta, que enriqueceram o debate público e a deliberação de diretrizes políticas, foram associados a espaços de representação, geralmente vinculados ao controle social das políticas definidas, algo que ocorre em diversas experiências de orçamentos participativos em nível internacional (LUCHMAN, 2007)³.

Os primeiros capítulos buscam descrever a relação entre Estado e sociedade por meio das instituições participativas em dois períodos históricos: a partir da década de 1990, no pós-Constituição de 1988, e a partir do ano 2000, principalmente com a mudança de governo no ano 2003. Dois períodos históricos com dois modelos de Estado diferenciados, mas regidos pela mesma Constituição Federal. Percebe-se também uma mudança da relação entre Estado e sociedade na década de 1990 com a reforma do Estado e a redução de suas funções com programas de privatização, terceirização e publicização, nos quais as organizações sociais assumiram um papel protagonista, assumindo algumas funções que antes eram do Estado (BRESSER PEREIRA, 2004)⁴. A partir dos anos 2000 houve um crescimento e uma retomada das instituições participativas, a criação de novos conselhos e conferências, e a estruturação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), instrumento de democracia deliberativa que, ao estar posicionado de forma estratégica no centro do governo, teria a função de articular consensos ou resolver conflitos em temas que são política e economicamente relevantes para o governo nacional ou estadual, como no caso do Rio Grande do Sul. O surgimento dos Conselhos Econômicos e Sociais poderia estar relacionado a um ciclo crescente da economia, gerando as condições materiais necessárias para o consenso sobre como melhor distribuir o excedente na sociedade; ou a um contexto em que há um acordo sobre a necessidade da consolidação dos valores democráticos (FLEURY, 2003)⁵.

³ LÜCHMANN, Lígia Helena H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a07n70.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

⁴ BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle. In: SALVO, M.; PORTO JUNIOR, S. (orgs.). **Uma nova relação entre Estado, sociedade e economia**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2004. p. 82-136.

⁵ FLEURY, Sonia. Concertação e efetividade da ação política: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do governo Lula. In: Congresso Internacional del CLAD, Panamá. **Anais**, n. 8, 2003. Disponível em: <www.clad.org.ve/fulltext/0047205.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2009.

As instituições participativas ganharam um novo fôlego a partir dos anos 2000, principalmente por meio das Conferências Nacionais, principal forma de participação em nível federal (AVRITZER, 2012)⁶. No mesmo período houve um crescimento dos conselhos setoriais na esfera local de 2001 a 2008, e o surgimento de novos conselhos em temáticas como habitação, transporte, meio ambiente e política urbana (PIRES; VAZ, 2010)⁷.

Dentro desse contexto de participação mais institucionalizada, o papel dos movimentos sociais no Brasil foi fundamental para exercer influência e pressão para que houvesse uma maior interlocução com o Estado, e para a criação das instituições participativas e de sistemas de políticas públicas. Os movimentos sociais vêm demonstrando que sua história está pautada na luta por novos direitos de cidadania, os quais contemplariam tanto o direito à igualdade como o direito à diferença (DAGNINO, 1994)⁸, e têm lutado tanto para transformar comportamentos sociais como para influenciar as políticas públicas (ABERS; VON BULLOW, 2011)⁹.

Os movimentos de luta pela moradia e pela reforma urbana também se destacam no Brasil, e, principalmente, nas grandes cidades eles levantaram a bandeira, na década de 1990, pelo direito à participação nos espaços públicos e pelo direito à cidade. Mas pareceria ser que “o coração da agenda da reforma urbana, a reforma fundiária/imobiliária, foi esquecido. Os movimentos sociais ligados à causa se acomodaram no espaço institucional onde muitas das lideranças foram alocadas”. (MARICATO, 2013)¹⁰. A luta pela questão urbana é retomada nas chamadas “jornadas de junho” de 2013, durante as quais a mobilidade urbana se torna o centro da pauta de muitos dos movimentos (entre eles o Bloco de Lutas pelo Transporte Público e o Movimento Passe Livre) que convergem suas agendas para a discussão aberta e transparente sobre as tarifas do transporte público no Brasil. Além da discussão sobre o transporte público, em relação à questão urbana os Comitês Populares da Copa,

⁶ AVRITZER, Leonardo. **Conferências Nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, 2012 (texto para discussão, n. 1739).

⁷ PIRES, Roberto R.; VAZ, Alexander C. **A Efetividade das Instituições Participativas no Brasil**: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados. Texto-base preparado para a oficina. IPEA, mimeo, 2010.

⁸ DAGNINO, Evelina (Org.). **Anos 90. Política e Sociedade no Brasil**. São Paulo, Ed. Brasiliense, 1994.

⁹ ABERS, Rebecca; VON BULLOW, Marisa. Movimentos Sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13 nº28, set/dez 2011, p.52-84. Disponível em: < <http://seer.ufrgs.br/sociologias/article/view/24518>>. Acesso em: 21 jun. 2014.

¹⁰ MARICATO, Ermínia. É a questão urbana, estúpido!. In MARICATO, Ermínia et al. **Cidades Rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo: Carta Maior, 2013, 259 p.

articulados em rede nas doze cidades-sede da Copa do Mundo de 2014 no Brasil, vêm se mobilizando, desde 2010, pela proteção das comunidades afetadas pelas remoções e violações de direitos humanos e, no caso específico, do direito à moradia. Essas mobilizações vêm sendo articuladas e convocadas nas principais cidades ao longo do território brasileiro.

Por último, caberia ainda ressaltar a convergência dos temas aqui estudados com os fenômenos de mobilização e participação que estão acontecendo no mundo, como bem destaca Yves Sintomer em seu prefácio. O autor enfatiza a necessidade de se criar uma nova ordem constitucional no mundo frente à crise de legitimidade e do sistema político institucional presente, principalmente, na Europa e no Norte Global. As tensões entre o capitalismo e a democracia, e o aumento da distância entre sistema político e os cidadãos, vêm sendo demonstradas nas bandeiras de diversos movimentos, entre eles o *Occupy Wall Street* e os *Indignados*, que vêm se mobilizando em diversas partes do mundo. Além dessas reflexões, Sintomer destaca ainda que o mundo está evoluindo fora da Europa e do Norte Global, que a América Latina vem tendo uma posição importante nessa nova conjuntura e que o Brasil vem se constituindo como uma liderança mundial na questão da democracia participativa e da renovação democrática.

A contribuição de caráter mais internacional junto com os capítulos desenvolvidos nos permitirá ter mais elementos para analisar como vêm sendo constituídos os espaços de participação no Brasil, já que as mobilizações ocorridas em junho de 2013, as chamadas “jornadas de junho”, sinalizam que esses espaços necessitam ser repensados.

Democracia Participativa

Os primeiros três capítulos, que constituem o eixo Democracia Participativa, descrevem como os Conselhos Nacionais, os Orçamentos Participativos e os Fóruns Nacionais foram sendo constituídos, estruturados e reformados para dar resposta a demandas da sociedade civil e do Estado. Nesses capítulos, podemos ver como esses instrumentos foram construídos e se desenvolveram na década de 1990, e como vêm se consolidando e contribuindo para o aprofundamento da democracia no Brasil.

O primeiro capítulo *Governança Democrática no Brasil: arcabouço institucional e contexto político conformando conselhos nacionais de políticas sociais*, de Soraya Cortes, mostra como os Conselhos Nacionais de Saúde e de Assistência

Social foram criados, e desenvolve quadros de comparação entre esses dois conselhos demonstrando diferenças em sua composição por tipo de representante estatal ou societal. Analisa o percentual de conselheiros de acordo com o tipo de entidade a que pertencem – mercado, Estado e sociedade civil –, e dentro dessas entidades quem participa. Ressalta a autora que a presença de representantes do Estado é mais relevante no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), enquanto que no Conselho Nacional de Saúde (CNS) predominam os conselheiros provenientes de organizações da sociedade civil. O capítulo traz elementos históricos importantes, anteriores a 1990, acerca da construção institucional das áreas de saúde e de assistência social, bem como das principais características dessas áreas a partir de 1990. Essa trajetória histórica vem sendo construída ao longo do capítulo para demonstrar que as regras institucionais, procedimentos e convenções moldam as preferências e comportamentos individuais e de grupos. A combinação dos processos históricos que formam as instituições – no caso em questão, a formação de dois conselhos nacionais de políticas sociais – com as ações estatégicas das *policy communities*, que se formam através da relação entre os atores na defesa da saúde e da assistência social como um direito, são contribuições importantes desenvolvidas no capítulo. Por último, as reflexões finais atentam para o papel dos conselhos, argumentando que o CNS funcionou com uma arena política cuja tarefa mais importante foi a defesa do SUS, enquanto o CNAS transformou-se em um dispositivo de gestão cuja principal função foi disseminar as regras estruturantes do SUAS na federação brasileira.

No segundo capítulo, *Contribuição para a avaliação das práticas de construção dos Orçamentos Participativos*, Luciano Fedozzi descreve a importância dos Orçamentos Participativos (OPs), ressaltando que estes foram se constituindo como um novo paradigma das formas de democracia participativa contemporâneas, especialmente em nível local. Explica que depois de 25 anos consecutivos houve uma expansão da ideia em vários países do mundo. Apesar dessa expansão, o autor destaca que o OP não pode ser entendido como um modelo passível de ser replicado, tampouco como uma “tecnologia social” isenta de conteúdo político-ideológico. No início do capítulo, destaca-se a abordagem sobre a questão histórica, e o autor faz uma análise de três fases do processo de surgimento e expansão dos OPs. À primeira fase refere-se o autor como sendo a de construção, consolidação, descentralização político-administrativa e vitalização da sociedade civil brasileira, ambientada no processo de redemocratização após 21 anos de ditadura militar. A segunda fase refere-se à expansão nacional dos OPs,

e o autor demonstra através de pesquisa o aumento do número de OPs em cidades e estados, juntamente com a valorização do discurso participacionista nas eleições locais. A terceira fase corresponde à globalização dos OPs, ocorrendo a expansão dos OPs primeiro em países sul-americanos e da América Central e, posteriormente, em decorrência de redes criadas no Fórum Social Mundial e outras redes e agências (OIDP e URB-AL). Além da evolução histórica e de fases do OP, o autor refere-se a um elemento importante em seu trabalho, o lugar da participação no sistema decisório, se periférico ou nuclear, e problematiza duas questões importantes ao tratar sobre participação, o poder real de decisão e o poder de controle social dos participantes. Nesse contexto, aprofunda conceitos como os de democracia direta, democracia representativa e democracia deliberativa. Por fim, o autor nos leva a refletir acerca da necessidade de relacionar o OP com outros canais de participação e de planejamento, e argumenta que seus potenciais democráticos podem efetivamente auxiliar o processo de qualificação da democracia, de ampliação do espaço público e de promoção da equidade social no acesso à cidade e à cidadania.

O terceiro e último capítulo deste eixo trata sobre *A dinâmica de relações entre os fóruns de economia solidária e as políticas públicas*, no qual Ana Mercedes Sarria Icaza também escreve sobre a trajetória de espaços de participação, neste caso, especificamente os fóruns de economia solidária. A autora descreve o surgimento e a expansão da economia solidária no Brasil nos últimos 25 anos, e aponta que, nesse processo, houve uma crescente institucionalização da economia solidária ancorada entre os espaços de articulação e representação nos fóruns e nos espaços governamentais. Este último proporcionou uma maior incidência do movimento no Estado e a necessidade de continuar as análises da relação entre Estado e movimentos sociais, ressaltando que a institucionalização é uma pauta central para os atores da economia solidária, supondo uma relação contraditória e não conciliatória com o Estado. A autora descreve que a economia solidária, no caso brasileiro, se integra no processo de lutas sociais por cidadania, um termo altamente simbólico e mobilizador.

O conjunto de atores que confluem e se identificam com um discurso e com uma proposta de organização formam o Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), espaço este que tem sido fundamental na interlocução com o governo, mas que explicita diversas contradições. A partir da formação dos espaços de participação da economia solidária, e para analisar a incidência nas políticas públicas, a autora analisa três municípios do Rio Grande do Sul: Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo. Destaca

que nesses municípios verificaram-se importantes processos de mobilização e de organização social, cujos atores fazem parte das primeiras experiências de economia solidária a partir de seus “núcleos indutores”. A autora destaca, por fim, que as organizações de economia solidária têm conseguido espaços importantes de maior legitimidade e interlocução com o poder público.

Caberia ressaltar que nesse primeiro eixo, denominado Democracia Participativa, os autores trabalham sobre os espaços de aprofundamento da democracia, nos quais podemos destacar alguns pontos a partir de suas contribuições: a) os mecanismos de participação são vistos de dentro, ou seja, por meio de seu desenho institucional, como no caso dos Conselhos Nacionais, dos Orçamentos Participativos e dos Fóruns Nacionais de Economia Solidária; b) apresentam as formas de articulação dos atores sociais dentro desses espaços; c) no caso específico dos Conselhos Nacionais, o capítulo destaca que uma tarefa importante desses conselhos tenha sido dar suporte e ajudar na construção e na organização dos sistemas nacionais, no caso em questão o SUS e o SUAS; e, por último, d) em relação à autonomia dos mecanismos de participação, o Orçamento Participativo ganha um destaque especial, talvez por ser mais complexo, menos institucionalizado, e por apresentar maior grau de resistência por parte do poder público, o qual deve abrir o orçamento público e expor gastos e investimentos, gerando maior controle social e maior transparência sobre os recursos públicos.

Finalizando essa primeira parte do livro que trata sobre Democracia Participativa, passaremos ao segundo eixo, que trata sobre Sociedade Civil, no qual veremos especificamente a participação política dos atores sociais.

Sociedade Civil

O segundo eixo trata sobre o tema da Sociedade Civil e busca analisar a atuação dos atores sociais e como estes se organizam para tratar sobre as questões de Estado e criar suas próprias agendas e dinâmicas organizacionais.

No primeiro capítulo, *Nas tramas da política: organizações sociais e implementação de políticas públicas - o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul*, Marcelo Kunrath Silva e Claudia Job Schmitt tratam sobre as relações entre as organizações sociais e as políticas públicas a partir da pesquisa empírica sobre o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no Rio Grande do Sul. Os autores introduzem o tema a partir da redemocratização brasileira, que trouxe consigo um

intenso processo de institucionalização das organizações sociais e de diversos tipos de instituições participativas, e enfatizam a necessidade de pesquisar a crescente incorporação das organizações sociais na implementação de políticas e programas governamentais. Em primeiro lugar, descrevem o PAA e o seu desenho de implementação, mostrando as interdependências entre os processos organizativos e as políticas públicas, e demonstram como se realiza o processo de implantação do PAA no Rio Grande do Sul. Ressaltam que no caso do Rio Grande do Sul, no que tange ao formato jurídico das organizações de agricultores envolvidos no programa, há uma preponderância de cooperativas.

Em segundo lugar, em relação às interdependências entre os processos organizativos e as políticas públicas, os autores analisam a história, a literatura e os estudos sobre os movimentos sociais, que na década de 1980 versavam sobre a contraposição entre autonomia e institucionalização e que nos anos 1990 partem da defesa normativa da independência da sociedade civil e do risco de colonização pelo sistema político-administrativo. Destaca-se a construção, a partir da pesquisa, de novos referenciais teóricos que expliquem as interdependências e intersecções que caracterizam as relações entre organizações sociais e Estado, e para isso partem da literatura sobre sociedade civil, associativismo, movimentos sociais e organizações que analisam os processos organizativos.

Em relação, especificamente, à implantação do PAA no Rio Grande do Sul, os autores demonstram que ele se baseia em uma rede bem articulada de atores na sociedade civil e no Estado, vinculados direta ou indiretamente à agricultura familiar. Por último, ressaltam que, através da pesquisa, foi possível prospectar as interdependências estabelecidas entre o Estado e as organizações da sociedade civil na implementação das políticas públicas, e também verificar a ampliação de repertórios e quadros de ação das organizações envolvidas na implementação do PAA.

O segundo capítulo intitula-se *Organização Liminar: formas emergentes do organizar na sociedade civil contemporânea – análise do movimento “Ocupar”*. Nele Fabio Meira faz uma análise dos conceitos antropológicos de liminaridade e *communitas* para explicar ritos de passagem e discutir a emergência das organizações contra-hegemônicas na sociedade contemporânea. Destaca que o movimento “Ocupar” é o mais importante processo de emergência social da contemporaneidade, mas que sua organicidade tende a escapar às expectativas da normalidade, sendo apresentado como incompreensível ou ilegítimo.

O capítulo problematiza a emergência das organizações anti-hegemônicas no contexto capitalista contemporâneo, e para isso usa dois conceitos antropológicos que explicam a transição em ritos de passagem – o de liminariedade e o de *communitas* –, procurando construir um elo com os estudos organizacionais, especificamente o significado de *organização liminar*. O autor parte da compreensão do significado dos conceitos de liminariedade e *communitas* e relaciona ambos aos seus significados nos estudos organizacionais, como no caso da liminariedade, usado para designar instabilidade, ambiguidade, imprecisão e indefinição. Descreve, ainda, que em contextos e períodos de transformação social e de crise é que surgem os grupos liminares, e ressalta que a liminariedade contemporânea é condição social produzida pela espoliação em uma sociedade centrada no mercado, na existência de excluídos.

Partindo dessa ideia, a organização liminar poderia explicar o processo de organização na antiestrutura, ou seja, na ausência de mecanismos de integração à estrutura social. Por último, o capítulo relaciona os conceitos com o caso do movimento “Ocupar”, especificamente o movimento *Ocuppy Wall Street*, e destaca que nesse tipo de movimento a inexistência de lideranças, porta-vozes ou discursos unificadores é percebida como ambiguidade, o que produz a desordem das categorias sociais habituais, em uma aparente violação da lógica. Por outro lado, afirma que a forma coordenada desse movimento precisa ainda ser construída, mas que o fundamental é a possibilidade aberta para esses grupos debaterem e pensarem alternativas para a cidade, o sistema político, a organização da produção, distribuição e consumo.

No terceiro capítulo, *Dinâmicas de participação social em contexto de alta vulnerabilidade social: estudo de caso em Porto Alegre – RS*, Pedro Costa trata da problemática da participação política nos contextos de alta vulnerabilidade social, principalmente da questão do empoderamento dos cidadãos nos processos participativos. O autor desenvolve o capítulo a partir da ideia de que em contextos de alta vulnerabilidade social existe uma condição de subcidadania e uma dificuldade de cognição das estruturas do campo político, entre elas os mecanismos de participação. Além disso, aprofunda conceitos como empoderamento, subcidadania, modernidade periférica, hermenêutica do espaço social, *habitus* e campo. Esses conceitos são relacionados com a realidade brasileira, principalmente no que tange à questão da desigualdade.

A comunidade estudada é a do bairro Marcílio Dias, denominado Entrada da Cidade de Porto Alegre. Nesse local, existem amplas extensões de bolsões de miséria

combinados com programas de construção de moradia e de desenvolvimento urbano, já que o bairro é a principal via de entrada da cidade. Seus principais problemas são as precárias condições de moradia, falta de saneamento básico, higiene e infraestrutura, analfabetismo da população, evasão escolar e pouca qualificação da força de trabalho, em que prevalece o trabalho precário e informal vindo, principalmente, da catação e venda de lixo seco, existindo, portanto, um contexto de subemprego generalizado e de vulnerabilidade social. Por último, o capítulo problematiza os limites da participação política em comunidades de alta vulnerabilidade social através da noção de subcidadania e pautando a necessidade de mudança das instituições.

Nesse eixo sobre Sociedade Civil, é importante destacar que os capítulos partem da organização dos atores: organizações e movimentos sociais e de como estes se relacionam com o Estado para exercer influência e para construir conjuntamente uma política pública. Os capítulos chamam atenção sobre a importância de como se constituem as organizações e os movimentos sociais e de como, a partir disso, estes podem exercer influência ou obter uma maior interlocução com o Estado. Eles problematizam como os programas específicos de políticas públicas influenciam e complexificam a maneira como as organizações sociais se organizam, como demonstrado no caso do PAA, ou ainda ressaltam a necessidade de considerar os processos de organização na antiestrutura, como no caso do movimento “Ocupar”, cuja organicidade foge da normalidade, sendo apresentado como incompreensível ou ilegítima. O estudo de caso sobre Porto Alegre, no terceiro capítulo, chama atenção à questão da participação política, iluminando a necessidade de compreender como esta pode ser exercida em contextos de alta vulnerabilidade social e de subcidadania.

Esse segundo eixo parte de elementos importantes para compreender como atuam e se organizam os atores sociais na contemporaneidade, o que pode ocorrer por meio de programas específicos de políticas públicas induzidos pelos governos federal, estadual ou municipal, por movimentos que se caracterizam como organizações contra-hegemônicas, ou através de comunidades que se organizam para sobreviver com atividades próprias, onde, mesmo em um contexto de alta vulnerabilidade social, conseguem estabelecer laços solidários para tentar superar essa condição.

Finalizando essa parte com o estudo mais aprofundado dos atores sociais, passaremos a tratar sobre a importância do território e de como relacioná-lo com os demais eixos anteriormente tratados.

Território

O terceiro eixo, que trata sobre a questão do território, parte de uma pesquisa aplicada desenvolvida no interior deste grupo de trabalho nos anos de 2011 e 2012. O capítulo *Sistema de Interfaces, Transescalaridade e Multinaturalismo: uma abordagem projetual*, elaborado por Eber Marzulo, Leandro Marino Vieira Andrade e Marcelo Arioli Heck, faz uma reflexão acerca do projeto urbano-ambiental realizado na Praia de Paquetá, no entorno do município de Canoas, Rio Grande do Sul, Brasil. O capítulo faz uma abordagem específica sobre a questão da paisagem urbana e de como esta se relaciona com as comunidades e a população em uma área de domínio público (área de proteção ambiental) e que ao mesmo tempo é de interesse de setores econômicos, como os setores empresarial e de turismo. Constitui-se a partir de seis pontos: a) apresentação do projeto urbano-ambiental; b) projeto como produção coletiva e transdisciplinar; c) dos megaequipamentos à urgência socioambiental; d) sistema de interfaces: abordagem metodológica-projetual; e) do analítico ao projetual: a aplicação da noção de transescalaridade; e f) da sustentabilidade ao multinaturalismo: teoria social aplicada.

A importância do estudo, como descrito no capítulo, reside no enfoque das questões metodológico-projetuais, com o aprofundamento dos conceitos de interface, transescalaridade e multinaturalismo, além de promover uma discussão sobre a relevância dos estudos urbanos sob a perspectiva da relação entre megaemprendimentos e as urgências sociais, principalmente a regularização fundiária e a urbanização de comunidades. Ressalta-se ainda a necessidade de aprofundar conceitos como o de interface urbana, transescalaridade, sustentabilidade e multinaturalismo. No caso da interface urbana a definição de limites foi pensada e aplicada no projeto a partir de alguns princípios como: reconhecimento da condição urbana, programático e setorização em quadrantes. Além disso, foram criadas estratégias de projeto tais como de conservação, regeneração, recuperação, inovação, manejo ambiental e educação ambiental. No que tange ao conceito de transescalaridade, a questão de escalas aparece com mais destaque na contemporaneidade em virtude da globalização, na qual a centralidade analítica repousa na categoria pensamento espaço. Por último, chama a atenção sobre a necessidade de aprofundar as análises sobre a noção de sustentabilidade, ecologia, concepções da natureza e sobre o multinaturalismo. A discussão teórica se relaciona com o projeto desenvolvido, já que a área onde o projeto urbano-ambiental é desenvolvido se constitui como Área de Proteção Permanente (APP), Parque Delta do Jacuí e Área de Proteção Ambiental (APA).

O capítulo que representa o eixo Território neste livro mostra como, desde a pesquisa aplicada, a universidade pública pode ser capaz de equilibrar os interesses públicos e privados abordando questões que atingem a população, o desenvolvimento sustentável e os interesses privados, e ao mesmo tempo estabelecer a relação entre conhecimento, produção aplicada e reflexão sobre aplicação, para que haja uma dimensão cognitiva no conhecimento acadêmico aplicado.

Reflexões Finais

As reflexões finais do livro foram pensadas a partir de um artigo de pesquisador convidado que pudesse reunir e fazer um balanço dos temas que constituem o Grupo de Trabalho Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território. O livro finaliza com a contribuição do pesquisador Roberto Rocha Coelho Pires, da Diretoria de Estado, Instituições e Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Através do capítulo *Da Sociedade para o Estado: desafios contemporâneos à efetividade das formas institucionais de participação no Brasil*, o autor propõe uma evolução histórica dos mecanismos de participação social no Brasil nas três esferas da federação, municipal, estadual e nacional, junto com o adensamento e a diversificação dos mecanismos de interação entre os atores estatais e sociais. O capítulo se centra na crise de meia idade da participação social no Brasil. A busca por analisar essa crise permeia o capítulo, que, de forma clara, nos leva a pensar como depois de quase três décadas de existência se encontram as instituições participativas no Brasil, quais são seus avanços, quais seus desafios e quais seus obstáculos.

O capítulo ao final do livro nos faz pensar sobre as várias análises em como lidar e superar a crise de meia idade da participação social no Brasil. Para isso, o autor resgata pesquisas realizadas ao longo dessas décadas sobre a participação no Brasil e traz elementos novos, como pesquisas ainda em desenvolvimento que buscam elementos inovadores para avançar na temática. O capítulo é dividido em três pontos: a) da inovação à institucionalidade democrática: a disseminação de formas institucionais de participação social no Brasil; b) da institucionalização à efetividade: os avanços conquistados e os desafios pendentes; e c) por uma “perspectiva estatal da participação”: agenda de pesquisa e caminhos para reforma. Do desenvolvimento do capítulo, que nos traz um recorrido histórico da participação social no Brasil a partir destes três pontos, destacamos algumas reflexões importantes. A primeira delas é que se

constata que, passadas três décadas, é possível dizer que as instituições participativas se tornaram uma realidade inegável da atuação governamental no Brasil, um traço característico da institucionalidade democrática brasileira. A segunda reflexão é a de que a década de 2000 marca a ascendência de mecanismos de participação social em nível federal. A terceira reflexão mostra a necessidade de se verificar se as instituições participativas são efetivas, melhoram as políticas e serviços públicos, contribuem para organização e atividade da sociedade civil e, finalmente, se trazem bem-estar aos cidadãos. A quarta reflexão reside na constatação de que mecanismos de participação estão ligados mais à área de políticas públicas de proteção e promoção social do que à de desenvolvimento econômico. A quinta reflexão descreve que os canais de participação estão desarticulados, ou seja, existem de forma desuniforme, e inexistem mecanismos ou processos de articulação entre as instâncias de participação existentes, e, por último, na sexta reflexão o autor chama atenção ao fato de que o debate acadêmico sobre as instituições participativas no Brasil ter sido marcado pela perspectiva societal-associativa ou institucional, deixando em segundo plano uma análise sobre a atuação dos atores estatais e suas percepções sobre os sentidos, funções e usos da participação social. A partir dessa última reflexão, o autor descreve três perspectivas que são desenvolvidas nas agendas de pesquisa nacional sobre participação, a societal-associativa, a institucional e a estatal da participação, e enfatiza que o desafio estaria em desenvolver mais pesquisas sobre a perspectiva estatal da participação.

Finalizando, os capítulos que compõem este livro contribuem para pensar sobre o Brasil da participação e da mobilização social nas próximas décadas. Os desafios que se apresentam daqui para frente e o quanto a pesquisa aplicada pode contribuir para superar limites e lacunas nas diversas temáticas são aqui tratados. Faz-se necessário refletir sobre a temática da participação social no Brasil e pensar nas dificuldades que as organizações e movimentos sociais enfrentam para que suas agendas sejam contempladas pela ação governamental. Por outro lado, o desafio por parte da esfera estatal residiria em uma melhora da gestão e da articulação das políticas públicas participativas no interior do Estado. Em relação à esfera acadêmica, a reflexão sobre o conhecimento transformado em aplicação, e voltando à esfera da reflexão, é uma contribuição importante para a dimensão cognitiva no conhecimento acadêmico aplicado.

A problemática dos processos participativos e de sua efetividade deveria ser pensada de forma conjunta em todas as esferas da federação, para que a participação

possa resultar em políticas de bem-estar social com distribuição de renda e para que a aposta da cidadania pelas instituições participativas e por um Estado profundamente democrático possa resultar em mais justiça social no Brasil das próximas décadas.

Governança Democrática no Brasil: arcabouço institucional e contexto político conformando conselhos nacionais de políticas sociais

Soraya Vargas Cortes¹¹

Introdução

Nos últimos vinte anos, no Brasil, foram criados fóruns com participação societal – tais como orçamentos participativos e conselhos e conferências de políticas públicas – em praticamente todas as áreas governamentais (DAGNINO, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002). Entre eles, os conselhos de políticas públicas se destacam pelo alto nível de disseminação pelo país. Eles estão presentes nos municípios e nos estados da federação. Também estão presentes no nível federal de gestão: exemplo disso eram os 32 conselhos e as duas comissões nacionais em pleno funcionamento em 2010 (IPEA, 2013). Eles promovem a democratização do Estado e a governança democrática nos diferentes níveis da administração pública (BOSCHI, 1999; CÔRTEZ, 2006; DAGNINO, 2002; SANTOS; AVRITZER, 2002). Entretanto, a trajetória institucional da área de política pública em que se inserem, e a ação de *policy communities* setoriais, conferem-lhes outras funções além daquelas habitualmente destacadas na literatura.

As *communities* formam-se a partir de relações que se estabelecem entre atores, no interior de redes existentes em áreas específicas de políticas públicas (HECLO, 1978). Elas referem-se a um número limitado e relativamente estável de membros que compartilham crenças, valores, e uma determinada visão sobre quais devem ser os resultados da política (RHODES, 1986). A análise aqui realizada focaliza as estratégias adotadas por duas *communities*, uma na área de saúde e outra na de assistência social. A primeira defendia a saúde como um direito universal, a ser garantido por meio de um sistema de saúde descentralizado, que oferecesse atendimento integral a todos os cidadãos brasileiros, organizado sob o rigoroso controle do setor público. A segunda advogava a criação de um sistema descentralizado e abrangente de assistência social, acessível a todos os cidadãos necessitados, organizado sob o rigoroso controle do setor público. As ações da primeira levaram à ampliação de sua influência nas burocracias governamentais e nos fóruns de gestão federativa da área criados na década de 1990, e

¹¹ Professora do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS e Pesquisadora doCNPq.

relegaram o Conselho Nacional de Saúde (CNS) a um papel menos relevante na arena política setorial. A segunda liderou os processos de estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e de redefinição das funções institucionais do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ao final da década de 2000, bem como posicionou o CNAS no centro da articulação federativa e de atores sociais e governamentais que viabilizaram a constituição do SUAS.

As regras institucionais, procedimentos e convenções moldam as preferências e comportamentos individuais e de grupos, enquanto os incentivos ou sanções produzem, estimulam, ou adicionam custos a escolhas a serem feitas por indivíduos e grupos (HALL; TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998; OSTROM, 2007; SCHARPF, 1997). Essa é a principal hipótese do neoinstitucionalismo, uma corrente de pensamento muito influente nos estudos que se dedicam a analisar políticas públicas. Embora existam vários “neoinstitucionalismos” (HALL; TAYLOR, 1996, 1998), a presente investigação utiliza principalmente o pressuposto defendido pela vertente histórica: “a história importa”, pois “onde estamos hoje é um resultado do que aconteceu no passado” (MARGOLIS; LIEBOWITZ, sd, p. 1). Decisões tomadas no passado afetam o presente, produzindo não apenas um arcabouço institucional que molda a forma de indivíduos e de atores coletivos refletirem e tomarem decisões, mas criando campos dentro dos quais indivíduos e atores coletivos apresentam-se hierarquicamente distribuídos (FLIGSTEIN; MCADAM, 2012). A partir de suas posições nesses campos, agem seguindo prescrições culturais, mas também, havendo possibilidade de reflexão, analisam as posições em que se encontram, e tendo em vista seus objetivos, constroem estratégias de ação.

Dentre os atores aqui examinados, destacam-se as *policy communities* (HECLO, 1978; JORDAN; RICHARDSON, 1979; RHODES, 1986), pois a noção auxilia na compreensão de como se processam as decisões sobre políticas públicas. Formadas por atores estatais e sociais, defendem uma determinada visão sobre os resultados desejáveis das políticas. Atores estatais são indivíduos ou grupos que ocupam cargos de direção em órgãos governamentais, enquanto o conceito de atores sociais se refere tanto aos atores sociais, associados à noção de sociedade civil, como aos de mercado, relacionados com a noção de economia de mercado (COHEN, 2003). As *communities* são formadas por indivíduos e grupos que ocupam posições no âmbito estatal e social, participando de redes de políticas, tentando afetar processos decisórios que se tornaram

muito segmentados, na medida em que as políticas são elaboradas por uma miríade de organizações governamentais e societárias interconectadas e interpenetradas (JORDAN; RICHARDSON, 1979). Suas estratégias são construídas em processos fechados a outras *communities* e para o público em geral (RHODES, 1986). Elas podem ser denominadas como nichos temáticos, subsistemas políticos, redes temáticas, *advocacy coalitions* mas

qualquer que seja a denominação adotada, ela se refere a uma comunidade de especialistas operando fora do processo político visível, em contextos nos quais a maior parte das questões relacionadas a cada política setorial específica é tratada no interior de uma comunidade de experts (TRUE et al, 2007, p. 157-8).

Integrantes de uma *community*, ao tornarem-se tomadores de decisão políticos, agem para que as alternativas de solução dadas aos problemas que se apresentam na agenda governamental sejam adequadas aos seus valores e visão sobre as *policies*.

Assim como a maioria dos estudos sobre o tema, este artigo argumenta que os dois conselhos em análise favorecem melhorias na governança democrática, pois atores sociais participam nos seus processos de tomada de decisão. Argumenta-se, também, que os fóruns cumprem ainda outras funções no subsetor de política pública a que pertencem, tendo em vista as características institucionais da área e, nos dois casos examinados, as estratégias desenvolvidas por duas importantes *policy communities* setoriais. Para a realização da análise aqui empreendida, foram realizadas, em 2012, seis entrevistas semiestruturadas com participantes de cada um dos conselhos. Foram ainda entrevistados um integrante do Ministério da Saúde e um servidor dirigente do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. As entrevistas foram transcritas e analisadas, utilizando o Programa de análise de dados qualitativos N*Vivo. Foram ainda examinadas: (a) atas de 23 reuniões plenárias, onze do CNAS e doze do CNS, que correspondiam a todas as reuniões realizadas em 2010; (b) informações disponíveis nos sites dos Conselhos e dos Ministérios da Saúde e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, (c) documentos obtidos nos Conselhos.

O capítulo está estruturado em duas seções. A primeira mostra como estão organizados os fóruns e qual a sua composição. A segunda compara (1) as características institucionais fundamentais das áreas de assistência social e de saúde, no início de 1990, quando os Conselhos Nacionais foram criados e (2) as estratégias desenvolvidas pelas *policy communities* em foco, nas duas áreas, apresentando, ao final, o papel nelas desempenhado pelos Conselhos.

Conselhos Nacionais de Assistência Social (CNAS) e de Saúde (CNS) e governança democrática

A Constituição brasileira estabelece que deve haver participação da comunidade nos sistemas de saúde¹² e de assistência social¹³. Duas Leis Federais, a 8.142, de 1990¹⁴, referente à participação da comunidade na área da saúde e das transferências intergovernamentais, e a 8.742, de 1993¹⁵, que trata da organização da assistência social no país, regulam o modo como essa participação deve se processar. Com base nesse arcabouço legal, foram criados o CNS, em 1991, e o CNAS, em 1994. Os fóruns são aqui tratados como organizações neocorporativistas intermediárias (STREECK; KENWORTHY, 2005), que estão no topo de uma cadeia de conselhos estaduais e municipais, e de processos periódicos de organização de conferências nacionais.

Para se entender o funcionamento dos Conselhos, é necessário examinar sua estrutura administrativa e de apoio, a dinâmica de preparação e o funcionamento das reuniões plenárias, e identificar seus conselheiros. Eles possuem estruturas administrativas similares: o plenário, as comissões permanentes, os grupos de trabalho, a secretaria executiva e um núcleo dirigente.¹⁶ A instância mais importante é o *plenário*, integrado por dezoito membros titulares e respectivos suplentes, no CNAS, e 48 conselheiros, cada um com dois suplentes, no CNS (Tabelas 1 e 2). Tanto em um conselho como no outro, os plenários realizam reuniões que se estendem por dois ou três dias, nas quais são apresentadas propostas de ações, políticas e programas e são discutidos temas diversos sobre os quais os conselheiros deliberam, votam e produzem resoluções.

¹² BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Título VIII, Capítulo II, Seção II, Art. 198, § 3º; Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 de jul. de 2014.

¹³ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Título VIII, Capítulo II, Seção IV, Art. 204, § 2º; Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 13 de jul. de 2014.

¹⁴ BRASIL. Lei 8.142 de 28 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 de dez. 1990a. Disponível em: <[link](#)>. Acesso em: 13 de jul.2014.

¹⁵ BRASIL Lei 8.742 de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

¹⁶ O CNAS e o CNS localizavam-se em um complexo de salas de apoio de reuniões no Anexo A, do Ministério do Trabalho, e no Anexo B, do Ministério da Saúde, respectivamente.

Tabela 1 - CNAS Composição por Tipo de Representante Estatal ou Societal – 2013

		Representantes Estatais	<ul style="list-style-type: none"> • Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (cinco representantes) • Ministério do Planejamento • Ministérios da Previdência Social • Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social • Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social 	
Representantes sociais	Mercado	Provedores Privados na Área	<ul style="list-style-type: none"> • Associação Antônio Vieira 	
	Social		Profissionais e Trabalhadores na Área	<ul style="list-style-type: none"> • Confederação Nacional dos Trabalhadores em Seguridade Social • Federação Nacional dos Assistentes Sociais • Federação Nacional dos Empregados em Instituições Beneficentes, Religiosas e Filantrópicas
			Pessoas com Patologias ou Deficiências	<ul style="list-style-type: none"> • União Brasileira de Cegos
			Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	<ul style="list-style-type: none"> • Movimento Nacional de População de Rua • Confederação Nacional das Associações de Moradores
			Advocacia e Promoção de direitos	<ul style="list-style-type: none"> • Fundação ORSA¹⁷
			Igrejas	<ul style="list-style-type: none"> • Caritas do Brasil (Católica)

Fonte: CNAS, 2013.

Tabela 2 - CNS Composição por Tipo de Representante Estatal ou Societal – 2013

		Representantes Estatais	<ul style="list-style-type: none"> • Conselho Nacional de Secretários de Saúde • Conselho Nacional de Secretários Municipais de Saúde • Ministério da Educação • Ministério da Previdência Social • Ministério da Saúde (três representantes) • Ministério do Trabalho e Emprego
Representantes sociais	Mercado	Provedores Privados na Área	<ul style="list-style-type: none"> • Confederação Nacional de Saúde • Federação Nacional de Saúde Suplementar
		Empresários de Outras Áreas	<ul style="list-style-type: none"> • Confederação Nacional da Indústria • Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo
	Social		Profissionais e Trabalhadores na Área

¹⁷ Organização filantrópica pertencente ao grupo que reúne a Jari Celulose, a Papel e Embalagens S.A, a Orsa Florestal e a Ouro Verde Amazônia.

	Profissionais e Trabalhadores em Geral	<ul style="list-style-type: none"> • Força Sindical • Central Única dos Trabalhadores • Central Geral dos Trabalhadores • Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
	Pessoas com Patologias ou Deficiências	<ul style="list-style-type: none"> • União Brasileira de Cegos • Associação Brasileira de Alzheimer • Associação Brasileira de Autismo • Associação Brasileira de Ostromizados • Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase • Federação Nacional das Associações de Celíacos do Brasil • Federação Brasileira das Associações de Síndrome de Down • Federação Nacional das Associações de Doenças Falciformes • Movimento Nacional de Luta Contra a Aids
	Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social	<ul style="list-style-type: none"> • Central de Movimentos Populares • Confederação Nacional das Associações de Moradores
	Advocacia e Promoção de direitos	<ul style="list-style-type: none"> • União Nacional dos Estudantes • Liga Brasileira de Lésbicas • Rede Nacional Feminista de Saúde, Direitos Sexuais e Direitos Reprodutivos • Centro Brasileiro de Estudos de Saúde • Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira • Confederação Brasileira de Pensionistas e Aposentados • Fórum de Presidentes de Conselhos Distritais de Saúde Indígena • Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência • União de Negros pela Igualdade
	Igrejas	<ul style="list-style-type: none"> • Associação de Delegados e Amigos da Confederação Espírita Pan-Americana • Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (Católica)

Fonte: CNS, 2013.

As *comissões permanentes*, quatro no CNAS e 26 no CNS, em 2013, são compostas e coordenadas por conselheiros. Sua principal finalidade é discutir de forma aprofundada os temas tratados para oferecer aos plenários os subsídios necessários à tomada de decisão. Os *grupos de trabalho*, também formados por conselheiros, são instituídos pelo plenário, têm caráter transitório, com vigência predeterminada para cumprir finalidade específica. Nos dois fóruns, cabe à *secretaria executiva*, diretamente subordinada à presidência dos conselhos e funcionalmente vinculada aos Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e da Saúde, a responsabilidade de administrar a estrutura de apoio aos trabalhos dos fóruns.

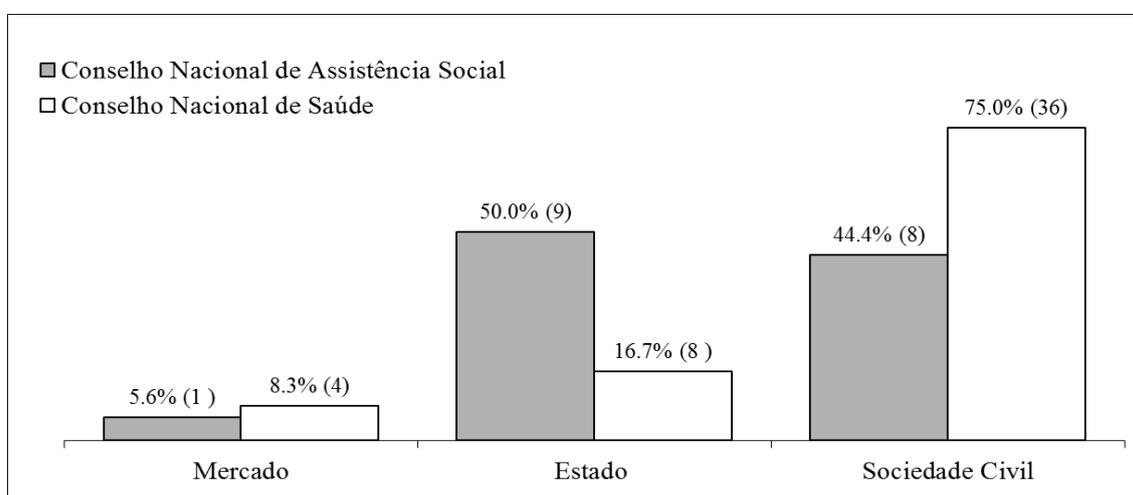
O *núcleo dirigente* – Presidência Ampliada, no CNAS, e Mesa Diretora, no CNS – é eleito pelo plenário dentre os conselheiros. Ele é responsável pela elaboração das pautas das reuniões a serem enviadas com antecedência para os conselheiros. Em ambos os casos, a presidência concentra boa parte das atribuições de direção, representação e coordenação das reuniões plenárias, embora, tendo em vista a dinâmica das reuniões a influência direta da presidência seja maior no CNAS do que no CNS. Naquele, as reuniões são abertas pela Presidência; neste, pela Secretaria Executiva. No CNAS, a

Presidência coordena a reunião; no CNS, a Secretaria Executiva insta os conselheiros a escolher, dentre eles, os coordenadores das discussões sobre cada ponto de pauta, levando em conta a familiaridade ou envolvimento que tenham com o assunto em debate.

Nos dois conselhos, muitas das questões que integram a pauta passam por discussão prévia nas comissões ou nos grupos de trabalho antes de serem apreciadas no plenário. Nesses casos, no início da discussão de um assunto específico, as comissões ou os grupos de trabalho apresentam os resultados de seu trabalho e respondem a perguntas. Quando os conselheiros julgarem necessário, são convidados especialistas para participar das reuniões das comissões, dos grupos de trabalho ou da plenária. Paralelamente, há os encontros dos “segmentos” (trabalhadores, usuários, pessoas com patologias ou deficiências, gestores, por exemplo) que preparam as posições a serem defendidas pelos integrantes no plenário. Uma vez apresentado o assunto, iniciam-se os debates e são feitas propostas de encaminhamento, que a seguir são votadas quando não houver consenso.

Os Gráficos 1 e 2 apresentam a distribuição dos conselheiros titulares no plenário dos dois conselhos de acordo com o tipo de entidade a que pertencem.

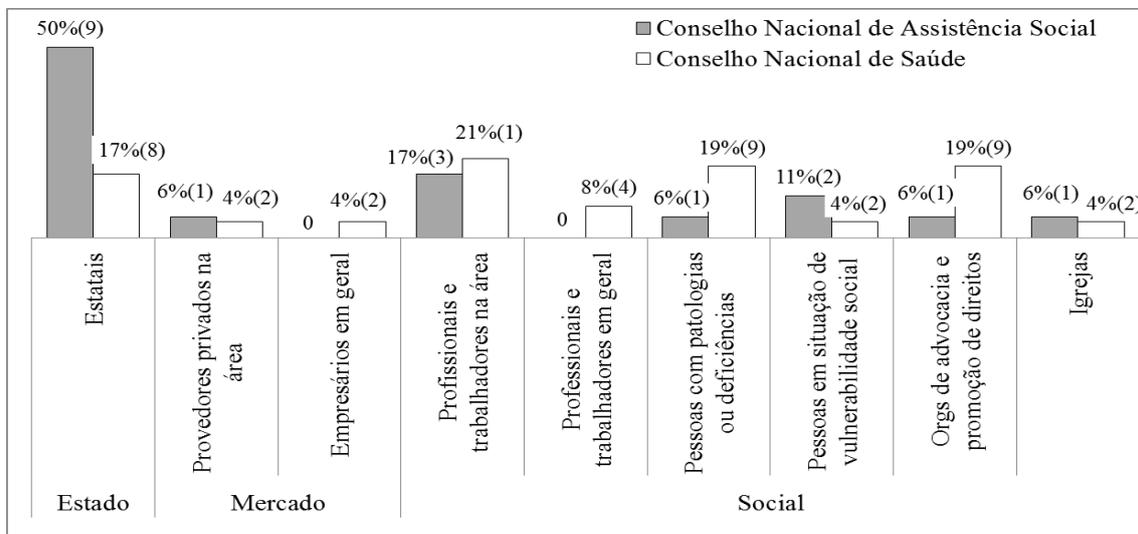
Gráfico 1 – Percentual de Conselheiros por tipo: mercado, estado e sociedade civil – CNAS, CNS – 2013



Fonte: CNAS, 2013; CNS, 2013.

O Gráfico 1 mostra que a presença de representantes do Estado é mais relevante no CNAS, enquanto no CNS predominam os conselheiros provenientes de organizações da sociedade civil. Chama a atenção a participação inexpressiva de representantes de entidades de mercado, embora isso não signifique uma diminuição de sua capacidade de influenciar o processo de tomada de decisão setorial. Certamente existem canais de relacionamento direto entre essas entidades e decisores governamentais, que não estão abertos ao escrutínio público.

Gráfico 2 – Percentual de Participantes por tipo: estatais, provedores privados na área, empresários em geral, profissionais e trabalhadores na área, profissionais e trabalhadores em geral, pessoas com patologias ou deficiências, pessoas em situação de vulnerabilidade social, organizações de advocacia e promoção de direitos, igrejas – CNAS, CNS – 2013



Fonte: CNAS, 2013; CNS, 2013.

O Gráfico 2 mostra contrastes entre o tipo de representação da sociedade civil predominante nos dois conselhos. A proporção de representantes de profissionais e trabalhadores, sejam eles da área ou não, é maior no CNS. Nesse conselho, é mais expressiva a porcentagem de conselheiros provenientes de entidades de pessoas com patologias e deficiências, enquanto no CNAS há uma pequena diferença para mais na proporção de representantes de associações de pessoas em situação de vulnerabilidade social. No CNAS também há uma presença relativa maior de representantes de organizações religiosas, mais especificamente da Igreja Católica, ainda mais se considerarmos que a entidade de mercado com representante no Conselho pertence à Igreja Católica. Outro estudo sugeriu que, em 2010, se forem contabilizados conselheiros titulares e suplentes presentes às reuniões plenárias, os representantes de organizações religiosas foram os mais frequentes as reuniões (CORTES, 2010).

Observe-se que a Igreja Católica participou na provisão de assistência social, nas decisões sobre as ações de assistências nos três níveis federativos de gestão, e recebeu isenções fiscais governamentais desde que as primeiras ações de assistência foram registradas no país (SILVA, 2006). Por isso, seus representantes, no CNAS e fora dele, foram muito resistentes às propostas de retirar do Conselho e, principalmente, da área de assistência social, a função de certificar beneficência de entidades filantrópicas que

foram apresentadas pelo Governo Federal, em 2008 (CORTES, 2013). Os representantes das entidades religiosas conheciam muito bem os caminhos para obtenção da certificação, e do benefício fiscal dela decorrente. Somente foi possível vencer as resistências quando a Operação Fariseu da Polícia Federal, no ano de 2008, mostrou os meios corruptos através dos quais eram concedidos os certificados de beneficência.

Arcabouço Institucional, a Ação das *Policy Communities* e o Papel Institucional do CNAS e do CNS

A diferença no nível de estruturação das duas áreas se expressa no fato de um sistema nacional de saúde iniciar a sua organização em 1930 (BRAGA et al, 1981), enquanto na área de assistência social o mesmo somente aconteceria 65 anos mais tarde (Quadro 1). Em 1930, foi criado o Ministério de Educação e Saúde que, após 1938, capitaneou um processo de padronização nacional dos serviços oferecidos e da estrutura organizacional de departamentos e secretarias estaduais de saúde pública nos estados da federação brasileira. Na mesma década, foram criadas autarquias de âmbito nacional vinculadas ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, os Institutos de Aposentadorias e Pensões, órgãos destinados a atender diferentes categorias de trabalhadores urbanos. Os institutos não apenas deram origem a um sistema nacional de previdência social, mas também ofereceram serviços de saúde aos seus segurados. Formava-se o embrião de um sistema de oferta de cuidados de saúde, principalmente curativos, contratados de provedores privados, através do qual, nos anos 1970, se expandiria dramaticamente a cobertura de atenção em saúde aos brasileiros. A área da assistência, em contraste, até a década de 1990, permaneceu como o território da caridade privada, estimulada por isenções fiscais, e da ação das primeiras-damas, no âmbito governamental. Observe-se que, desde a sua criação em 1938, o Conselho Nacional de Serviço Social, precursor do CNAS, tinha como uma de suas principais funções a concessão de certificação de beneficência.

Quadro 1 – Principais Características das Áreas de Saúde e de Assistência Social - Brasil, antes dos anos 1990

CARACTERÍSTICA	ÁREA DE POLÍTICA	
	Saúde	Assistência Social

Criação de um sistema nacional de atenção / assistência	<ul style="list-style-type: none"> • 1930 	<ul style="list-style-type: none"> • 1995
Legado institucional dos anos 1970/1980	<ul style="list-style-type: none"> • Anos 1970: expansão expressiva de cobertura de serviços de atenção individual na sua maior parte contratados de provedores privados, financiados com recursos da Previdência Social; • 1987: (a) unificação dos subsetores de atenção à saúde da Previdência Social e de saúde pública; (b) transferência da gestão do sistema, então unificado, para os estados e municípios; (c) extensão de cobertura a todos os cidadãos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alguns estados e municípios (os maiores e capitais): ofereciam algumas ações ou subsidiavam organizações de caridade; • A área era composta por um conjunto relativamente desorganizado de ações promovidas por indivíduos e organizações de caritativas (filantrópicas); • Governo Federal oferecia isenções fiscais para organizações filantrópicas; • Decisão sobre que organização receberia isenções fiscais era do Conselho Nacional de Serviço Social.

Fonte: Elaboração própria.

Em 1987, o Governo Federal lançou o Programa de Sistemas Unificados e Decentralizados de Saúde (SUDS). O Programa, precursor do que seria estabelecido na Constituição Federal de 1988, dava continuidade ao processo de integração dos serviços de saúde pública e de assistência à saúde previdenciária, iniciado na primeira metade daquela década. Além disso, estendeu o direito a cuidados de saúde a todos os cidadãos, fossem eles oferecidos por órgãos públicos ou contratados pela previdência social, independentemente do pagamento de contribuições previdenciárias. O Programa ainda transferiu funções, patrimônio e a gestão de pessoal para as Secretarias Estaduais de Saúde, e, nos anos 1990, a transferência seria direcionada aos municípios. As Secretarias Estaduais e, depois de 1993, os gestores municipais de saúde passaram a ser responsáveis pelo cuidado oferecido diretamente por unidades próprias ou contratados no seu território.

A Constituição e as Leis Federais de 1990 (BRASIL, 1990a, 1990b) estabeleceram as bases jurídicas para as mudanças já em curso no sistema de saúde. De acordo com a legislação, todos os cidadãos têm direito à saúde e cabe ao Estado o dever de garanti-la. O Sistema Único de Saúde (SUS) está organizado de forma descentralizada, com participação da “comunidade”, com atribuição de recursos e funções aos governos estaduais e municipais. Os cuidados oferecidos devem ser integrais, isto é, desde os cuidados básicos e de saúde pública até os de nível de complexidade mais alta, através de uma rede hierarquizada de serviços, controlada e regulada pelo setor público. O programa SUDS, a seção sobre saúde na Constituição, as

leis federais de 1990, que regulamentam o SUS, e as normas ministeriais que orientaram a implementação do sistema foram, em grande parte, o resultado das ações articuladas pela *policy community* reformista, chamada “movimento sanitário” (PAIM, 1989; TEIXEIRA, 1989).

Na área de assistência, uma *policy community* que defendia o fim do “primeiro damismo” e criação de um sistema nacional de assistência social também foi vitoriosa, tanto durante o processo constitucional, quanto na elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993. A assistência social também mereceu seção específica na Constituição Federal: embora esta não atribua ao Estado à obrigação de oferecê-la, estabeleceu que a assistência social deve ser prestada a quem dela necessitar e que as ações de assistência devem realizar-se de modo descentralizado, com participação da população.

Entretanto, os arcabouços institucionais e os contextos políticos das duas áreas eram muito diferentes. Um sistema nacional de saúde se formara na década de 1930, oferecendo serviços de saúde pública a toda a população, mas cuidados ambulatoriais e hospitalares apenas aos segurados da previdência social. Na área de assistência social, as ações governamentais eram muito limitadas e as organizações e os indivíduos caritativos eram os principais responsáveis pela oferta de cuidados assistenciais. Ao final dos anos 1980, discutia-se a reforma do sistema de saúde e, em contraste, a constituição de um sistema de assistência social. Os integrantes da *community* reformista na área de assistência social buscavam construir um sistema a partir de um conjunto desorganizado de ações, coordenados por estruturas governamentais secundárias, quando existentes, enquanto na área de saúde a proposta era reformar um sistema em pleno funcionamento. Nas décadas de 1990 e 2000, foram formadas estruturas de gestão estaduais e municipais na área de assistência social. Ainda que em 2012 existissem mais municípios com secretarias de saúde do que de assistência social, é impressionante que 72,6% das cidades já tivessem estruturas administrativas encarregadas das questões assistenciais.

As características do tipo de cuidados oferecidos e dos usuários dos serviços das duas áreas também demarcam as diferenças. As demandas de potenciais beneficiários de cuidados assistenciais, os “desamparados”, têm menor capacidade de mobilizar apoio político do que aquelas apresentadas por quem reivindica atenção à saúde, todos os cidadãos. Os primeiros têm menores possibilidades de mobilização de recursos, e sua

imagem política, no sentido definido por Ingram et al (2007), nem sempre é positiva. Especialmente para defensores de propostas liberais de organização da provisão de bem estar, uma parcela muito pequena dos necessitados seria “merecedora” de cuidado assistencial.

Os limitados interesses de mercado na área de assistência social, se comparados aos vultosos investimentos e oportunidades de lucro na área de saúde, estão associados ao fato do financiamento ser predominantemente público naquela e privado nesta. Os interesses envolvidos na área de saúde e sua capacidade de influenciar as decisões governamentais são superiores. Hospitais, sejam eles filantrópicos, privados, governamentais e/ou universitários, e clínicas médicas, laboratórios, empresas farmacêuticas e de equipamentos médicos, sejam elas produtoras ou distribuidoras de medicamentos, seguradoras de saúde, entre outros tipos de organizações, têm maior capacidade de influenciar as decisões governamentais do que organizações filantrópicas, que oferecem cuidados a desamparados. A oferta de cuidados assistenciais, mesmo que crescente, não se equipara ao complexo financeiro, industrial, e de serviços da área de saúde. Além disso, é maior a repercussão política de manifestações de profissionais de saúde, marcadamente médicos, em comparação ao impacto de demandas apresentadas por assistentes sociais.

Quadro 2 – Principais Características das Áreas de Saúde e de Assistência Social – Brasil, anos 1990 e 2000

CARACTERÍSTICA	ÁREA DE POLÍTICA	
	Saúde	Assistência Social
Criação de um sistema único nacional	<ul style="list-style-type: none"> • 1990: Sistema Único de Saúde – SUS 	<ul style="list-style-type: none"> • 2005: Sistema Único de Assistência Social – SUAS
Organização federativa	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação descentralizada, principalmente a cargo do município; • Decisão política principalmente no nível federal de gestão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementação descentralizada, principalmente a cargo do município; • Decisão política principalmente no nível federal de gestão.
Gestão pública no nível municipal e estadual de gestão	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os estados a grande maioria dos municípios [2011: 86,7%] * apresentava secretaria de saúde exclusiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos os estados a grande maioria dos municípios [2012: 72,6%] ¹⁸ apresentava secretaria de assistência social exclusiva.
	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Principalmente público

¹⁸ A Pesquisa “Perfil dos Municípios Brasileiros – MUNIC” de 2011 não apresenta informações sobre a área de assistência social e Pesquisa, de 2012, não oferece dados sobre a área de saúde (IBGE, 2011; IBGE, 2012).

Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> Gasto governamental [2010]: União: 45%; Estados: 27%; Municipal: 28% (CARVALHO, 2010) 	<ul style="list-style-type: none"> Gasto governamental [2010]: União: 14.4%; Estados: 7.2%; Municipal: 78.4% (MDS, 2011)
Pessoas com direito ao cuidado	<ul style="list-style-type: none"> Todos os cidadãos 	<ul style="list-style-type: none"> Pessoas desamparadas
Provisão pública	<ul style="list-style-type: none"> Cuidados hospitalares de maior complexidade [principalmente universitários]; cuidados hospitalares de menor complexidade [principalmente municipais]; serviços de apoio diagnóstico e terapêutico; serviços de emergência; medicação; cuidados primários; saúde pública. 	<ul style="list-style-type: none"> Cuidados oferecidos por unidades, em geral, municipais.
Provisão privada	<ul style="list-style-type: none"> Cuidados hospitalares e ambulatoriais; medicação; serviços de apoio diagnóstico e terapêutico [92% dos estabelecimentos em 2002 (MENICUCCI, 2009)] 	<ul style="list-style-type: none"> Cuidados oferecidos por unidades, em geral, filantrópicas.
Grupos de interesse	<ul style="list-style-type: none"> Organizações hospitalares [filantrópicas, privadas, governamentais; universitárias]; clínicas; laboratórios; empresas farmacêuticas e de equipamentos médicos [indústria e distribuição]; seguradoras; trabalhadores e profissionais; gestores municipais estaduais e municipais; organizações de segmentos de usuários. 	<ul style="list-style-type: none"> Organizações filantrópicas, em geral, religiosas, a maioria católica; trabalhadores e profissionais; gestores municipais estaduais e municipais; organizações de segmentos de usuários.
Grupo profissional mais influente	<ul style="list-style-type: none"> Médicos 	<ul style="list-style-type: none"> Assistentes Sociais

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 3 apresenta as principais características das duas *policy communities* analisadas. O movimento sanitário era formado por acadêmicos, pesquisadores, lideranças de sindicatos e associações de trabalhadores, em aliança com os ativistas dos movimentos sociais urbanos e rurais. Defendiam um sistema de saúde descentralizado, com serviços acessíveis a todos os cidadãos, que oferecesse atendimento integral, organizado sob o rigoroso controle do setor público. Para atingir seus objetivos, sua estratégia contemplou: participar diretamente na implantação do Sistema Único de Saúde (SUS); para isso, boa parte de seus integrantes assumiu cargos superiores de gestão no Ministério da Saúde, nas Secretarias Estaduais e Municipais de Saúde, ou até mesmo a titularidade do Ministério e das Secretarias; propuseram, com sucesso, a criação de instâncias federativas de negociação entre gestores de saúde dos três níveis federativos, de gestão e de decisão sobre planejamento e alocação de recursos financeiros. Seus integrantes tornaram-se importantes lideranças nos Conselhos Nacionais de Secretários e Dirigentes de Saúde Estaduais (CONASS) e Municipais (CONASEMS) e assumiram cargos de direção no Ministério da Saúde. Nesse contexto, o Conselho Nacional de Saúde não se configurava como uma arena política a ser fortalecida (SILVA et al, 2009).

A *community* que defendia a assistência social como direito dos cidadãos era integrada por acadêmicos, pesquisadores, funcionários públicos e líderes de sindicatos e

associações de assistentes sociais, em aliança com assistentes sociais e dirigentes do setor público e de organizações filantrópicas. Eles advogavam a criação de um sistema descentralizado e abrangente de assistência social para todos os cidadãos necessitados, organizado sob o rigoroso controle do setor público (CÔRTEZ, 2013). Durante os anos 2000, consolidaram a proposta de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) similar ao SUS. Defendiam ainda a mudança do papel institucional do CNAS. Gradativamente o transformaram, de uma entidade notarial responsável pela oferta de certificados de beneficência, na principal fonte de produção dos regramentos que permitiram acelerar a estruturação nacional do SUAS.

Quadro 3 – Policy Communities Reformistas nas Áreas de Saúde e de Assistência Social: Características e Principais Estratégias – Brasil, anos 1990 e 2000

POLICY COMMUNITIES	ÁREA DE POLÍTICA	
	Saúde	Assistência Social
A mais influente	<ul style="list-style-type: none"> • Reformistas do sistema brasileiro de saúde, conhecida como “Movimento Sanitário”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Defensores da assistência social como direito.
Composição	<ul style="list-style-type: none"> • Acadêmicos, pesquisadores, profissionais de saúde, servidores e dirigentes do setor público, líderes de organizações de profissionais e trabalhadores de saúde em aliança como movimentos sociais urbanos e rurais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Acadêmicos, pesquisadores, servidores e dirigentes do setor público, profissionais da área de assistência social, marcadamente assistentes sociais, em aliança com alguns integrantes de organizações filantrópicas, principalmente assistentes sociais.
Principais propostas	<ul style="list-style-type: none"> • Defendiam um sistema de saúde de acesso universal, descentralizado, hierarquizado, que oferecesse cuidados integrais, organizado sob o estrito controle público. 	<ul style="list-style-type: none"> • Defendiam a criação de um sistema descentralizado e hierarquizado, que oferecesse cuidados assistenciais a todos os cidadãos necessitados, organizado sob o estrito controle público.
Principal estratégia durante os anos 1990 e 2000	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar e organizar a gestão do SUS. <ul style="list-style-type: none"> ○ Organizar a gestão federativa: criação de fóruns ao nível nacional, estadual e regional para o planejamento, negociação e decisão sobre alocação de recursos. ○ Assumir o controle direto (com os membros da <i>community</i>) sobre o Ministério da Saúde e secretarias estaduais e municipais de saúde e suas organizações representativas (Conselho Nacional dos Secretários de Saúde - CONASS e Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde - CONASEMS, respectivamente). 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar e organizar o SUAS tendo como modelo o SUS. • Alterar o papel do CNAS: <ul style="list-style-type: none"> ○ Acabar com sua função tradicional de conferir certificados de beneficência herdada do Conselho Nacional de Serviço Social. ○ Transformá-lo na principal fonte de produção de decisões e normativas para acelerar o processo de estruturação nacional do novo sistema.

Fonte: Elaboração própria.

No início da década de 1990, as dificuldades de gestão de um sistema de saúde em um estado federativo, como é o caso brasileiro, desafiavam a *policy community* reformista a encontrar mecanismos que viabilizassem a coordenação vertical e horizontal das ações implementadas de forma descentralizada. Em 1991, representantes dos gestores municipais e estaduais, muitos deles integrantes do movimento sanitário, propuseram a criação de instâncias colegiadas de pactuação entre os gestores nos níveis de governo correspondentes (CORTES, 2009): as comissões bipartites nos estados, compostas por gestores estaduais e municipais, e tripartite na União, integradas por gestores de saúde das três esferas de governo.

A Norma Operacional Básica do Ministério da Saúde de 1993 (NOB/93) viabilizou de fato o processo de municipalização, ao estabelecer critérios e mecanismos claros para que municípios assumissem a gestão dos serviços de saúde financiados com recursos públicos (BRASIL, 1993a). A NOB formalizou ainda a criação das comissões intergestores. Elaborada no início do Governo do Presidente Itamar Franco, logo após o processo político que levara ao impeachment do Presidente Fernando Collor, em 1992, foi construída em um ambiente político favorável, pois os novos dirigentes federais na área eram claramente identificados com o movimento sanitário, sendo mais permeáveis às propostas de aprofundamento da municipalização e da descentralização do sistema, se comparados aos gestores da administração Collor (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001, p. 274). Estabeleceu-se assim o desenho institucional de planejamento e de gestão do SUS até hoje vigente, caracterizado pela descentralização e pela existência de fóruns permanentes de coordenação vertical e horizontal.

As comissões intergestores passaram a ser os principais espaços institucionais de tomada de decisões sobre financiamento, coordenação da estrutura gestora descentralizada e funcionamento geral do SUS (LEVCOVITZ; LIMA; MACHADO, 2001; SANTOS; GERSCHMAN, 2006). As comissões respondiam à necessidade de coordenação das ações em saúde nos três níveis de governo, para possibilitar a implementação de políticas nacionais de forma articulada e organizada. Enquanto os representantes da sociedade civil concentraram sua atuação nos conselhos de saúde – municipais, estaduais, e nacional – os atores governamentais, a maior parte deles integrantes da *policy community* reformista, participavam nas comissões intergestores.

Os atores de mercado optaram por exercer influência direta sobre os decisores governamentais e por estratégias de mercado que lhes garantissem posição privilegiada como provedores de serviços no âmbito do SUS e fora dele.

Na área de assistência, os anos 2000 são os mais marcantes. O governo do Presidente Luís Inácio Lula da Silva, iniciado em 2002, colocara no centro da agenda governamental a questão das desigualdades sociais e da pobreza no país. Entretanto, somente quando Patrus Ananias assumiu o comando do MDS, em 2004, é que as propostas da *policy community* defensora da assistência social como direito tornaram-se de fato políticas de governo, e seus integrantes passaram a ocupar cargos de direção na gestão federal. Aberta a janela de oportunidades e estabelecido o problema na agenda governamental, as alternativas de solução defendidas pela *policy community* reformista foram as escolhidas pelos governantes. A partir de então, acelerou-se o processo de constituição do sistema de assistência social iniciado nos anos 1990. Em 2004 e 2005, respectivamente, o MDS lançou o Plano Nacional de Assistência Social e a Norma Operacional Básica do SUAS - NOB-SUAS, instituindo o SUAS e estabelecendo as regras básicas de seu funcionamento. As duas medidas foram publicadas como Resoluções do CNAS e não como portarias ministeriais, o que, por si só, é uma indicação do papel central que o Conselho desempenhou no período.

Os novos decisores viam o CNAS como um centro irradiador da normatização que organizava o sistema em formação. Em diversos municípios, não havia órgãos governamentais tratando exclusivamente da assistência social ou gestores municipais sensibilizados a considerá-la como direito dos cidadãos. O Conselho ocupava o topo de uma cadeia de fóruns participativos estaduais e municipais, capaz de levar as decisões do fórum aos estados e municípios. Além disso, como a capacidade administrativa da área era pequena, e o poder do CNAS no sistema muito grande, “administrar” por meio de resoluções do Conselho foi considerado o caminho mais curto e rápido para viabilizar a implementação das diretrizes organizativas do SUAS.

Aprovar propostas era relativamente fácil, tendo em vista que os gestores federais e seus aliados eram maioria no fórum. O processo de transformação do Conselho em fonte de produção de normas para acelerar a estruturação nacional do SUAS e para aumentar o controle estatal sobre o sistema intensificou-se ainda mais quando a *policy community* reformista divisou uma janela de oportunidades para neutralizar as resistências das entidades religiosas e de prestadores de serviços: a

Operação Fariseu. Promovida pela Polícia Federal, em 2008, a operação comprovou que entidades mantenedoras de serviços hospitalares, educacionais e de assistência social subornavam integrantes do CNAS, para facilitar a obtenção de certificados de benemerência. A fraude, que ocupou largos espaços na mídia, teria resultado em mais de quatro bilhões de desvios de recursos do fisco brasileiro (MENDES, 2008). A operação enfraqueceu a posição política e a imagem pública das organizações religiosas prestadoras de serviços sociais.

Com a fragilização política dos principais opositores à mudança, após um intenso e conflitivo debate na área, foi possível aprovar em 2009 a Lei Federal nº 12.101 (BRASIL, 2009b). A lei transferiu do CNAS as prerrogativas de conceder certificados de benemerência e de fiscalizar as entidades que recebiam a concessão, submetendo-as à burocracia dos Ministérios do Desenvolvimento Social, Saúde, e Educação, em suas respectivas áreas. Apesar das resistências, a *policy community* reformista impulsionou a organização do SUAS, de acordo com os princípios que defendia, e promoveu a mudança do papel institucional do Conselho.

O Quadro 4 sintetiza as funções desempenhadas pelos dois conselhos no âmbito do SUS e do SUAS.

Quadro 4 – Funções Institucionais do CNAS e do CNS – Brasil, anos 2000

FUNÇÕES COMUNS AOS DOIS CONSELHOS		
	Saúde	Assistência Social
Favorecem a participação de atores sociais no processo de decisão política da área (até certo ponto)	X	X
Discutem os mecanismos participativos e garantem a sua implantação em estados e municípios	X	X
Discutem a organização e a gestão dos serviços	X	X
Informam os atores sociais sobre as políticas setoriais	X	X
FUNÇÕES CONTRASTANTES DOS DOIS CONSELHOS		
Saúde	Assistência Social	
Mobilizam um conjunto de atores que defendem um sistema universal e descentralizado de saúde, que ofereça cuidados integrais, através de uma rede hierarquizada de serviços, aos cidadãos brasileiros, sob o controle do setor público.	Ao invés do papel cartorial de conceder certificados de beneficência, se tornou a principal fonte de normatização para a constituição e implantação do novo sistema de assistência social.	

Mobiliza um conjunto de atores que defendem o aumento dos recursos financeiros destinados ao setor saúde, independentemente do tipo de sistema que defendam.	Como as capacidades administrativas na área de assistência social eram limitadas e o poder do CNAS muito amplo, “gerir” por meio de Resoluções do Conselho foi considerada como a maneira mais rápida de viabilizar a criação do SUAS e de implantar as diretrizes de seu funcionamento.
--	--

Fonte: Elaboração própria.

Além de favorecerem a governança democrática, tendo em vista o arcabouço institucional das duas áreas e as ações estratégicas das duas *policy communities*, foi possível identificar as seguintes funções comuns aos dois conselhos: (1) discutir mecanismos participativos e impor a sua organização em nível estadual e municipal; (2) discutir a organização e gestão “serviços”; (3) informar os atores sociais sobre as políticas presentes na agenda governamental.

Mas a principal função do CNS, no âmbito do SUS, era a de ser um grande polo de irradiação de uma articulação nacional favorável ao cumprimento das diretrizes constitucionais e legais que criaram o sistema. A estratégia dos integrantes da *community* da área de saúde atribuía maior relevância para a atuação nas instâncias de gestão federativa e para a disputa política para assumir o controle direto da gestão em saúde. O CNS caracterizava-se principalmente por promover a mobilização (a) de um conjunto de atores em favor de um sistema de saúde universal, descentralizado, que deveria oferecer cuidados integrais aos cidadãos brasileiros e (b) de um conjunto de atores favoráveis ao aumento dos recursos financeiros que o Governo Federal alocava na área de saúde (SILVA, et al, 2009). Os atores de mercado que ofereciam serviços para o SUS também advogavam pela expansão dos recursos financeiros destinados ao sistema, uma vez que isso poderia significar o crescimento das quantidades de serviços vendidos e/ou a melhoria da remuneração recebida. Na área de saúde, em contraste com a de assistência social, a gestão do sistema, a implementação das diretrizes definidas no âmbito do Ministério da Saúde ou nas instâncias de pactuação federativa realizavam-se através de um sistema nacional que se formara desde os anos 1930, e que fora unificado e reformado entre ao final da década de 1980 e primeiros anos da de 1990. Nesse contexto, não fazia sentido o CNS assumir funções de gestão ou centralizar o processo de produção de normas administrativas, como ocorreu na área de assistência social.

Ao abandonar sua “função notarial” de certificar filantropia, o CNAS transformou-se na principal fonte de criação e disseminação de regras para organizar e gerenciar o SUAS em formação. Uma vez que as capacidades administrativas da área

eram pequenas e o poder do CNAS dentro do sistema muito grande, produzir “decisão” através de resoluções do Conselho foi considerado pela *policy community* reformista da área como o caminho mais curto e rápido para permitir a criação do SUAS e a implementação de suas diretrizes organizacionais.

Considerações Finais

O capítulo desenvolveu o argumento de que fóruns participativos, além de promoverem a democratização do Estado e a governança democrática, têm outras funções que são decorrentes da trajetória institucional da área de política pública em que se inserem e da ação de *policy communities* setoriais. A análise examinou como o arcabouço institucional das áreas de saúde e de assistência social e as estratégias adotadas por duas *communities*, uma na área de saúde e outra na de assistência social, conferiram ao CNS e ao CNAS funções similares, especialmente no que se refere à democratização da gestão e ao acesso à informação, e diferentes, no que tange à sua participação na gestão dos dois sistemas.

Na área de saúde, a existência prévia de um sistema nacional, organizado originalmente em 1930, e as opções estratégicas da *policy community* reformista resultaram em um aumento da participação de membros dessa *community* na gestão do SUS e nos fóruns de pactuação federativas da área. Ao CNS, coube o papel de fórum de mobilização de apoios à estruturação do sistema de acordo com os princípios constitucionais e legais que o criaram. Na área de assistência social, ao considerar a necessidade de criar um sistema nacional, a partir de um conjunto relativamente desorganizado de ações promovidas por indivíduos e organizações de caritativas, a *policy community* reformista optou por buscar a redefinição das funções institucionais do CNAS, retirando-lhe, em 2008, o papel cartorial de conceder certificados de beneficência. O conselho perdeu sua função notarial, e fortaleceu o papel de produtor de normas para a constituição e implantação do novo sistema de assistência social.

Considerando o arcabouço institucional das duas áreas e as ações estratégicas das *policy communities* – movimento sanitário e de defesa da assistência social – como direito, é possível afirmar que, além de favorecerem a democratização da gestão, o CNS funcionou como uma arena política cuja tarefa mais importante era a defesa do SUS, e o CNAS transformou-se, de um fórum que tinha como principal função oferecer alívio

fiscal a entidades filantrópicas, em um dispositivo de gestão cuja principal função era disseminar as regras estruturantes do SUAS na federação brasileira.

Referências

BOSCHI, R.R. Descentralização, Clientelismo e Capital Social na Governança Urbana: Comparando Belo Horizonte e Salvador. **Dados**, 1999, v. 42, n. 4, p. 655-690.

BRAGA, J.; SOUZA, C.; PAULA, S.G. **Saúde e previdência: Estudos de política social**. São Paulo: Cebes-Hucitec, 1981. BRASIL Lei 8.742 de 7 de Dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1993/lei-8742-7-dezembro-1993-363163-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 14 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria nº 545 de 20 de maio de 1993a**. Estabelece normas e procedimentos reguladores do processo de descentralização da gestão das ações e serviços de saúde através da Norma Operacional Básica - SUS 01/93. Disponível em: <http://bvsm.sau.gov.br/bvs/saudelegis/gm/1993/prt0545_20_05_1993.html>. Acesso em: 14 jun. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, DF, nov. 2005a. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>>. Acesso em: 14 jun. 2014

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica - NOB/SUAS - Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF, jul., 2005. Disponível em: <https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CB4QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.mds.gov.br%2Fassistenciasocial%2Farquivo%2Fnorma-operacional-basica-do-suas.pdf%2Fdownload&ei=k32cU9KNCMWu8AG25oDgAg&usg=AFQjCNEj1Pv3jeeThojODdKUR3O0yEXZ_g&sig2=1EicCXoZWVYw7G_ubWLYVA&bvm=bv.68911936,d.b2U>. Acesso em: 14 jun. 2014.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Resolução Nº 407, de 12 de setembro de 2008**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Saúde. Publicada no DOU em 11 mar. 2009a. Disponível em: <<http://conselho.saude.gov.br/resolucoes/2008/Reso407.doc>>. Acesso em: 14 jun. 2014. [no texto corrigido: BRASIL, 2009a]

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Resolução N.º 6, de 9 de fevereiro de 2011. Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 24 fev. 2011. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2011/cnas-2011-006-09-02-2011d.pdf/download>>. Acesso em: 14 jun. 2014. [BRASIL, 2011a]

BRASIL. Lei Nº 12.101, de 27 de novembro de 2009. Dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 30 de nov. 2009b. Disponível em: <link>. Acesso em: <data> [no texto corrigido: BRASIL, 2009b]

BRASIL. Lei 8.142 de 28 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde - SUS e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 31 de dez. 1990a. Disponível em: <link>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. Lei 8.080 de 19 de Setembro de 1990 - Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção, e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e da outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 20 de set. de 1990b. Disponível em: <link>. Acesso em: 10 jun. 2014.

CARVALHO, G. Análise de Conjuntura do Financiamento Público Federal de Saúde no Brasil. [S.l.]: [s.n.], 2010. Disponível em: <<http://www.portalfne.com.br/downloads/documentacao/analise-da-conjuntura-do-financiamento-publico-federal-de-saude-no-brasil.pdf>>. Acesso em 28 maio 2013.

CNAS. Composição do Conselho Nacional de Assistência Social – Gestão 2014/2016. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas/relacao-de-conselheiros-nacionais>>. Acesso em 12 set. 2013.

CNS (2013). Composição do Conselho Nacional de Saúde. Disponível em: <http://conselho.saude.gov.br/apresentacao/Tabela%20segmento_26_07_13.pdf>. Acesso em 13 set. 2013.

COHEN, J. L. Sociedade civil e globalização: repensando categorias. **Dados**, v. 46, n. 3, p. 419-459, 2003.

CÔRTEZ, S. M. V. Foros participativos y gobernabilidad: una sistematización de las contribuciones de la literatura. In: LUBAMBO, C.W.; COÊLHO, D.B.; Melo, M.A.B.C. (Orgs) **Diseño institucional y participación política, experiencias en el Brasil contemporáneo**. Buenos Aires: Clacso, 2006, p. 15-37.

CORTES, S. M. V.. Sistema Único de Saúde: espaços decisórios e a arena política de saúde. **Cadernos de Saúde Pública**. [Rio de Janeiro]: v. 25, n. 7, p.1626-1633, 2009.

CÔRTEZ, S.M.V. Brazil's National Council for Social Assistance and the policy community supporting social assistance as a right. In: Vaitsman, Jeni; Ribeiro, José M.; Lobato, Lenaura. (Org.). **Policy Analysis in Brazil**. Bristol: Polity Press, 2013 p. 135-148.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra, 2002, p. 9-15.

MENDES, V. Prejuízo com esquema de falsas filantrópicas chega a 4 bilhões. Estadão on-line, 13 ago. 2008. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,prejuizo-com-esquema-das-falsas-filantropicas-chega-a-r-4-bi,140009>> Acesso em: 13 jun. 2014.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. **A Theory of Fields**. New York: Oxford University Press, 2012.

HALL, P.; TAYLOR, R. Political Science and the Three New Institutionalisms. **Political Studies**, v. 44, n. 3, p. 936–957, 1996.

HALL, P.; & TAYLOR, R. The Potential of Historical Institutionalism: a Response to Hay and Wincott, **Political Studies**, v. 46, n. 5 p. 958-962, 1998.

HECLO, H. Issue network and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.) **The New American Political System**. Washington, D.C.: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978.

IBGE. Resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011. Tabela 56 - Municípios, total e com estrutura na área de saúde, por caracterização do órgão gestor, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2011. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2011/munic2011.pdf>. Acesso em: 26 jun. 2014.

IMMERGUT, E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. **Politics and Society**, v. 26, n. 1, p. 5-34, 1998.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A.L.; DELEON, P. Social construction and policy design. In: SABATIER, P. (Org). **Theories of the policy process**, Cambridge, MA: Westview Press, 2007, p. 93-126.

IPEA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa**. Brasília: IPEA, 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf> , Acesso em 13 jul. 2014.

JORDAN, G.; RICHARDSON, J.J. **Governing Under Pressure**. Oxford: Martin Robertson, 1979.

LEVCOVITZ, E.; LIMA, L. D.; MACHADO, C. V. Política de saúde nos anos 90: relações intergovernamentais e o papel das Normas Operacionais Básicas. **Ciência e Saúde Coletiva**. [Cidade]: v. 6, n. 2, p. 269-291, 2001.

MARGOLIS, S.E.; LIEBOWITZ, S.J. [2010?] **Path Dependence**. Disponível em: <<http://www.utdallas.edu/~liebowitz/palgrave/palpd.html>>. Acesso em 20 abril 2013.

MENICUCCI, T. M. G.. O Sistema Único de Saúde, 20 anos: balanço e perspectivas. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n.7, p. 1620-1625, 2009.

OSTROM, E. Institutional rational choice. In: SABATIER, P. (Org.). **Theories of the policy process**. Cambridge, MA: Westview Press, 2007.

PAIM, J. N. S. . As políticas de saúde e a conjuntura atual. **Espaço para a Saúde**. Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 18-24, mar. 1989.

RHODES, R. A. W. **The National World of Local Government**. Oxford: Allen and Unwin, 1986.

SANTOS, B.S.; AVRITZER, L. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. S. (Org) **Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SANTOS, M.A.B.; GERSCHMAN, S.. O Sistema Único de Saúde como desdobramento das políticas de saúde do século XX. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 21, p. 177-190, 2006.

SCHARPF, F. W. **Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research**. Boulder, CO: Westview Press, 1997.

SILVA, C. N. Igreja Católica, assistência social e caridade: aproximações e divergências. **Sociologias**. [Cidade] n. 15,p. 326-351, 2006.

SILVA, M. K.; CORTES, S. M. V.; RÉOS, J. C.; BARCELOS, M.. A dinâmica das relações sociais no Conselho Nacional de Saúde. In: CORTES, S. M. V. (Org.). **Participação e Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

STREECK, W. KENWORTHY, L. Theories and Practices of Neocorporatism. In: JANOSKI, T. (Org.) **The Handbook of Political Sociology**, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 441-460.

TEIXEIRA, S. M. F. Política de saúde na transição conservadora. **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro,,n. 26, p. 42-53, set. 1989.

TRUE, J.L.; JONES, B.D.; BAUMGARTNER, F.R. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in public policy making. In: SABATIER, P.A. (Ed.) **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007.

Contribuição para a avaliação dos processos de construção dos Orçamentos Participativos

Luciano Fedozzi¹⁹

Introdução

Os chamados Orçamentos Participativos (doravante denominados OPs) se constituíram como um novo paradigma das formas de democracia participativa contemporâneas, especialmente em nível local. Desde o seu surgimento no Brasil, durante a década de 1980, onde se destacou o paradigmático caso de Porto Alegre (1989-1992) – que ora completa 25 anos consecutivos –, se verifica a expansão da adoção dessa ideia em vários países de diversos continentes do mundo, periféricos e centrais.

Como se sabe, trata-se de práticas diversificadas entre si, que correspondem a condicionantes históricos, políticos, socioeconômicos, ideológicos e culturais de cada lugar. Portanto, o OP não pode ser entendido como um modelo passível de ser replicado, tampouco como uma “tecnologia social” isenta de conteúdo político-ideológico. Mas essa diversidade não significa ausência de certos parâmetros que possam indicar as potencialidades e os limites (contingentes e estruturais) que configuram a qualidade e a profundidade democrática de cada caso concreto, frente ao desafio de legitimar a democracia participativa como procedimento factível na etapa atual dos regimes democráticos. Nesse sentido, pelo menos cinco critérios permitem uma definição mínima de Orçamento Participativo:

1) a vertente orçamentária e/ou financeira (do Estado) é discutida de forma pública – o Orçamento Participativo lida com recursos escassos;

2) o envolvimento social no processo se dá no âmbito da cidade (ou de uma região ou estado), o nível de bairro não é suficiente;

3) o processo tem momentos repetidos por meio de instâncias, regras e critérios de participação e de escolha de prioridades orçamentárias; um encontro ou um referendo sobre questões financeiras não são exemplos de um Orçamento Participativo;

¹⁹ Doutor em Sociologia e Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Pesquisador do CNPq e Coordenador do Observatório das Metrópoles Núcleo Porto Alegre/ILEA - UFRGS.

4) o processo inclui alguma forma de deliberação pública, no âmbito de encontros específicos ou fóruns; a abertura aos cidadãos das reuniões dos corpos administrativos ou políticos não é um Orçamento Participativo;

5) a prestação de contas sobre as decisões adotadas é essencial (SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2012a).

Podem-se identificar três fases no processo de surgimento e de expansão dos OPs. A primeira se refere à *construção e consolidação desse novo dispositivo* ambientado no processo de redemocratização, descentralização político-administrativa e revitalização da sociedade civil brasileira, após 21 anos de ditadura militar. Dentre os dez casos deste período (1989-1992), destacou-se o de Porto Alegre. Com a vitória inédita da Frente Popular na capital gaúcha (1989-1992)²⁰, a construção do OP se consolidou, tornando-se referência nacional e internacional quando a ONU o selecionou como uma das quarenta melhores experiências de gestão local para a conferência Habitat II (Istambul, Turquia, 1995) e, posteriormente, quando Porto Alegre foi escolhida para sediar o I Fórum Social Mundial, em 2001. A reeleição por quatro vezes consecutivas do PT foi decisiva para a institucionalização do OP²¹. Apesar da alternância de poder a partir de 2005, o OP continuou seu funcionamento, em que pese sua fragilização iniciada na última gestão do PT (2000-2004) e posteriormente agravada²².

A segunda fase corresponde à expansão nacional dos OPs. O número aumentou de dez para trinta, entre 1993-1996, e para 140 nas gestões 1997-2000 (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 88-94). Posteriormente, devido ao efeito-demonstração de capitais e

²⁰ A primeira gestão da Frente Popular foi uma coligação entre o Partido dos Trabalhadores (PT) e o então Partido Comunista Brasileiro (PCB). Posteriormente, outros partidos de esquerda se agregaram à coligação. Sobre a gênese e construção do OP de Porto Alegre, ver Fedozzi (2000).

²¹ O termo institucionalização aqui empregado deve ser compreendido não no sentido jurídico ou legal, mas, sim, em sentido sociológico, como prática incorporada pelos atores sociais que nela se reconhecem e cujas regras gerais são aceitas como legítimas. Pesquisa com amostra dos eleitores da cidade indica uma imagem que legitima o papel do OP no sistema político da cidade: 65,88% disseram que ele é muito importante, 57,26 que amplia a democracia, 51,71% que aumenta a eficácia do governo, 53,6% que é a favor dos pobres, 56,91 que melhora a qualidade de vida. (BIRD, 2008, p. 6).

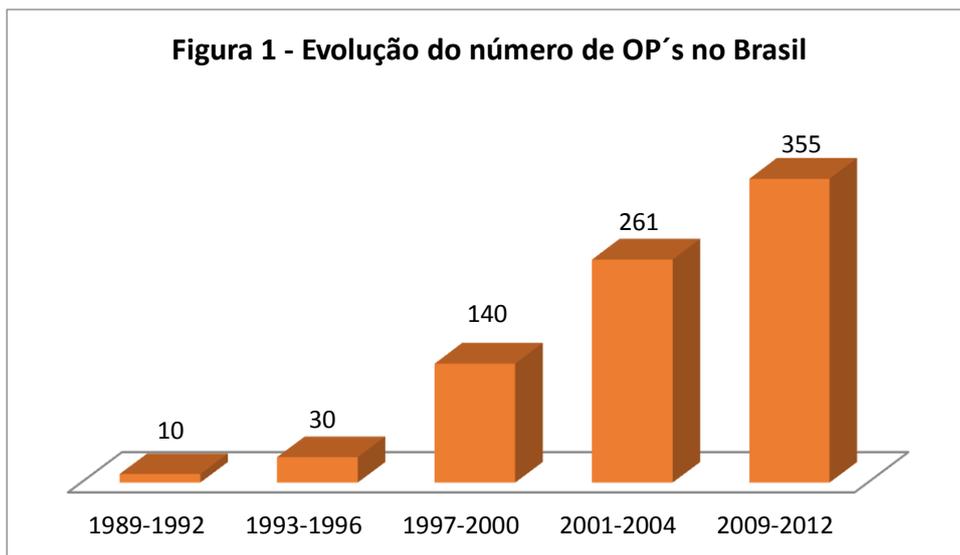
²² Não é intenção analisar aqui, de forma ampla e profunda, essa nova etapa do OP. É possível dizer, apenas, que às fragilidades agravadas desde 2000 (última gestão do PT), em função da crise financeira e do acúmulo de impasses representativos da estagnação da experiência em sua fase madura, somaram-se outras variáveis após a alternância de poder que limitaram ainda mais a qualidade do processo. Um desses fatores, além do elevado número de obras não realizadas, é o baixo comprometimento com o modelo de co-gestão por parte do novo governo e o conjunto dos seus órgãos administrativos. Para análise dessa crise ver Fedozzi e Martins (2012); Fedozzi et al (2013b) e Fedozzi (2014).

idades relevantes, bem como devido à valorização do discurso participacionista nas eleições municipais, outros partidos também passaram a adotar o OP, ainda que por vezes sob replicação mecânica do modelo de Porto Alegre ou como simulacro da participação nas decisões orçamentárias. Entre 1989 e 2004, chegaram a 261 cidades em 23 estados (INSTITUTO..., 2006)²³. A expansão chamou a atenção das principais agências multilaterais de financiamento ou de cooperação, as quais passaram a incentivar os OPs como “boas práticas de controle dos gastos públicos”, casos do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Mundial (BIRD).

Conforme pesquisa recente, o número chegou a 355 nas gestões 2008-2012²⁴ dentre os 5.565 municípios do país (FEDOZZI; LIMA, 2013a; IBGE, 2010). Desde o seu surgimento, o crescimento foi da ordem de 3.450%. Os dados sobre a distribuição relativa dos OPs por escala demográfica dos municípios indicam que ocorre incidência relativa maior nas faixas mais elevadas de concentração demográfica. O maior percentual está na faixa dos municípios com população entre 250 a 500 mil habitantes (47,5%), seguido de perto pelos que tem mais de um milhão (46,7%) e pela faixa entre 500 mil a um milhão (34,8%). Essa tendência reafirma o que foi constatado na primeira pesquisa nacional dos OPs (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 30, nota 23). Até 2012 dentre as 15 cidades com mais de um milhão de habitantes do país, sete contariam com OPs (46,7% dessas cidades). A soma da população dos municípios seria de 42,4 milhões em 2010 (IBGE).

²³ Não há dados nacionais para o período 2005-2008.

²⁴ Ressalte-se que na pesquisa do período 2008-2012 se tratam de *casos auto-declarados* de OPs, já que a qualidade, o desenho institucional, o lugar que a participação ocupa e seu poder de decisão não foram possíveis de serem avaliados. A pesquisa foi realizada pela Rede Brasileira de OPs. Criada em 2007, a rede foi coordenada, inicialmente, pela Prefeitura de Belo Horizonte. Após, passou a cidade de Guarulhos (SP). Atualmente é exercida pela cidade de Canoas (RS).



Fonte: Ribeiro e Grazia (2003); Instituto Pólis (2006); Fedozzi e Lima (2013a)

A terceira fase corresponde à *globalização* dos OPs. Desde os anos 1990, no contexto de crise de legitimidade da representação política nas democracias, a expansão dos autodenominados OPs ocorreu primeiro em países sul-americanos e da América Central. Na virada do milênio, em decorrência das redes criadas pelo Fórum Social Mundial e de outras redes e agências (OIDP, 2002; URB-AL, 2006)²⁵ os OPs iniciaram sua história no Velho Continente e, em seguida, se espalharam por todos os demais. A estimativa do número de casos varia entre 795 e 1469 (SINTOMER; HERZBERG; ALLEGRETTI, 2012a). Mas a mundialização dos OPs não significa necessariamente democratização dos recursos ou processos redistributivos, pois se apresenta com objetivos, agentes, qualidade, e resultados distintos entre si²⁶.

No Brasil, o retorno do discurso participacionista e descentralizador desde a década de 1980 não teve o mesmo significado dos movimentos contestatórios dos anos 1960. A descentralização, como reforma do Estado, foi e é defendida por forças políticas inclusive antagônicas (ARRETCHE, 1996; MELLO, 1993). Nesse sentido, os experimentos participativos locais não significam *per se* mais democracia e mais equidade social. Como afirma Ziccardi:

²⁵ URB-AL, programa da União Europeia para cooperação horizontal entre cidades europeias e latino-americanas.

²⁶ Ver a esse respeito os modelos (tipos ideais) propostos por Sintomer, Herzberg, e Röcke (2012) para interpretar os OPs: democracia participativa, democracia de proximidade, modernização participativa, participação de múltiplos atores (stakeholders), desenvolvimento comunitário e neocorporativismo.

A pesar de que el municipio es la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, las resistencias que operan en espacio local para construir una cultura y prácticas democráticas nos son fácilmente removibles para dar paso a la construcción de una gobernabilidad democrática que torne más eficaces y eficientes las políticas públicas (ZICCARDI, 2004, p. 188)²⁷.

Os OPs não escapam a esses desafios e riscos. Por isso, precisam ser analisados em cada caso quanto ao seu real significado democrático.

A importância da democratização do orçamento público

Uma das questões importantes para a análise dos processos inovadores de participação diz respeito ao lugar que ela ocupa no sistema decisório, se *periférico* ou *nuclear*. É nesse sentido que o surgimento dos OPs tornou-se particularmente interessante, por tratar das possibilidades de intervenção popular no orçamento público, o principal instrumento de gestão do Estado moderno. O orçamento sintetiza, em grande parte, a normatização da cidadania, pois regula os *direitos* e os *deveres* que nascem da reciprocidade entre governantes e governados e das relações entre os poderes representativos do Estado (isto é, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário). Por isso, o orçamento representa, em grande parte, como se dá e de onde provém a produção do fundo público (por meio da política de receitas) e de que forma esse produto social é apropriado ou distribuído dentre as classes e camadas da sociedade (por meio do perfil das despesas). É, assim, uma das expressões do moderno contrato social. Por essas razões, o orçamento é considerado o *núcleo duro* do planejamento governamental e se insere no campo das chamadas *decisões políticas fundamentais* (SINGER, 1989) da gestão do Estado e da sociedade, embora, evidentemente, ele não esgote o leque das decisões importantes sobre a vida social, em nível local, regional ou nacional.

Por isso, devido ao *caráter nuclear* que ocupa na gestão socioestatal, a discussão dos orçamentos públicos com os atores da sociedade civil (em especial, com os segmentos excluídos do desenvolvimento urbano) adquire importância central para o avanço da democracia e da inclusão social. Mas, por isso mesmo, torna-se um desafio

²⁷ “Apesar de que o município é a instância de governo mais próxima da cidadania, as resistências que operam na instância local para construir uma cultura e práticas democráticas não são facilmente removíveis para possibilitar a construção de uma governabilidade democrática, que torne mais eficazes e eficientes as políticas públicas”, tradução nossa.

de difícil implementação prática em sua plenitude, na medida em que pressupõe o *compartilhamento do poder de decisão* com a população, seja por parte dos dirigentes políticos (Executivo e parlamento), seja por parte do corpo técnico-burocrático que, em geral, detém o monopólio do saber técnico, das informações e dos procedimentos administrativos. Um procedimento de compartilhamento real de poder - no qual, atores das classes subalternas são incluídos no jogo decisório - traz consigo tensões inerentes com ambas as esferas, a técnica e a política, cuja resolução não é unilateral. A questão, portanto, é como administrar essa tensão, já que se trata do encontro de saberes e de interesses em torno do projeto de governo e do projeto de cidade em disputa.

Como destacado, o grau de convicção dos governantes – em especial, do mandatário maior, o prefeito – e o necessário rompimento com as formas tradicionais de gestão pública (verticalizada, não transparente e fragmentada), mostra-se decisivo para a transformação das relações entre o Estado e a sociedade civil e para a democratização e a legitimidade da representação política. Sem essa convicção genuína, dificilmente os setores historicamente excluídos são reconhecidos na prática como *sujeitos de direitos*, seja dos direitos políticos e civis (para tratar discursivamente nos espaços públicos sobre o destino das cidades, a *pólis*), seja dos direitos sociais, que lhes garantam o acesso igualitário ao bem-estar urbano - fundamentos da noção de cidadania moderna.

Objetivamente, além de medidas político-administrativas na forma de planejamento e gestão governamental, o nível de comprometimento dos dirigentes é demonstrado pelo efetivo apoio político e pela estrutura administrativa construída especificamente para a organização, implantação e sustentabilidade dos OPs. Nas situações mais débeis, não há previsão de recursos humanos, financeiros e administrativos para o desenvolvimento do OP. A prática fica a cargo de uma equipe (situada em uma determinada secretaria, departamento ou órgão de assessoria) que, por vezes, luta “heroicamente” e de forma isolada para que o OP seja uma realidade. Em outras situações, a iniciativa de OPs provém de ONGs ou por aporte de recursos de agências internacionais, mas que não traduzem o empenho endógeno do conjunto dos órgãos responsáveis pela gestão governamental. Nos casos mais avançados e consolidados, onde o OP ocupa lugar central no projeto de governo e no sistema político da cidade, observa-se atenção à estrutura de funcionamento do OP, seja no plano interno (responsáveis políticos, equipe técnica e integração razoável da gestão, servidores capacitados, equipamentos, etc.) seja nas relações com a população (infraestrutura para

reuniões e assembleias, formas variadas de divulgação do processo e de publicização dos dados, registro da documentação, publicações, capacitação, etc.). Ou seja, *tornar a administração participativa requer investimentos financeiros, políticos, técnicos, administrativos, comunicativos, e de capacitação dos atores participantes*, ultrapassando, assim, certo amadorismo que relega a participação a uma vontade espontânea e secundária.

Condições para a construção dos OPs

Como se sabe, as inovações democráticas não podem contar com cenários e/ou “modelos” pré-determinados. Ainda mais quando se tratam de desafios que exigem a redefinição do papel, do tipo e das formas das relações historicamente estabelecidas entre os atores estatais, da sociedade civil²⁸ e os do mercado, em cada contexto específico. Passadas duas décadas do surgimento dos OPs, percebe-se uma variação de experiências reais – em termos de qualidade, efeitos e sustentabilidade – que refletem o grau de profundidade com que elas são construídas e, por consequência, os níveis reais dos distintos impactos que essa forma de democracia participativa pode obter nas dimensões civis, políticas, sociais e culturais no contexto histórico em que está inserida.

Naturalmente, não se pode supor a existência de um “*terruá social*”, isto é, de um meio único capaz de fazer brotar os OPs, o que descarta a validade de qualquer “manual” sobre o tema. Todavia, a experiência empírica dos processos de implantação dos OPs – com seus êxitos e fracassos – indica a existência de algumas condições ou variáveis que podem *facilitar* ou *bloquear* a *construção* dessa instituição participativa. Por isso, essas condições básicas, de alguma forma, podem ser generalizadas, desde que se considerem suas peculiaridades em cada caso e o *grau de sinergia* alcançado entre elas. São as seguintes:

1) a decidida vontade política dos governantes para democratizar a gestão sócio-estatal;

²⁸ O termo sociedade civil é utilizado aqui no sentido da demarcação teórica realizada por Cohen e Arato (1992) diante dos atores estatais e do mercado. Ressalte-se, entretanto, a concordância com as críticas que evidenciam limites na concepção desenvolvida pelos autores, em especial quanto ao presumível caráter homogêneo da sociedade civil e sua suposta qualidade intrínseca para a democracia. Ver La Valle (2003).

2) a existência de um tecido associativo crítico (organizado e informado²⁹), em especial das camadas excluídas do desenvolvimento sócio-urbano, no âmbito de uma sociedade civil razoavelmente ativa e de uma cultura política cívica;

3) a governabilidade financeira, isto é, a capacidade de garantir o investimento estatal necessário para atender as demandas;

4) a capacidade de governo em termos de eficiência e eficácia na gestão das políticas públicas, capaz de incorporar as tensões advindas da participação de atores com opiniões diferenciadas e conflitivas, sem desestabilizar a gestão);

5) a integração do OP com outros canais de participação e de planejamento, como os conselhos de direitos e de políticas públicas e os órgãos de planejamento urbano.

As condições enumeradas acima não esgotam a complexidade envolvida na construção de novas instituições participativas, como é o caso dos OPs. A dimensão e a distribuição demográfica no território, por exemplo, são características com forte influência no processo. Da mesma forma, evidenciam-se as dinâmicas características das aglomerações urbanas (metropolitana, aglomerações regionais, eixos de desenvolvimento) ou dos espaços rurais que representam formas organizativas distintas e subculturas locais. Não obstante, essas condições básicas - sugeridas pela prática - se destacam, na medida em que elas têm se mostrado significativas seja para a construção de casos exitosos ou, inversamente, seja nas causas da insustentabilidade e esgotamentos das tentativas de adoção de OPs³⁰.

A seguir, serão abordadas questões conectadas, de alguma forma, com as variáveis anteriormente sugeridas para a análise da construção e sustentabilidade dos OPs. Em anexo, são apresentadas as principais fases que, normativamente, podem expressar um ciclo ideal para sua implementação (Quadro 1).

²⁹ O acesso às informações em tempo hábil para a formação de uma opinião qualificada (que exige trocas de opiniões, confronto com o contraditório, tempo para reflexão, etc.) é um forte obstáculo para a constituição de um tecido associativo, ou uma rede de participação, com capacidade de proposição e menos baseada no ativismo que se orienta por crenças que não precisam se justificar.

³⁰ No Brasil, por exemplo, segundo pesquisa do Fórum Nacional de Participação Popular, no período 1997-2000, pouco mais da metade dos casos de OPs (apenas 58,2% de um total de 104) completaram os quatro anos de mandato, dado que revela as dificuldades para a consolidação e a sustentabilidade dessa forma de participação (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 37).

Governabilidade financeira, efetividade das decisões e parcela orçamentária discutida nos OPs.

A questão da governabilidade financeira é uma condição objetiva que delimita as possibilidades para responder às demandas aprovadas pela população e que possibilita a emergência de um *ciclo virtuoso da participação*. As experiências dos OPs demonstram claramente que a inexistência de respostas objetivas, em termos da capacidade de investimentos para atender as demandas prioritárias apontadas pelos participantes, é um dos principais fatores de desestímulo e de fracasso dos OPs. Considerando-se as distintas estruturas fiscais, tributárias e orçamentárias das cidades que praticam os autodenominados OPs, o nível de arrecadação própria (receitas) determina maior ou menor possibilidade para garantir a alocação de verbas a serem discutidas publicamente.

A importância da discussão pública sobre a política fiscal e tributária dos municípios está ligada a esse tema. As experiências indicam que esse tipo de debate é algo raro de acontecer, mesmo entre os poderes Executivo e os parlamentos locais. No Brasil, a esfera local não tem tradição de realizar debates para incrementar os recursos que financiarão o desenvolvimento local. A ideia dominante entre os governantes é a da atração de grandes empreendimentos que incrementem o PIB municipal que, conforme sua própria visão, depende mais de vantagens comparativas locais e do cenário econômico nacional e internacional do que dos debates com a cidadania. Não obstante, essa questão diz respeito à importância da chamada “educação tributária”, em especial nos países em que a população conhece pouco a receita pública, regra quase geral na realidade latino-americana.

Sobre os percentuais orçamentários destinados à decisão pública, embora haja variação, em sua grande maioria o percentual é relativamente baixo. Isso decorre tanto da exígua vontade política dos dirigentes em compartilhar o poder de decisão, como da existência de legislação que pré-defina a despesa dos recursos (tais como educação, saúde, pagamento dos servidores, etc). São raros os casos de OPs em que o debate ocorre sobre 100% dos gastos ou mesmo sobre a totalidade da parte destinada apenas aos recursos para investimentos anuais dos municípios. Além disso, a evolução da discussão sobre todos os itens orçamentários (pagamento dos servidores, custeio dos serviços e investimentos), somado ao *conteúdo das políticas públicas*, exige, necessariamente, um processo de *capacitação e formação dos participantes*. O orçamento público é uma peça de alta complexidade técnica, tornando-se acessível

apenas para aqueles que detêm o saber-poder da linguagem especializada, geralmente o corpo técnico especializado. Não por outra razão, o orçamento é conhecido como uma espécie de “caixa preta”, em alusão aos equipamentos quase indestrutíveis das aeronaves.

Poder real de decisão e formas de participação

O item do *poder real de decisão e de controle social dos participantes* constitui-se como "prova de fogo" sobre o significado atribuído à participação contido nos OPs. Contudo, os *graus de poder real da participação* se mostram muito distintos na prática. Segundo a escala proposta por Bordenave (1986, p. 30-36), a direção ascendente de poder dos participantes pode ser a seguinte: informação/reação; consulta facultativa; consulta obrigatória; elaboração/recomendação; co-gestão; delegação; e autogestão.

Não fortuitamente, grande parte dos casos de OPs se caracteriza pela *consulta*³¹. Ora, o grau de consulta não vincula as decisões tomadas. A participação da cidadania, nesses casos, tem se revelado *simulacros de democracia* a legitimar o poder estabelecido. Já o grau de co-gestão significa o *compartilhamento das decisões* em instâncias ou procedimentos previstos e regulados sobre um percentual significativo do investimento orçamentário (pelo menos 50%) a partir das prioridades indicadas pelos cidadãos. A noção de *co-gestão*, como *poder compartilhado*, pode ser útil quando entendida também como forma de complementaridade entre a representação política e a participação social (que obviamente não está livre de tensões e conflitos, mas sim os pressupõe).

Nos modelos de OPs onde são previstas assembleias abertas a todos os cidadãos, que participam com seu direito universal de voto individual e podem ser eleitos para as instâncias regionais, temáticas ou centrais, ocorre um *momento de exercício da democracia direta*. Mas são raríssimos os casos em que todo o ciclo do OP é baseado na participação direta, mesmo nas experiências mais avançadas e consolidadas. Isso porque a própria complexidade do processo, em especial nas cidades de porte médio ou grande, exige uma série de mediações a serem exercidas por representantes (eleitos

³¹ No Brasil, do total de 103 municípios pesquisados pelo Fórum Nacional de Participação Popular (dentre os 140 que adotaram o OP no período 1997- 2000), apenas em 29% a decisão popular ocorreu sobre mais de 50% dos *recursos de investimentos*. O caráter restrito da decisão também é evidenciado pelo fato de que em 77% dos casos a finalização do Projeto de Lei Orçamentária foi privativa da Prefeitura e não envolveu o OP (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 88).

diretamente), que formam *instâncias representativas* intermediárias de discussão e decisão, seja de caráter territorial ou central, a exemplo das instâncias descentralizadas em regiões e dos conselhos dos OPs. Ou seja, nesse caso, a democracia participativa combina, ao mesmo tempo, a *democracia direta* e a *democracia representativa*. Nesse sentido, há que se ter cuidado para não mitificar os OPs reais ao conceituá-los genericamente como uma “nova forma de democracia direta”.

São mais comuns os casos de OPs cuja forma de participação é *representativa*, isto é, indireta. Os indivíduos e os diversos grupos sociais são representados pelas lideranças comunitárias dos bairros ou dirigentes de organizações sociais e entidades de variados tipos. Essa forma, apesar do potencial de alargamento e democratização das decisões dos modelos centralizadores de gestão sócio-estatal, se insere na discussão sobre o nível de democratização e de legitimidade dos processos participativos baseados na representação delegada por organizações sociais, movimentos, grupos de interesse, etc. Por isso, a participação individual, aberta a todos(as), geralmente causa tensão com entidades que historicamente detêm o monopólio da representação social. O extremo dessa tensão é a resistência de organizações sociais – acostumadas ao atendimento de demandas por meio de relações clientelistas – à introdução do OP como uma inovação.

Embora não necessariamente, o modelo baseado somente na representação (ainda que calcado na diversidade social, política e cultural das organizações) aumenta os riscos de reprodução de práticas tradicionais. A “democracia representativa comunitária” pode, assim, incorrer nos riscos e limites semelhantes aos da democracia representativa convencional (CABANNES, 2004, p. 6). Esse risco é verificado na atual etapa do OP de Porto Alegre, onde vem ocorrendo um crescente processo de elitização política e distanciamento entre os representantes e os representados (FEDOZZI; MARTINS, 2012).

Por outro lado, o alargamento da participação direta é um argumento clássico das correntes voltadas para a democratização da democracia. Todavia, o debate contemporâneo sobre as teorias democráticas traz novas complexidades que questionam a noção de que a participação direta é o critério último de legitimação da democracia. Esse debate promoveu um deslocamento analítico a partir dos anos 1990 quanto à avaliação dos modelos teóricos capazes de conferir maior qualidade à democracia frente ao seu crescente déficit de legitimação. O paradigma normativo da chamada *democracia deliberativa* apresentou novos argumentos dirigidos principalmente contra as restrições

participativas dos modelos democrático-liberais hodiernos (em especial, as teorias realistas e elitistas, além das teorias da escolha racional e pluralista) (AVRITZER, 1996). Além disso, o modelo deliberativo representa uma crítica a certos limites teóricos da *participação direta* quanto à sua capacidade para qualificar a democracia (MAÍZ, 2004)³².

A defesa de um novo modelo deliberativo é realizada por correntes liberais constitucionalistas, que tentam corrigir defeitos do modelo liberal (a exemplo de Rawls), assim como por nomes que representam a chamada “democracia radical”, seja por meio da tentativa de conciliar elementos liberais e republicanos (caso de Habermas, James Bohman e Seyla Benhabib), ou da rejeição total da tradição liberal (a exemplo de John Dryzek e Nancy Fraser). O elemento comum às teorias desses autores é “a rejeição da ideia de que a democracia se define pela agregação de interesses ou de preferências através de um instrumento institucional qualquer” (SILVA, 2004, p. 3). Decorre desse pressuposto a ideia de que a principal condição de legitimidade da democracia é a

possibilidade da troca racional (intersubjetiva) de argumentos com possível transformação dos interesses e das preferências individuais nos fóruns deliberativos por intermédio da reflexão sobre as decisões coletivas que lhe dizem respeito³³ (SILVA, 2004, p. 4).

Assim, a teoria deliberativa, em síntese, inverte o postulado da democracia representativa: não é o resultado do voto, mas sim o debate prévio na esfera pública o que autoriza os governos a decidir com caráter vinculante (MAÍZ, 2004, p. 38). A passagem abaixo é esclarecedora na comparação entre os modelos de democracia e os diferentes princípios de legitimação de cada um:

Para la democracia representativa, lo que legitima la decisión, incluso existiendo debate, es *el consentimiento de la mayoría parlamentaria*. Para la democracia participativa, por el contrario, es *la decisión directa de mayoría ciudadana* el factor último de legitimación. Muy diferentemente, para los demócratas deliberativos, aun cuando al final exista votación, es el *esclarecimiento personal y colectivo que precede a la decisión* lo que aporta el factor clave de legitimación de un sistema democrático (MAÍZ, 2004, p. 38, grifo nosso).

³² É comum encontrar na literatura latino-americana o uso do conceito de democracia deliberativa para expressar erroneamente práticas de democracia direta. Talvez isso ocorra ou por voluntarismo teórico ou por desconhecimento dos diferentes significados que o termo deliberação assume nas línguas anglo-saxônicas (“argumentação”) e nas línguas latinas (principalmente a ideia de “decisão”).

³³ O grau de formalização ou de institucionalização dos procedimentos para o uso público da razão é variado conforme as distintas perspectivas das correntes deliberativas (SILVA, 2004).

Dessa forma, a teoria deliberativa também modifica o postulado da democracia participativa. Não é a participação, a mais direta possível, e as decisões pelo *peso das maiorias* que traz maior legitimidade à decisão democrática. Ao contrário, o centro do interesse se

traslada aquí de los actores a las instituciones, a los contextos institucionales que propician los recursos necesarios para la producción política de las preferencias: el intercambio de argumentos, el flujo de comunicación no distorsionada, la atención a las posiciones de los otros, el tiempo necesario para mejorar la calidad de la decisión [...] o ideal alternativo de una asamblea decisoria en la que los participantes apelan a la convicción y a la persuasión de otros participantes - no de un público pasivo - a la fuerza de mejor argumento, y no solo a fuerza de los votos o a la negociación estratégica de intereses (MAÍZ, 2004, p. 38, grifo nosso).

Na perspectiva deliberativa, a legitimidade da democracia não se assenta, portanto, na negociação ou reagregação de interesses.

A relação entre democracia, ética e bem comum passa a depender, dessa forma, das *regras utilizadas pelos participantes na prática democrática*. A ruptura com as condições de igualdade e de livre comunicação no processo político é transformada, assim, em um problema prático-moral (AVRITZER, 1996, p. 21-22, grifo nosso).

As experiências de OPs mostram, entretanto, que na grande maioria dos casos, prevalecem formas de agregação de interesses e o peso das maiorias previamente mobilizadas³⁴. Além disso, a adoção de regras e procedimentos visando diminuir as assimetrias e as desigualdades entre os atores participantes, a fim de tornar o processo um pouco mais “igualitário” (normativa da democracia deliberativa) não é algo comum nos OPs. Essas questões levam a um importante tema na análise dos OP: o processo de criação das regras do jogo.

³⁴ Nesse sentido, parece demasiado otimista a hipótese de Maíz relativa aos OPs de Porto Alegre e de Belo Horizonte quanto a uma possível transição, com o passar do tempo, da ênfase da participação para a deliberação (cf. MAÍZ, 2004, p. 39). Inegavelmente, houve aprendizagem sobre a necessária complexidade de mediações institucionais e isso se produziu, em geral, de forma dialógica entre os atores. Porém, não significou o fim das práticas de defesa dos interesses de maiorias baseadas na mobilização coletiva e no voto. Há momentos de deliberação (argumentação racional considerando-se os outros, socialização das informações, das regras do jogo, etc.), mas ainda são fortes as práticas instrumentais e as desigualdades das condições da participação entre os grupos e indivíduos. Sobre esta discussão no OP de Porto Alegre ver Fedozzi (2008, 2009). Cabe a justa observação de que Maíz não defende a democracia deliberativa como prática vigente nesses OPs e sequer a concebe como seu modelo mais exequível. Ao contrário, apresenta uma proposta alternativa de “democracia inclusiva” extremamente interessante (cf. MAÍZ, 2004).

Regras do jogo e potencial democrático dos OPs

No que diz respeito ao arranjo institucional dos OPs, cabe investigar como são construídas as regras do jogo e quem são os atores que as constroem. Nesse sentido, ganha importância analisar os processos que moldam a gênese da estrutura de funcionamento dos diversos tipos de OPs. Percebem-se, em primeiro lugar, duas alternativas: o aproveitamento (com ou sem reformulações) de canais participativos já existentes; ou a construção de um novo desenho institucional específico para o desenvolvimento dos OPs. A primeira aplica-se especialmente aos casos em que há forte tradição de descentralização ou formas de consulta, tais como conselhos de moradores, fóruns paroquiais eleitos, conselhos governamentais, entre outros agrupamentos. A segunda alternativa, em geral, é a mais desafiadora, porque favorece a criatividade dos atores envolvidos, além de diminuir (mas não necessariamente bloquear) riscos de reproduzir vícios das estruturas já existentes.

Além disso, também se podem diferenciar situações em que as regras do jogo são pré-definidas pelos agentes governamentais – algo comum às práticas de participação tuteladas pelo Estado – ou, ao contrário, elas são construídas com a participação ativa dos atores da sociedade civil. As experiências que parecem traduzir maior *potencial pedagógico* são aquelas caracterizadas como um *processo de construção compartilhada das regras do jogo tanto para a distribuição dos recursos de investimentos* como para o *próprio sistema de participação*.

Nesse sentido, os OPs podem trazer uma importante inovação democrática frente às práticas mais tradicionais, quando o sistema de direitos que define as regras da participação e da distribuição dos recursos não é imposto verticalmente por órgãos representativos do Estado (órgãos dos Executivos ou decisões dos Legislativos), para posterior consulta à população. Essa prática cria uma situação de heteronomia dos atores da sociedade civil frente às regras do jogo da participação. Quando a democracia é compreendida como um *processo dialógico* – e não como mera adesão – o sistema de direitos e deveres nasce de um método o mais deliberativo possível, que não exclui o conflito, mas o pressupõe. Nesse processo, mediado por conflitos e contradições de naturezas diversas, apresentadas em um espaço público comum, o governo abre-se à produção de normas de ação reconhecendo os atores populares como sujeitos legítimos para construir uma nova institucionalidade democrática e programar as ações do poder administrativo.

Esse modelo de co-gestão na produção das regras do jogo exige, entretanto, o equilíbrio entre a posição *governamental* proativa, no sentido de zelar para que as normas sejam as mais democráticas, universais e distributivas, o que requer o firme enfrentamento do corporativismo e das tentativas de reproduzir posições de privilégios (e, portanto, de exclusões de atores) e a capacidade protagonista dos atores da sociedade civil na produção das normas. Esses atores são instados a ir além do tradicional papel reivindicativo por demandas sociais para ingressar em novo contexto de transformação das relações entre Estado e sociedade civil, o que exige co-responsabilidade na construção da estrutura e do funcionamento do sistema participativo. Essa alternativa tem potencial pedagógico para a aprendizagem da condição política autoinstituinte, no sentido da autonomia social. Mas, aqui, a autonomia não significa a noção comum de “autonomismo” ou mesmo autossustentabilidade da sociedade civil fora da interação com o Estado, e sim um processo social onde a sociedade se reconhece em seu próprio produto, as leis, as instituições que devem reger a sua vida e sabe que, assim como as produziu, pode corrigi-las e modificá-las. (CASTORIADIS, 1987)³⁵.

No bojo da questão das regras do jogo, um dos aspectos que vale destacar, por sua notória importância frente aos diferentes tipos de arranjos dos OPs, é relativo às *formas de tomada de decisão sobre as prioridades orçamentárias e sobre as formas ou estruturas de participação*. Apesar da grande diversidade, uma das diferenças advém, como já citado, da forma como os OPs são criados: se sobre estruturas já existentes ou fruto de estruturas de funcionamento próprias. Nesse último caso, percebem-se, ainda, duas grandes diferenças: a existência ou não de um órgão central específico para o OP, em geral os chamados Conselhos do Orçamento Participativo (COP); e a existência ou não de uma metodologia clara e objetiva, que permita a discussão racional sobre a alocação dos investimentos prioritários e a distribuição entre a população participante.

Quanto à primeira questão, há casos bem sucedidos e longevos cuja estrutura não conta com uma instância central. A discussão e a decisão sobre o orçamento ocorrem em assembleias realizadas de forma territorializada, nas quais são eleitos

³⁵ Por isso, conceitos utilizados, por exemplo, para interpretar o OP de Porto Alegre, como, “estrutura autônoma do Estado e autorregulada”, “esfera pública não estatal”, “democracia direta”, representam uma versão ideológica e mistificadora da experiência real do OP. Isso porque supõe a ausência (irreal) da participação do Estado na operacionalização desse formato e superestima os componentes autônomos da ação dos atores civis em relação ao Estado. Para um debate conceitual a esse respeito ver Fedozzi (2010); Genro (1995) e Pont (1995). Tarso Genro e Raul Pont foram prefeitos de Porto Alegre eleitos pelo Partido dos Trabalhadores.

representantes daquela população (em geral lideranças comunitárias) que formam instâncias do território para controlar a execução das decisões. Em outros casos, a aprovação das demandas se dá em uma assembleia municipal.

Todavia, outras experiências são caracterizadas pela existência de um conselho central representativo de todas as regiões e/ou territórios e, por vezes, também oriundos de assembleias por temas específicos (como saúde, educação, cultura, transporte, habitação, etc.). Em casos mais avançados, o Conselho vincula-se a instâncias regionais descentralizadas, formadas pela eleição direta de indivíduos durante as assembleias regionais e/ou temáticas. Durante o ciclo do OP, essas instâncias desempenham funções de detalhamento das prioridades nas respectivas regiões e de controle de suas decisões (por exemplo, os chamados Fóruns de Delegados).

A existência de um canal central, como os COPs, embora caracterizado como instância de representação comunitária, e não de participação direta, parece fornecer elementos qualitativos ao processo. Em geral, os conselhos específicos dos OPs permitem uma *interação permanente e previsível do processo co-gestivo*, em lugar das interações *ad hoc*, dependentes da vontade unilateral dos governantes. É nesses conselhos específicos do OP que pode ocorrer a interação entre o governo e os representantes comunitários sobre aspectos fundamentais do *ciclo participativo*, tais como a definição sobre as regras do jogo e suas possíveis modificações em cada edição do ciclo, condensadas na criação de um Regimento Interno dos OPs. Essas instâncias permitem, em tese, discussões de caráter mais geral, a exemplo da aprovação do orçamento global (a ser enviado como projeto de lei para aprovação do Poder Legislativo local), e de um Plano de Investimentos, indicando as prioridades escolhidas; assim como o controle do que foi aprovado, isto é, o exercício quase permanente da *accountability*, além de possíveis avaliações do processo em geral. Diga-se de passagem que as experiências têm demonstrado grandes dificuldades, tanto para vincular o debate das demandas territoriais ou específicas (setoriais) com o projeto global de cidade em jogo, quanto para realizar avaliações coletivas do processo participativo com envolvimento dos participantes e demais atores³⁶.

Quanto à presença ou ausência de uma metodologia específica para a escolha das prioridades orçamentárias e distribuição dos recursos entre a população, percebem-

³⁶ Ver o trabalho sobre avaliação da participação produzido pelo ODP <<http://www.oidp.net/pt/index.php>>.

se diferentes situações, independentemente da existência de um órgão central de participação, a exemplo dos Conselhos do Orçamento Participativo. Dados sobre os OPs no Brasil indicam que a maioria dos casos optou pela “negociação das propostas com a população” (76%) (RIBEIRO; GRAZIA, 2003, p. 90). Entretanto, não é possível avaliar a qualidade dessas “negociações”. Alguns casos adotam a negociação aberta em instâncias do OP em caráter contingente. Outras práticas, inspiradas sobretudo pelo modelo de Porto Alegre, se utilizam de uma metodologia que prevê um ciclo com fases atinentes ao calendário oficial do processo orçamentário³⁷. A metodologia prevê critérios para a escolha das prioridades de investimentos e para a distribuição dos recursos descentralizados nas regiões e nas temáticas, aprovados nas instâncias do OP na fase anterior ao levantamento das prioridades. Em alguns municípios, os governos predefinem “programas” que são submetidos à escolha (direta ou indireta) da população para que, entre eles, sejam definidos os prioritários. A partir dessa escolha, são detalhadas as ações junto com as demandas sociais.

A construção consensual de critérios em instâncias previsíveis de participação – além de oportunizar uma solução racional para o dilema sempre presente entre “recursos escassos *versus* demandas reprimidas” – parece ser um dos elementos de maior potencial pedagógico dos OPs. Esse procedimento abre melhores condições para aprendizagens sobre a cultura democrática, pois cria um ambiente institucional que pode incentivar a descentralização da perspectiva cognitivo-social dos indivíduos e o reconhecimento do outro como igual em direitos³⁸. Isso porque a legitimidade das decisões requer, em tese, a argumentação pública sobre a justeza dos critérios a serem adotados para regular o sistema participativo e a distribuição dos recursos. A legitimidade das demandas depende, portanto, das relações estabelecidas entre as demandas particulares (de cada grupo, bairro, microrregião, ONG) e critérios de caráter objetivo, impessoal e universal, na discussão e definição da alocação dos recursos. Esse procedimento tende a diminuir, em tese, alternativas particularistas e corporativas. Certamente, se trata de uma potencialidade, não de relação mecânica.

Além disso, a existência de critérios surgidos do debate racional nos espaços públicos de co-gestão é um dos fatores decisivos para a definição do caráter *redistributivo* dos OPs. Nesse aspecto, algumas experiências utilizam, por exemplo, a

³⁷ Em algumas cidades, como Belo Horizonte, o ciclo do OP é bianual.

³⁸ Sobre o tema da descentração da perspectiva sócio-moral dos sujeitos como expressão da transformação da consciência social ou da cultura política na participação ver Fedozzi (2008).

distribuição igualitária de percentuais de recursos (ou valores absolutos) entre as diversas regiões da cidade que configuram a base territorial dos OPs, sem considerar as desigualdades socioeconômicas que conformam o ambiente construído das cidades. Na prática, essa metodologia não contribui para a promoção da equidade urbana, porque trata igualmente aos desiguais. Contrariamente, a existência de critérios que levam em conta o grau de carência de infraestrutura e serviços públicos urbanos, a renda familiar das populações, entre outros critérios, tende a configurar um caráter mais redistributivo e equitativo dos OPs. De qualquer forma, pelo fato de que os OPs têm – comparativamente a outros canais, a exemplo dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas – maior potencial de inclusão das camadas mais pobres, eles podem cumprir um papel importante no que tange à diminuição das desigualdades de acesso à cidade. Essa foi a conclusão a que chegou o estudo econométrico do Banco Mundial sobre os municípios brasileiros. Comparando o grupo de municípios que adotaram o OP com outro grupo que não o fez, conclui a pesquisa:

[O]s OPs impactaram na redução dos índices da pobreza nos municípios onde o OP foi implementado por mais de uma década. Esse impacto ocorreu apesar da redução do PIB per capita nestes governos municipais, sugerindo que o OP pode ter contribuído para um impacto redistributivo de longo prazo. Além disso, o impacto no acesso à água tratada e saneamento básico é positivo para todos os governos municipais que adotaram o OP (BIRD, 2008, p.10).

Por fim, cabe ressaltar que a construção dialógica e pública de critérios apresenta potencial que pode favorecer um processo de racionalização política contrário à tese sustentada pelas teorias realistas/elitistas da democracia, calcadas na “incompatibilidade entre administração complexa, participação e democracia”³⁹.

Controle social e transparência da execução orçamentária

Um dos fatores que destacam o potencial democrático dos OPs é o grau de controle social que pode ser exercido pelos participantes. Todavia, esse controle somente pode existir caso haja procedimentos e instrumentos que permitam a transparência da gestão dos recursos e o monitoramento da execução das obras e projetos, por meio de um sistema de informações acessível à população e previsão de

³⁹ Em especial esses argumentos se encontram em Schumpeter e Weber. Ver Avritzer (1996).

prestação de contas do governo no ciclo da participação. Isso é, não há controle social sem informações em linguagem acessível. As experiências de OPs são variadas nesse quesito. Todavia, por razões de ordem política (o segredo é a alma do poder, como dizia Weber), ou por razões de ordem técnica (ou ambas), as experiências em curso, principalmente nos países latino-americanos, se detêm mais no controle *sobre a execução física das obras e projetos* decididos e menos sobre a *execução financeira do orçamento*, considerando-se que se trata de uma peça de alta complexidade, como já citado. Esse tipo de controle é um dos maiores desafios dos OPs.

Para o controle sobre a execução física das obras, são várias as formas utilizadas, entre as quais se destacam: rodadas de assembleias específicas para a prestação de contas do governo sobre o plano aprovado para regiões descentralizadas ou outras instâncias da estrutura de participação dos OPs; materiais impressos contendo a lista das obras e projetos e dados sobre a sua execução distribuídos aos participantes; comissões de obras eleitas em cada região do OP para fiscalizar a execução dos planos⁴⁰; e, por último, “caravanas da cidadania”, nome dado à visita de membros do OP, tais como conselheiros e delegados, às regiões ou locais de realização das obras e projetos. Destaca-se, ainda, o uso da Internet como ferramenta de grande utilidade para o controle das decisões. Mas, na prática, há que se considerar duas questões que têm se apresentado como dificuldades para a utilização desse meio, em especial na realidade latino-americana: o compromisso governamental de atualização permanente dos dados em linguagem acessível (mesmo quando os dados desfavorecem o governo); e a capacidade de acessibilidade dos cidadãos, considerando o perfil social.

Como ressaltado, se o controle sobre a execução física das obras e projetos é mais factível e presente nos OPs, bem diferente é a realidade sobre o controle público da situação financeira dos municípios e sua execução orçamentária (receita e despesas). Em geral, o acesso a esses dados até pode ser viabilizado, mesmo por fora do OP, por meio de consultas aos órgãos de fiscalização do Estado (Tribunais de Contas, entre outros). Mas se trata de um nível de informação em geral muito complexo para o cidadão comum, o que normalmente requer apoio de organizações sociais especializadas. Portanto, aliar as duas formas de informação (execução física e

⁴⁰ O grau mais avançado desta modalidade de comissões de obras ocorre na cidade de Belo Horizonte. Em cada uma das regiões da cidade são eleitas as COMFORÇA (Comissão de Fiscalização das Obras do OP). Estas comissões de representantes das comunidades gozam de grande poder de pressão e realizam a mediação com os agentes governamentais, já que até então o OP não conta com um Conselho Central.

execução financeira) em sistemas de informação de variada natureza e acessíveis para as diversas camadas sociais é o cenário ideal para possibilitar o controle social sobre o núcleo duro do Estado, algo que ainda se caracteriza como grande desafio democrático-radical das experiências de OPs.

Atores da sociedade civil e papéis na participação

A análise das condições para a construção, a sustentabilidade e o caráter mais ou menos democrático que possam assumir os OPs remete à questão-chave sobre quem são e como agem os atores da participação. É possível afirmar que a qualidade dos OPs também depende da existência de atores sociais da sociedade civil cuja trajetória tenha forjado um caráter razoavelmente crítico nas formas de ação coletiva em torno dos temas ligados ao direito à cidade. É claro que essa cultura pode ser construída durante a própria participação e é geralmente um dos resultados desejados dos projetos que identificam os OPs como possíveis “escolas de cidadania”. Diante das oportunidades políticas abertas pelos OPs, a tradição clientelista, populista e corporativa, por exemplo, não é superada automaticamente pelos participantes da sociedade civil. E a vigência dessas práticas tem se revelado um obstáculo para a introdução de inovações baseadas em regras democráticas de acesso aos recursos públicos.

Outro tema relevante dos sujeitos da participação diz respeito ao fato de que a construção dos OPs impõe duplo desafio para os dois atores principais do processo: a administração local e os atores da sociedade civil. Como já destacado, ao governo cabe abrir-se, tornar-se transparente, adotar métodos e estruturas de gestão eficazes, respeitando a organização autônoma dos atores da sociedade civil. Esse é um ponto de tensão inerente à relação Estado-sociedade civil. Já os atores da sociedade civil se defrontam com as tarefas de co-gerir o Estado, mas também autogerir-se. Isso significa estar capacitado para participar da gestão socioestatal, mantendo-se, porém, a autonomia política, organizativa e identitária dos movimentos e de suas organizações sociais, sob pena de consagrar – sob um novo modelo participativo – formas de tutela e de cooptação por parte do Estado e do sistema político. Nesse sentido, o bloqueio de instrumentalizações – que também pode ocorrer por via contrária, isto é, o aparelhamento do Estado por organizações sociais para extrair benefícios – requer a diferenciação entre as instâncias da sociedade civil e as instâncias institucionais de participação. Esse é um risco sempre presente, em especial nos países de tradição estadocêntrica, como é o caso de grande parte da América Latina.

Em parte, esses riscos decorrem da situação objetiva de funcionamento dos OPs. O longo tempo de trabalho dedicado pelos representantes para os procedimentos dos OPs impõe limites ao tempo necessário para as práticas de sustentação autônoma das redes e organizações sociais. Mas também existem razões de ordem subjetiva para a relação, por vezes, de dependência das comunidades: trata-se do tipo e do nível de consciência sobre a necessidade de construir relações de autonomia diante do Estado e do sistema político-partidário. É importante lembrar que as condições da participação nas complexas sociedades contemporâneas estão longe de ser a da cidadania praticada pelos antigos. Aqui cria-se um paradoxo: quanto mais exigente for o sistema participativo, em especial os que ocorrem de forma direta, mais restritivos e seletivos eles se tornam para os cidadãos comuns, que não dispõem de tempo livre para tal. Daí o risco de se criarem formas de participação com forte presença de cidadãos especializados.

Outra questão de fundamental importância diz respeito à *pluralidade* e ao *caráter inclusivo* dos OPs. É claro que são questões que dependem da complexidade da estrutura social (e sua estratificação), dos tipos de atores existentes na sociedade civil e seu nível de engajamento cívico, assim como dos níveis de igualdade social onde se desenvolve cada OP. Dado que, em geral, os OPs são instrumentos para demandas municipais, o perfil dos participantes tende a ser de caráter territorial e também de demandantes por políticas públicas setoriais nessa instância governativa. Nesse sentido, duas questões surgem como desafios e limites na análise dos atores dos OP. A primeira diz respeito a como incorporar setores diversificados em seus interesses, motivações, especificidades e formas de atuação, tais como jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, minorias raciais/étnicas, etc.. A segunda relaciona-se com a capacidade inclusiva dos OPs dos setores de maior vulnerabilidade social que se encontram em desvantagem quanto aos custos da participação. Mesmo nas experiências mais avançadas esse desafio ainda não foi resolvido. Quanto à questão do pluralismo e a diversidade sociocultural, há casos minoritários que adotam a discriminação positiva para mulheres (cota obrigatória para 50% dos eleitos às instâncias dos OPs)⁴¹.

⁴¹ Conforme prevê o OP de Rosário, Argentina.

Experiências interessantes também ocorrem com os OPs para crianças ou para a juventude, em geral paralelas (ainda que ligadas) aos OPs das cidades⁴².

O uso das novas tecnologias de informação é uma das formas que, como se sabe, possuem alto potencial de alargamento da participação. Nos OPs, todavia, o uso da Internet é relativamente tímido, provavelmente porque os programas ocorrem, em sua maioria, em países cujo acesso a esse meio ainda é seletivo. Essa acessibilidade seletiva causa polêmicas entre os participantes, por vezes, sobre a pertinência do seu uso, já que pode consagrar assimetrias e custos distintos da participação (por exemplo, maior tempo presencial nos OPs para os que não tem acesso à Internet). Além disso, questiona-se a possível perda da interação social e política nos casos em que a participação pela Internet preveja apenas a escolha e votação de demandas, sem fóruns presenciais de discussão⁴³. Sem dúvida, utilizar as novas tecnologias sem reproduzir desigualdades na participação é um dos maiores desafios dos OPs, especialmente em sociedades latino-americanas.

Quanto à segunda questão – o caráter inclusivo dos OPs – trata-se de superar concepções que supõem certa homogeneidade do público participante, em especial nos modelos assembleístas. Contrariamente, a participação evidencia uma série de assimetrias e desigualdades políticas, determinadas por diferentes condições de partida decorrentes dos capitais que situam desigualmente os atores nos espaços sociais. Essas assimetrias se originam principalmente de variáveis como renda familiar, capital escolar, faixa etária, gênero, flexibilidade no uso do tempo profissional e tempo de participação no OP (FEDOZZI, 2009). O não reconhecimento dessas assimetrias faz com que sejam perpetuadas iniquidades que contrariam, em princípio, os objetivos propalados pelos OPs de promoção de condições de igualdade da participação e de acesso aos recursos públicos.

Capacidade de governo, abertura à inovação institucional e participação

⁴² A cidade de Fortaleza, capital do estado do Ceará (Brasil), que conta com mais de 2 milhões de habitantes, provavelmente é uma das mais bem-sucedidas nesse sentido.

⁴³ Apenas para ilustrar, há distintas formas de uso da internet nos OPs. Em alguns casos, trata-se de um meio de participação igualitária com os demais indivíduos (e.g. Província de Málaga, Espanha). (<http://www.presupuestosparticipativos.com>). Em outros, esse meio é utilizado apenas para escolher uma grande obra para a cidade, dentre algumas pré-definidas pelo governo, a exemplo do OP Digital de Belo Horizonte. (<http://opdigital.pbh.gov.br/>)

Uma questão significativa na análise sobre as variáveis intervenientes na construção e sustentabilidade dos OPs diz respeito às mudanças necessárias nas formas de gestão da administração municipal. A rigor, nos casos em que os OPs são secundários no projeto político governamental, não se observam alterações no modelo de gestão. Não obstante, nos casos em que esse dispositivo é assumido como real compartilhamento de poder (co-gestão), a situação requer, em geral, mudanças profundas na forma de gestão, já que o orçamento público representa um aspecto central do exercício do poder estatal, como visto.

Supor um papel central dos OPs nos marcos da democracia participativa contemporânea exige adotar práticas de gestão que vão além do debate sobre o tamanho do Estado que retornou com a onda neoliberal. Trata-se de uma série de iniciativas e de rupturas destinadas à reforma democrática e republicana da Administração Municipal. Essas mudanças, como visto, conseguem lograr êxito somente quando contam com a decidida vontade e o apoio constantemente reafirmado pelos dirigentes políticos maiores. Mas essa difícil tarefa (em geral proporcional às complexidades advindas da escala demográfica do município, do tipo de estrutura administrativa historicamente construída, além do nível de governabilidade financeira) requer a resolução de dilemas atinentes intrínsecos à democracia participativa, a exemplo da mediação entre os componentes técnico e político, e da articulação satisfatória entre eficácia e participação popular, como atributos da governabilidade democrática a ser instituída e consolidada.

A primeira dimensão diz respeito às formas encontradas para o processamento técnico-político das demandas da sociedade civil no interior da administração. Ou seja, trata-se aqui não só da questão do nível real de comprometimento da estrutura técnica e burocrática do conjunto dos órgãos municipais, mas também da real capacitação dos servidores (e sua adesão) para essa mudança, o que inclui elementos de ordem técnica e política. Trata-se da relação entre o "projeto de governo" e a "capacidade de governo" para executá-lo (MATUS, 1989). O "projeto de governo" deriva do programa político-ideológico dos governantes, seus objetivos estratégicos. A "capacidade de governo" diz respeito ao conjunto de saberes, práticos e teóricos, do corpo técnico, administrativo e político do Estado. A relação de compatibilidade entre o "projeto de governo" e a "capacidade" de colocá-lo em prática é sempre situacional, cambiante. Portanto, transformar a gestão socioestatal tradicional, seja assentada em práticas autoritárias-corporativas e clientelistas, seja em bases fragmentadas e tecnocráticas (ou pela

combinação de ambas), requer reformas tanto de estruturas de gestão quanto de procedimentos e de cultura. Em suma, requer um novo “saber-fazer” na gestão pública raramente percebido nos casos de OPs.

Nesse sentido, uma das questões-chave dos OPs diz respeito a qual unidade gerencial cabe coordenar o processo participativo, assim como quais são os procedimentos internos adotados para garantir a articulação intragovernamental, isto é, o caráter cooperativo, intersetorial e multidisciplinar da gestão, requisito importante para o processamento técnico-político das demandas e para a coesão do planejamento governamental. As experiências demonstram grandes dificuldades para subordinar o conjunto do governo à centralidade do processo participativo. Porém, sem essa coesão e sem procedimentos internos de planejamento horizontal que sejam capazes de superar barreiras burocráticas, fragmentação e corporativismo, superar o desafio da transformação participativa da gestão torna-se uma meta distante. Não é pacífico que a função de coordenação caiba aos órgãos de planejamento. Há variações nas experiências que dependem das tradições da gestão local, das posições do corpo técnico-burocrático, das relações de força entre os grupos políticos do governo, da influência dos movimentos sociais que passam a ocupar postos no governo, e de outros fatores.

Assim, embora seja fundamental a existência de uma boa “afinação” (política e técnica) entre secretarias de alto poder (tais como Finanças, Planejamento, Administração, etc.) é fundamental a construção de desenhos institucionais que proporcionem métodos para garantir a integração e a transversalidade da gestão. Na prática, esse desafio tem se mostrado de difícil resolução. A rigidez institucional e o “medo da perda do controle do poder” que geralmente acompanham os processos inovadores precisam ser neutralizados para dar vazão a um tipo de modernização de caráter democrático e republicano.

OPs e sua relação com outros canais de participação e de planejamento

A gênese dos OPs no contexto latino-americano e, especialmente, brasileiro também representou (entre várias motivações e objetivos) a construção de uma alternativa ao modelo de planejamento técnico-burocrático, centralizador e autoritário. No âmbito do planejamento urbano, esse modelo se expressou pela concepção normativa de Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano ou Territorial resultantes de corporações de urbanistas que advogam o monopólio do saber (e, portanto, da

legitimidade) sobre a questão urbana. Nos contextos em que os OPs foram criados, sob forte impulso de novas forças políticas vinculadas a movimentos contra a espoliação urbana⁴⁴ (KOWARICK, 1979), produziram-se tensões e rupturas com esse modelo⁴⁵. Os OPs propunham-se a servir de instrumentos para a inclusão de novos atores, além dos tradicionais (corpo técnico, agentes do mercado e grupos políticos), nas definições sobre as políticas públicas.

O desenvolvimento dos OPs, todavia, ensejou interrogações no decorrer do tempo. Seriam eles instrumentos de planejamento? Quais suas deficiências para dar conta da intervenção global nas cidades? As respostas a essas perguntas são complexas e as experiências concretas são diversificadas. Correndo o risco da generalização, em princípio, poderíamos afirmar que os OPs são uma forma de planejamento participativo, pelas características já arroladas e conhecidas. As suas decisões (quando envolvem recursos significativos, pluralismo e nível de co-gestão) trazem impactos sobre a configuração do espaço urbano, as políticas públicas e as condições de vida da população. Por outro lado, críticas comumente endereçadas aos OPs dizem respeito ao caráter imediato e de curto prazo. Aqui, corre-se o risco de deslegitimar demandas que, embora pontuais, representam direitos à cidade negados pela espoliação urbana. Ao mesmo tempo, os OPs demonstram limites para dar conta do conjunto do planejamento urbano.

Existem modelos de OPs que adotam o conceito de obras e projetos que possuem caráter global ou multirregional, em geral oriundos de propostas do governo. Portanto, nos modelos de co-gestão, há que se reconhecer a legitimidade (e a necessidade) de os governos realizarem investimentos em infraestrutura e serviços com maior abrangência (em termos socioterritoriais) não limitados às demandas localizadas do OP. Do ponto de vista democrático, essa questão é ao mesmo tempo procedimental e de conteúdo, ou seja: como se dá a definição sobre obras e/ou projetos de caráter mais global? Em segundo lugar, qual o conteúdo e quais setores sociais serão beneficiados pelos grandes investimentos? Nesse ponto, pelo menos duas formas são verificadas: quando a execução de obras e projetos de caráter global se dá à revelia da discussão no OP; ou, ao contrário, quando os grandes projetos são tratados com transparência e

⁴⁴ A noção de espoliação urbana refere-se ao “somatório de extorsões que se opera através da inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo que – conjuntamente com o acesso à terra e à habitação – se apresentam como socialmente necessários à subsistência das classes trabalhadoras” (KOWARICK, 1979, p. 59).

⁴⁵ Sobre a importância do associativismo na gênese do OP de Porto Alegre, ver Fedozzi (2000)

submetidos à discussão nos fóruns do OP. Uma variação é a predeterminação de percentuais fixos dos investimentos (por exemplo: 50%) a serem repartidos entre a vontade do OP e a vontade da administração municipal.

Nos marcos do aprofundamento democrático sobre os destinos da cidade, os projetos de maior abrangência na ocupação e uso do espaço urbano precisam ser discutidos nas instâncias dos OPs. Esse procedimento não só fortalece a esfera pública – como espaço comum de argumentação dialógica e transparente sobre a construção da cidade – como cria condições pedagógicas para a politização da participação, na medida em que possibilita uma visão mais global, menos fragmentada da cidade, para além das práticas reivindicativas pontuais. Esse dilema é verificado, principalmente, nos casos de OPs que ocorrem em contextos de elevada desigualdade social, nos quais se coloca o desafio de aliar o processo de inversão de prioridades orçamentárias aos projetos de caráter universalizante para a cidade⁴⁶. Por isso, o cenário mais profícuo é quando ocorre integração entre os OPs e os demais espaços de planejamento urbano, ambiental e territorial, incluindo-se aí os processos de planejamento estratégico⁴⁷.

A integração auxilia a transparência sobre o caráter dos projetos: universalizantes e públicos ou representantes de interesses privados do capital. A grande maioria dos OPs atua de forma paralela às outras instâncias de planejamento urbano e ambiental, sem vínculos procedimentais ou institucionais, o que, sem dúvida, limita o alcance dos OPs na participação sobre o projeto de cidade em jogo. Da mesma forma, a potencialização dos efeitos democráticos dos OPs diz respeito ao grau de integração desse mecanismo com as demais instituições participativas já existentes ou criadas durante os OPs, a exemplo dos Conselhos de Direitos ou de Políticas Públicas. Em geral, também se verifica situação de coexistência do OP com esses espaços variados, ou então a integração é esporádica, sem regras e objetivos declarados. A persistência dessa desarticulação, muito comum no Brasil, retroalimenta a fragmentação das políticas públicas. Ou seja, a proliferação de instituições participativas de forma

⁴⁶ A noção de inversão de prioridades associada aos OPs diz respeito ao possível caráter redistributivo que esse dispositivo pode assumir. Nesse caso, os recursos orçamentários deixam de ser canalizados para o benefício de áreas urbanas ocupadas por camadas sociais da cidade “formal e legal” e passam a ser prioritariamente destinados para as populações pobres que conformam a outra cidade, “informal e ilegal”, especialmente as favelas ou áreas de sub-habitação existentes em grande parte dos países da América Latina. Trata-se de uma antítese, ainda que modesta, ao processo de espoliação urbana já tratado.

⁴⁷ O caso da cidade de Rosário é um dos mais bem sucedidos quanto à integração entre o OP, o planejamento estratégico participativo e a descentralização político-administrativa. Ver <<http://www.rosario.gov.ar>> para maiores detalhes.

desconectada pode gerar efeito perverso na intervenção dos atores da sociedade civil e na própria eficácia das políticas urbanas. Além disso, não é incomum haver situações em que os mesmos indivíduos participem de vários espaços, ocasionando ausência de renovação dos atores da sociedade civil e, por vezes, esgotamento das energias sociais diante da ampla oferta participativa pelo Estado.

Por outro lado, as lutas por reconhecimento aumentam as demandas para a criação de instâncias ou formas de participação cidadã, a fim de contemplar questões relativas a direitos específicos, tornando mais complexa a tarefa da articulação entre o OP e outras instâncias. Há que se levar em conta que o OP está centrado na definição das prioridades para a alocação dos recursos. É bastante incomum incorporar a ele o debate sobre o *conteúdo das políticas públicas*⁴⁸. Nesse sentido, o maior desafio é conseguir, na prática, construir uma *rede de integração sistêmica* entre as instâncias participativas, com certa coerência de funções e regras claras de funcionamento. É claro que a ideia de rede supõe conexões entre partes e complementaridade de funções. Isso é importante para o grau de eficácia dos OPs e da própria democracia participativa em sua influência real no processo de universalização do direito à cidade.

Por fim, ressalta-se que a questão do grau de formalidade legal dos OPs é polêmica e mobiliza argumentos e experiências distintas. Talvez caiba apenas ressaltar a ilusão suposta na implantação dos OPs a partir de um ordenamento legal (nacional ou regional), sem que as demais condições estejam maduras para a construção dessa instituição participativa. Provavelmente, o paroxismo dessa experiência na América Latina seja o caso do Peru, onde em 2005, sob influência do Banco Mundial, foi aprovada legislação obrigando a adoção de OPs com caráter consultivo nos municípios de todo o país. Por outro lado, parece inegável que a formalização legal dos OPs (desde que incorpore a cidadania na elaboração das regras e não represente um processo autoritário de mudanças “de cima para baixo”) pode representar um passo positivo para a democratização da democracia. Mas aqui voltamos à questão-chave: o poder real de decisão da participação diante do sistema representativo da democracia.

Considerações finais

⁴⁸ Por exemplo: pelo menos no Brasil, nos OPs discute-se mais as demandas relativas a parques, praças, áreas de lazer, cuja competência legal em geral é de uma Secretaria do Meio Ambiente, sem que essa definição seja acompanhada do debate sobre o conteúdo da política ambiental para o projeto de cidade em curso.

Não é exagero dizer que os OPs se constituam, hoje, na principal inovação no âmbito da democracia participativa. Como ressaltado, isso não significa existência de modelos a serem replicados. Os OPs se inserem no contexto de revalorização das instâncias locais, associado ao processo de globalização crescente. Como aponta vasta pesquisa e literatura, formas de participação e de descentralização não contêm, em si, a imanência da ampliação e da qualidade da democracia. Nesse sentido, os OPs, assim como outras formas de participação, podem ser adotados como simulacros de democratização, sem produzir efeitos reais na transformação das relações entre Estado, sociedade civil e mercado. Trata-se, portanto, de um instrumento que não está isento da disputa histórica pelo seu significado em todos os sentidos. Não obstante seus potenciais democráticos, nas configurações de partilha real de poder e de inclusão social podem efetivamente auxiliar o processo de qualificação da democracia, de ampliação do espaço público, e de promoção da equidade social no acesso à cidade e à cidadania. Mas, para isso, nos tempos da hegemonia do empresariamento urbano (Harvey, 1996), o projeto precisa ter influência real sobre as decisões estruturais que configuram os “projetos de cidade” em disputa. Daí a importância da análise rigorosa de cada caso, a partir de certos parâmetros comuns aos processos avaliativos. Para tal, faz-se necessária a abertura de todos os atores para as aprendizagens instigadas pelas próprias práticas e pela reflexão teórica nas suas respectivas experiências, juntamente com o crucial intercâmbio entre elas.

Referências

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 31, n. 11, p. 44-66, 1996.

AVRITZER, L. **A moralidade da democracia**. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.

BIRD. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento. **Rumo a um Orçamento Participativo mais inclusivo e efetivo em Porto Alegre**. Relatório sumário de um estudo de caso. p. 21. Washington, D.C, 2008. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org>>. Acesso em 19 de maio de 2014. Acesso em 02 jun. 2014.

BORDENAVE, J. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1986.

CABANNES, Y. **Presupuestos participativos: Marco Conceptual y Análisis de su Contribución a la Gobernanza Urbana y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.** PGU-ALC, UN-HABITAT, UNDP. Documento conceitual. 44 p. Quito: 2004.

CASTORIADIS, C. **Encruzilhadas do labirinto II.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

COHEN, J. L., ARATO, A. **Civil Society and Political Theory.** Cambridge: MIT Press, 1992.

FEDOZZI, L.; LIMA, K DIAS, Nelson (Org.) Os Orçamentos Participativos no Brasil. In: DIAS, Nelson (Org.). **Esperança democrática. 25 anos de Orçamento Participativo.** Lisboa: In Loco, 2013a.

FEDOZZI, L.; FURTADO, A.; BASSANI, V.; MACEDO, C.; PARENZA, C.; CRUZ, M. **Orçamento Participativo de Porto Alegre. Perfil, avaliação e percepções do público participante.** Porto Alegre: Hartmann Editora, 2013b. http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/observatorio/usu_doc/livro_op_digital.pdf

Acesso em: 20 mai. 2014

FEDOZZI, L. MARTINS, A. L. **Novas instituições participativas, representação e processos de elitização: a trajetória do Orçamento Participativo de Porto Alegre.** Trabalho apresentado no 35º Congresso da ANPOCS. Águas de Lindóia, 2012. (prelo Revista Lua Nova), 2012.

FEDOZZI, L. Porto Alegre: Participación contra-hegemónica, efecto-demostración y desconstrucción del modelo. In: CARRIÓN, Fernando; PONCE, Paúl. (Orgs.) **Los Gobiernos locales de izquierda en las ciudades latino-americanas.** Quito: Flacso, 2014.

FEDOZZI, L. Esfera pública y nuevas instituciones democráticas: el presupuesto participativo de Porto Alegre. In: GUILLÉN, T.; ZICCARDI, A. (Eds.) **La acción social del gobierno local. Pobreza Urbana, Programas Sociales y Participación Ciudadana.** México: Universidad Nacional Autónoma de México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, Colegio de Frontera Norte, IGLOM, 2010, p. 347-396.

FEDOZZI, L. **O Eu e os outros.** Participação e transformação da consciência moral e cidadania. Porto Alegre: Tomo Editorial; Rio de Janeiro: IPPUR (UFRJ)/ Observatório das Metrôpoles, 2008.

FEDOZZI, L. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, S.; LOBATO, E. (Eds.). **Participação, Democracia e Saúde.** Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos de Saúde, 2009, p. 204-228.

FEDOZZI, L. **O poder da aldeia.** Gênese e história do Orçamento Participativo de Porto Alegre. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2000.

GENRO, T. O controle úblico não-estatal e o orçamento participativo. **Debate: Caderno do PT**. Porto Alegre: n. 5, p.11-13, 1995.

GURZA LAVALLE, A., 'Sem pena nem glória: O debate sobre a sociedade civil nos anos 90'. São Paulo. **Novos Estudos** n. 66. 2003

HABERMAS, J. **Direito e Democracia. Entre facticidade e validade**. Traduzido no Brasil por F. B. Siebeneichler. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo, **Espaço e Debates**, nº 39, 1996, p. 48-64.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística **Censo Demográfico: 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Censo Demográfico: 1970**. [Anuário Estatístico do Brasil](#) , vol 54, Rio de Janeiro. 1994.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Censo Demográfico: 1980**. Rio de Janeiro: IBGE, 1982. Disponível em: <http://biblioteca.ibge.gov.br/d_detalhes.php?id=7310>. Acesso em: 15 abr. 2013.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Censo Demográfico: 1991**. Rio de Janeiro: IBGE, 1993 Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censodem/default_censo1991.shtm> Acesso em: 15 abr. 2013.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Censo Demográfico: 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/censo/divulgacao_internet.shtm>. Acesso em: 15 abr. 2013.

IBGE. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA **Censo Demográfico: 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000008473104122012315727483985.pdf>> . Acesso em: 12 abr. 2013.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MAÍZ, R. Modelos normativos de democracia. **Revista Mexicana de Sociología**. Oct. 2004, p. 300. Número Especial.

MATUS, C. **Adeus, senhor presidente**. Planejamento, antiplanejamento e governo. Recife: Litteris, 1989.

OIDP. Observatório Internacional da Democracia Participativa. **Guide to Evaluating Participatory Processes**, Barcelona, Jun 2013. Disponível em: <http://www.oidp.net/?id=43&L=4&action=detall&OIDP_content_ID=168&language=EN>. Acesso em: 23 jul. 2013.

INSTITUTO Pólis. **Levantamento das cidades brasileiras que realizam o orçamento participativo** (1989 – 2004). São Paulo: Pólis, 2006.

PONT, R. O PT e o orçamento participativo. **Debate: Caderno do PT**. Porto Alegre, n. 5, p.14-16, 1995.

RIBEIRO, A. C., GRAZIA, G. **Experiências de Orçamentos Participativos no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2003.

SILVA, F. Democracia deliberativa: Avaliando seus limites. **Associação Portuguesa de Ciência Política**. II Congresso. Livro de Resumos. Lisboa, 2004.

SINGER, P. **O planejamento como estratégia de mudança**. Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo. Aula magna. São Paulo: de São Paulo, 1989.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; ALLEGRETTI, G. Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo - um convite à cooperação global. **Diálogo Global**, n. 25. Alemanha: Engagement Global GmbH, 2012a.

SINTOMER, Y.; HERZBERG, C.; RÖCKE, A; Modelos Transnacionais de Participação Cidadã: o Caso do Orçamento Participativo. Porto Alegre: **Sociologias**, v. 14, n. 30, p. 70-116, mai./ago. 2012b.

URB-AL. Programa de Cooperação Horizontal entre cidades da União Europeia e da América Latina. In: Seminário de Lançamento da Rede 9 - Financiamento Local e Orçamento Participativo. **Documento Base** [...]. Porto Alegre: Prefeitura Municipal de Porto Alegre, p. 104, 2006.

ZICCARDI, A. Ciudades y gobiernos locales: gobalización, pobreza y democracia participativa. **Revista Mexicana de Sociología**, p. 300, oct. 2004. Número Especial.

ANEXO - Quadro 1 - Fases de um ciclo ideal para os OPs

1. Análise da estrutura governamental e realização das mudanças necessárias no modelo de gestão para implementação do OP como prática participativa. Definição das estruturas e procedimentos de apoio ao OP.
2. Ampla divulgação e informação na sociedade sobre o que é o OP
3. Capacitação dos atores (sociedade civil e servidores públicos)
4. Discussão da estrutura e da forma de funcionamento do processo (regras do jogo da participação e da distribuição dos recursos orçamentários)
5. Montagem de um sistema de informações sobre a realidade local para auxiliar a

população na escolha das prioridades e na tomada de decisões
6. Decisão, em co-gestão, sobre as prioridades orçamentárias e demandas
7. Criação dos indicadores de metas, impactos e resultados do plano
8. Execução pelo governo local das decisões aprovadas e cronograma
9. Monitoramento e controle social sobre as decisões aprovadas (obras, projetos, etc.) (físicas) e sobre a execução orçamentária (financeira)
10. Prestação de contas dos agentes governamentais (<i>accountability</i>)
11. Avaliação do processo participativo por todos os atores envolvidos

Fonte: Elaboração própria

A dinâmica de relações entre os fóruns de economia solidária e as políticas públicas

Ana Mercedes Sarria Icaza⁴⁹

Introdução

A trajetória de surgimento e expansão da economia solidária no Brasil, nos últimos 25 anos, evidencia a interação entre a organização de um conjunto de atores sociais que avançam na construção de um projeto e de uma ação comum, de um lado, e de outro, a estruturação de um conjunto de políticas e programas de governos em diferentes níveis (municipais, estaduais, federal). Essas políticas e programas são desenvolvidos a partir de espaços institucionais que se abrem para esses atores sociais, como parte do processo de ampliação democrática que se vivencia no país a partir da década de 1990.

Nesse processo, há uma crescente institucionalização da economia solidária, ancorada em uma dinâmica de relação entre os espaços de articulação e representação (os fóruns) e os espaços governamentais que vão sendo construídos. De um lado, a rede de atores sociais organizada nos chamados “fóruns de economia solidária” foi fundamental para dar visibilidade a essa pauta, colocando-a na agenda governamental e avançando em sua institucionalização. De outro, as políticas públicas que se estruturam nessa interlocução vão, cada vez mais, ocupando um lugar e modificando as perspectivas iniciais. O otimismo sobre a capacidade do movimento incidir no Estado e transformá-lo vai dando lugar a uma nova configuração, condicionada pelo novo cenário político, econômico e social que se desenha nos últimos anos.

Este artigo analisa a dinâmica de relações que se estabelecem entre os fóruns de economia solidária e as políticas públicas desenvolvidas no Brasil ao longo da última década, aprofundando as novas configurações que se perfilam nesta relação. A análise foca no estado do Rio Grande do Sul, dando continuidade a trabalhos anteriores e apresentando os resultados de uma pesquisa desenvolvida em quatro municípios da região metropolitana de Porto Alegre, apresentando os diferentes cenários na relação dos fóruns com os poderes públicos municipais.

⁴⁹ Professora adjunta da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A relação entre os movimentos sociais e o Estado é um tema bastante presente nas pesquisas e teorizações nos últimos anos. Esse tema coloca em questão os próprios modelos de análise que foram sendo utilizados – especificamente a passagem de um modelo de autonomia dos movimentos em oposição ao Estado, típico dos anos 1980, para uma perspectiva que põe a ênfase na participação direta da sociedade civil, típica dos anos 1990. O avanço do processo democrático, a chegada ao governo de forças de esquerda ligadas aos movimentos sociais e a institucionalização de uma série de espaços de discussão de políticas públicas põem em questão não apenas o padrão de relação, mas também o sentido que tem a atuação dos movimentos sociais.

O trabalho apresenta inicialmente alguns elementos desse debate sobre a relação entre movimentos sociais, democracia, participação e Estado. Na continuidade, traz a problemática específica da economia solidária, considerando que a principal aposta do movimento e seus fóruns foi a sua institucionalização. A seguir, apresentam-se os resultados da pesquisa, refletindo sobre a dinâmica de relação encontrada nos municípios estudados. Finalmente, se tecem algumas conclusões sobre o assunto.

Movimentos sociais, democracia, participação e Estado. Elementos de um debate.

A economia solidária remete a um processo de organização de atores sociais e evidencia as contradições da relação desses atores com os espaços institucionalizados da política. Nesse sentido, refere-se a um debate mais amplo que cresce na literatura sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil.

Se no período autoritário a ênfase foi posta na autonomia dos movimentos, a partir da redemocratização há uma expectativa no acesso institucional a direitos, os movimentos sociais tendo a “tarefa” de ocupar o espaço público e transformá-lo. Conforme Scherer-Warren, na medida em que se avança no processo de democratização política, “a tradicional oposição sistemática de alguns movimentos ao Estado – expressão hegemônica de classe ao poder público – começa a modificar-se”. (SCHERER-WARREN, 1996, p.19). Evidencia-se, então, a necessidade do que Santos e Avritzer (2002, p. 54) chamam de uma “nova gramática social”, isto é, de uma nova forma de relação entre Estado e Sociedade. As perspectivas otimistas sobre o papel da sociedade civil e seus impulsos autônomos, que prevaleceram no início da redemocratização, dão lugar a análises que apontam para a necessidade de aprofundar

este “complexo padrão de relacionamento entre sociedade civil e Estado, mediadas por partidos políticos (e, particularmente, pelo Partido dos Trabalhadores – PT), que emerge e se consolida no Brasil ao longo dos últimos 25 anos” (OLIVEIRA; SILVA, 2011, p. 88).

De fato, como veremos mais adiante, a aposta na institucionalização é uma pauta central para os atores da economia solidária, supondo uma relação contraditória e não conciliatória com o Estado. Ocupar o estado, disputar outra perspectiva econômica, esse pareceria ser o eixo que organiza a atuação desses atores sociais:

O processo de redemocratização do país e, mais especificamente, a consolidação de novos atores da política institucional, originados no (e produtores do) ciclo de protesto que tem seu ápice nos anos 80 (entre os quais, o mais destacado é o PT), no entanto, geraram uma profunda mudança nas oportunidades de acesso à política institucional por parte das organizações de movimentos sociais. Seja através da participação em novos espaços institucionais abertos às representações da sociedade, seja pelo envolvimento na implementação de políticas públicas, seja pelo acesso a recursos governamentais diversos, seja ainda pela ocupação de posições diretamente no interior do aparelho do Estado, o fato é que uma parcela significativa das organizações de movimentos sociais passou, nas últimas três décadas, por um marcante processo de inserção como membros efetivos (mesmo que, muitas vezes, subalternos) de redes de políticas públicas em praticamente todos os setores do Estado brasileiro (OLIVEIRA; SILVA, 2011, p. 90).

Essa perspectiva recupera as visões que prevalecem em outros movimentos sociais em nível nacional e latino-americano, num momento em que, após a onda de governos neoliberais dos anos 1990, uma série de governos de esquerda chega ao poder em diversos países. Partindo de diferentes perspectivas teóricas, alguns autores enfatizam o papel do Estado, seja como “unificador das lutas sociais” (NOGUEIRA, 2003) ou como “novíssimo movimento social”⁵⁰ (SANTOS, 1999, p. 13).

Nossa análise sustenta-se em uma perspectiva de ação pública e põe a ênfase na dinâmica democrática na qual se integram as duas dimensões do político: “de um lado, a ação comum pelo compromisso público e de outro, a constituição de regras que regem a vida em coletividade” (LAVILLE, 2006, p. 21, tradução nossa). Essa perspectiva permite abordar o fenômeno a partir de um paradigma que identifica uma dinâmica de

⁵⁰ Santos (1998, p. 13) propõe “uma articulação privilegiada entre os princípios do Estado e da comunidade sob a égide deste último”.

relação entre o “instituído” e o “instituinte”⁵¹, e permite fazer um contraponto a visões mais instrumentais de abordagens sobre os movimentos sociais. Trata-se, então, de entender as contradições entre esses dois polos como inerentes ao próprio processo democrático, destacando a importância de construção de espaços públicos autônomos, em interação, mas não em dependência dos espaços institucionalizados.

Estão assim pautados os desafios das sociedades democráticas que, como afirma Sorj, consistem em:

reconhecer a realidade do poder na esfera pública e assegurar novas formas de participação dos cidadãos, tendentes a evitar que qualquer ator, seja ele corporação, organização estatal, grupo religioso ou ONG, disponha de um excessivo poder que lhe permita impor um determinado ponto de vista ao conjunto da sociedade (SORJ, 2007, p. 131).

A análise dos espaços de construção da economia solidária que realizamos na continuação nos mostra as contradições e desafios que se colocam nesse processo.

Economia solidária, fóruns e institucionalização. Contornos de uma problemática

A economia solidária começa a constituir-se, como tal, nos anos 1990, a partir da atuação de um conjunto de atores sociais que colocam em pauta e tornam público um debate sobre o econômico, trazendo como novidade a discussão sobre a legitimidade de outras formas de organização e de distribuição da riqueza. No caso brasileiro, a economia solidária se integra no processo de lutas sociais por cidadania, um termo altamente simbólico e mobilizador. Isso remete tanto à necessidade de abertura dos espaços propriamente políticos, historicamente autoritários e restritos a elites oligárquicas, quanto ao reconhecimento e o acesso da grande maioria da população a direitos sociais básicos, numa sociedade na qual o crescimento econômico gerou bem-estar para poucos.

Progressivamente, as

experiências e a trama conceitual que vai se formando ao redor da Ecosol constituem-se, [...] em referência social, que muda nas conjunturas, mas que mantém uma certa regularidade das questões que coloca e na maneira de formulá-las, expandindo-se, ganhando espaços

⁵¹ A ideia dos polos da política (o instituído e o instituinte) está presente em autores como Castoriadis, e é retomada por Laville e outro conjunto de autores que trabalham com a ideia de espaço público e sua relação com a economia solidária.

institucionais e fazendo as vezes de princípios organizadores das intenções e objetivos dos gestores públicos. (ARAÚJO; DA SILVA, 2005, p. 31)

O conjunto de atores que confluem e se identificam com um discurso e uma proposta de organização logra articular-se e vai dando forma ao Fórum Brasileiro de Economia Solidária (FBES), o qual se estruturou como tal justamente para apresentar-se como uma força política, e para pressionar a introdução da pauta da economia solidária após a eleição do Presidente Luís Inácio Lula da Silva em 2002. Dessa forma, o fórum tornou-se um interlocutor privilegiado junto ao governo, e sua própria fundação, em 2003, coincide com a criação da Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES).

Atualmente, o Fórum Brasileiro conta com fóruns organizados nos 27 estados do país e mais de 3 mil empreendimentos participando dos fóruns territoriais. Além dos empreendimentos, integram o fórum outros dois “segmentos” que apoiam a economia solidária: as entidades de assessoria e fomento (ONGs, Universidades) e os gestores públicos (FBES). O FBES está sustentado na dinâmica de seus fóruns estaduais e regionais, os quais apresentam uma grande diversidade de abrangência e organização e, em consequência, de capacidade de incidência para o desenvolvimento e constituição de políticas públicas em nível municipal e estadual.

No cenário nacional, o papel do Fórum Brasileiro tem sido fundamental na interlocução com o governo, mas vem explicitando diversas contradições, de forma e de fundo. É possível afirmar que foi a força de articulação dos atores que hoje integram o FBES que conseguiu incorporar a pauta da economia solidária dentro do governo Lula e que suas bandeiras servem de base para a constituição de boa parte das políticas públicas federais. As principais contradições dizem respeito ao lugar e alcance das políticas conseguidas, deixando em evidência questões como as diferentes visões sobre o modelo de desenvolvimento, os limites do aparelho de Estado brasileiro e a correlação de forças entre os diferentes atores políticos e sociais envolvidos (DUBEUX et al, 2011).

Do ponto de vista da composição do fórum, destaca-se que este integra várias identidades internas e reúne visões e projetos que se confrontam. A emergência do movimento foi justamente pautada pela diversidade de atores e de dinâmicas associativas, expressando essa pluralidade na ideia de fórum, em referência a um espaço de debate e articulação capaz de ativar ações e lutas conjuntas. É possível identificar três núcleos principais de poder: as organizações progressistas da Igreja Católica,

estruturadas principalmente em torno da rede Cáritas e a rede Marista; as organizações sindicais, estruturadas principalmente em torno da CUT; e os grupos de base partidária, principalmente militantes de algumas correntes políticas. Em todos os casos, o papel fundamental, tanto na elaboração e difusão do discurso quanto na dinâmica de mobilização e organização, é das organizações de apoio, sustentadas em um conjunto de atores politizados e sensibilizados para a “causa das classes populares”. Os trabalhadores de base estão limitados pelas condições em que atuam e são altamente dependentes das estruturas de mediação, entre as quais se incluem as organizações chamadas de “representação”.

Progressivamente, o vínculo com o movimento popular, que animou a experiência de economia solidária em seus inícios, vai dando lugar a uma identificação com políticas de governo, mas a dinâmica participativa depende bastante do tipo de agentes promotores aos quais os grupos estão ligados. Essa problemática, na verdade, atravessa a discussão da maior parte dos movimentos sociais no país, ampliando os debates sobre sua relação com os espaços institucionalizados da política, sobre seu papel no aprofundamento da democracia e sua capacidade de gerar espaços públicos autônomos capazes de ativar a ação crítica em face à lógica unificadora do poder.

Análise de caso: as políticas públicas na região metropolitana de Porto Alegre

A região metropolitana de Porto Alegre é um conglomerado urbano que reúne mais de quatro milhões de pessoas, atravessado pelos problemas de desigualdade, informalidade, violência e exclusão social. Integrada a uma dinâmica que tem por eixo a capital do estado de Rio Grande do Sul, a região metropolitana de Porto Alegre é um local onde se verificaram importantes processos de mobilização e organização social, cujos atores sociais estão na base das primeiras experiências de economia solidária. A experiência do estado de Rio Grande do Sul é frequentemente apontada como uma experiência pioneira no Brasil, tanto pela força do movimento popular nas lutas pela democratização e no impulso de experiências associativas, como pela atuação de governos em nível municipal e estadual. De fato, Porto Alegre foi um lugar-chave e simbólico no processo de surgimento da economia solidária no Brasil e de seu avanço para espaços institucionais. As primeiras iniciativas de políticas públicas para economia solidária começam a se estruturar nos anos 1990, como uma forma de resposta e de

busca de opções frente a demandas provenientes da sociedade. Essas demandas podem ser tanto pela ampliação de espaços políticos – cujas expressões já vinham apresentando inovações como o orçamento participativo – quanto propostas alternativas ao modelo de desenvolvimento em crise.

Houve, assim, um ciclo de expansão das políticas públicas, entre 1995 e 2004, que iniciou nos anos 1990 na Prefeitura de Porto Alegre e se ampliou, em 1997, a um conjunto significativo de governos municipais – boa parte dos quais situados na região metropolitana – e chegou pela primeira vez a um Governo Estadual entre 1998 e 2002. Esse ciclo perde força em 2004, sob o símbolo da derrota petista nas eleições para a Prefeitura de Porto Alegre, e aponta três questões fundamentais para reflexão: em primeiro lugar, a importância da organização social, que permite a continuidade da economia solidária para além das ações desenvolvidas por um governo; em segundo lugar, os limites da institucionalização alcançada, que fazem com que as políticas fiquem restritas a ações de governos de esquerda, principalmente do Partido dos Trabalhadores, e; em terceiro lugar, as dificuldades para colocar essas políticas no seu lugar estratégico enquanto opção de desenvolvimento econômico e social.⁵²

Desde 2005, as políticas de economia solidária no Rio Grande do Sul se mantiveram sem indicativos de inovações ou ampliações significativas. A partir de 2008, a economia solidária ganha espaço em um conjunto de governos municipais da região metropolitana de Porto Alegre, nos quais assumem forças de esquerda – especificamente o PT. Em 2010, este assume novamente o Governo Estadual e cria a Secretaria Estadual de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa.

A análise dos municípios de Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo mostra que se mantém grande parte do formato e da lógica que estruturaram as políticas públicas para economia solidária desde final dos anos 1990, principalmente no que diz respeito à sua dinâmica social e institucional, e a seu caráter restrito em relação às políticas de desenvolvimento local.

Processos de organização social e dinâmica institucional

Nos três municípios estudados, a presença da economia solidária enquanto forma de organização econômica e social antecede as políticas públicas municipais, vinculada

⁵² Ver estudos anteriores sobre as políticas públicas no município de Porto Alegre e no Governo Estadual, entre os quais Sarria Icaza (2006, 2008).

a processos que, variando de uma realidade para outra, estão relacionados a forças sociais e políticas com expressiva atuação nos últimos vinte e cinco anos.

Quadro 1: Surgimento de políticas públicas e dinâmica de organização da ES

Município	Dinâmica de organização	Políticas públicas para ES
Canoas	<ul style="list-style-type: none"> - Na década de 1990, se organizam diversos grupos (reciclagem, artesanato, alimentação, serviços), vários dos quais continuam em atividade. - Em 2003, é fundado o fórum municipal, que, depois de um período de pouca atividade, é rearticulado em 2006. - 2007: o fórum chama os candidatos à prefeitura e pede compromisso com a economia solidária. - A partir de 2008: o fórum municipal atua como principal interlocutor da prefeitura na política de ES. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2006: o governo do PSDB realiza algumas ações de apoio aos grupos existentes, em resposta a suas demandas, sendo a principal conquista a realização da feira municipal de economia solidária. - 2009: o novo governo municipal começa a executar uma política mais estruturada e cria um departamento de economia solidária dentro da Secretaria de desenvolvimento econômico e social.
São Leopoldo	<ul style="list-style-type: none"> - 1998- 2001: vários grupos se organizam, com o impulso das políticas de governo de estado, mas a maioria não dá continuidade. - 2003: alguns grupos participam da fundação do foro do Vale dos Sinos. - 2005: o fórum municipal é organizado, pouco depois do início do primeiro governo municipal do PT. A partir de então, atua como interlocutor para as políticas de ES. - 2013: o PT perde as eleições e o novo governo municipal desativa a política de economia solidária. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2005: o governo municipal cria um setor de economia solidária dentro da Secretaria de Desenvolvimento Econômico.
Novo Hamburgo	<ul style="list-style-type: none"> - 1998- 2001: vários grupos se organizam, com o impulso do governo de estado, mas a maioria não dá continuidade. - 2005: alguns grupos começam a participar do Fórum do Vale dos Sinos. É fundado o fórum municipal de economia solidária. 	<ul style="list-style-type: none"> - 2008: o governo municipal estrutura uma política para economia solidária e cria um setor dentro da Secretaria do Trabalho municipal. - 2010: é aprovada a lei municipal de fomento à economia solidária.

Fonte: dados próprios; adaptação de quadro publicado em Sarria Icaza (2012).

As experiências de economia solidária são impulsionadas, nesses municípios, a partir de diversos “núcleos indutores”: no início dos anos 1990, constituídos principalmente por organizações vinculadas a movimentos comunitários e sindicais. Posteriormente, no final daquela década, há um impulso importante proveniente das políticas do governo do estado, o primeiro no país a colocar como prioridade a economia solidária⁵³. A partir de 2003, cabe principalmente às incubadoras universitárias um papel central como promotoras da organização da economia solidária

⁵³ Para uma melhor compreensão da experiência do governo de Estado ver Sarria Icaza 2006 e 2008.

e, já no final da década de 2000, os governos municipais passam a desempenhar o papel principal, em graus diferentes de interlocução com os fóruns e organizações da sociedade civil.

Esse processo de interlocução é elemento central na implantação de políticas públicas municipais, e a análise da atuação dos gestores públicos nesses três municípios mostra que as políticas públicas estão principalmente orientadas para apoiar os processos de organização social da economia solidária, de cujos empreendimentos e organizações muitos deles provêm. No geral, as diretrizes da política pública se constroem em consulta direta com os fóruns. Essa dinâmica de participação social se constitui em um espaço importante de construção de cidadania, mas ao mesmo tempo se mostra limitada em relação a seu alcance, tendendo a se restringir ao atendimento daqueles que estão organizados e mostrando dificuldades para conseguir ampliar a participação de um público maior.

Quadro 2: Grupos de economia solidária por município

Municípios	EES em 2005	EES em 2010
São Leopoldo	26	28
Canoas	24	30
Novo Hamburgo	23	26

Fonte: Para dados de 2005, mapeamento da ES; para 2010, levantamentos próprios.

Por outro lado, a existência dessas políticas fica claramente restrita à ação dos governos que as promovem, sem conseguir legitimar-se para além da duração de seus mandatos. Buscando avançar nesse sentido, a iniciativa foi a criação de leis municipais, a primeira das quais foi aprovada em Novo Hamburgo no ano de 2010, realizando-se processos similares em Canoas e São Leopoldo. Entretanto, a experiência mostra que a aprovação dessa lei não garante continuidade alguma, principalmente considerando o limitado tamanho do público atendido. Nesse sentido, os desafios vão além do âmbito municipal e se colocam em relação ao debate sobre o marco jurídico da economia solidária e das políticas para seu fomento em nível nacional, para o qual não parecem ter sido criadas as condições nem do ponto de vista do nível de organização e de mobilização do movimento, nem das articulações políticas e institucionais a partir dos governos e atores políticos.

Considerações finais

Ao perguntarmos sobre o caráter da dinâmica de organização da economia solidária e sua relação com as formas institucionalizadas da política, parte-se do pressuposto de que esta, apesar de contraditória e marginal, tem conseguido espaços importantes de interlocução com os poderes públicos, o que tem permitido sua ampliação e legitimação. Apresentamos, a seguir, alguns elementos que nos parecem fundamentais.

Em primeiro lugar, destaca-se a dinâmica entre os impulsos democráticos que vêm da sociedade civil e o papel dos governos que abrem os espaços de participação. A experiência no Rio Grande do Sul mostra, no caso da economia solidária, a importância dos impulsos democráticos vindos da sociedade civil. Esse processo inicial muda com o decorrer do tempo e segundo os diferentes territórios e explicita as contradições entre os processos de organização autônomos da sociedade civil e seu papel para a efetiva consolidação e continuidade das políticas públicas para economia solidária. Outro elemento para a reflexão diz respeito à relação contraditória das políticas públicas com as práticas dos foros de economia solidária que, caracterizados inicialmente por uma importante dinâmica “instituinte” – de ampliação de espaços públicos a diferentes níveis –, tendem a restringir-se à dinâmica dos espaços institucionalizados, nos quais se reproduzem velhas e novas práticas autoritárias ou de cooptação política.

Essas tendências se fortalecem à medida em que se ampliam os programas de governo em todas as esferas, explicitando um processo que é inerente à dinâmica da economia solidária: por um lado, a incidência na ampliação dos espaços institucionais (no caso brasileiro, os programas de governo existem e se expandem em função da própria demanda dos atores sociais) e por outro, a necessidade de manter a autonomia diante dos impulsos de “captura” por parte dos sistemas institucionalizados de poder. Scherer-Warren (2006, p. 114) refere-se a essa tensão permanente nos movimentos sociais, “entre participar com e através do Estado para a formulação e a implementação de políticas públicas ou em ser um agente de pressão autônoma da sociedade civil”.

As construções sobre a proposta econômica e o lugar da economia solidária estão estreitamente ligadas à concepção do papel do Estado. Se, por um lado, há uma convergência geral sobre a necessidade de ampliação dos espaços democráticos, por outro existem duas perspectivas essencialmente diferentes que se confrontam e

integram, com diversas variantes, no discurso e na ação dos principais atores da economia solidária. Uma delas enfatiza o papel do Estado como eixo unificador das lutas e instrumento capaz de fazer efetivo *um* projeto contra-hegemônico de classe, destacando a atuação do Estado como fundamental para as transformações sociais, na condição de representante de um sujeito histórico – a classe trabalhadora. A outra perspectiva, por sua vez, enfatiza o Estado como regulador social, com vocação universalista, colocando o acento na necessidade de construir espaços de políticas públicas que transcendam as ações de governo. Essas perspectivas lembram aquelas referidas por Santos desde os primeiros meses de funcionamento do governo petista em Porto Alegre (SOUSA SANTOS, 2002b).

De maneira geral, apesar da expansão de sua área de atuação e da visibilidade de sua proposta, o trabalho aponta para uma perda de dinâmica na economia solidária nos últimos anos, tendendo a restringir-se à interlocução de programas institucionais que, por sua vez, se centram cada vez mais em políticas assistenciais que não conseguem transcender aos tempos dos governos que as promovem. Ao mesmo tempo, o peso das experiências que podem ser reconhecidas como sendo de economia solidária mostra-se bastante reduzido justamente porque esta se define de forma bastante restritiva, circunscrita a uma forma de organização (a cooperativa) e de identificação política particular, ao tempo em que sua força e seu dinamismo está dado por sua inserção num mundo popular cujas dinâmicas socioeconômicas permanecem pouco compreendidas. A dinâmica de ação dos fóruns tem como pauta fundamental reivindicações direcionadas ao governo, com pouca capacidade de interlocução junto à sociedade. Essas demandas, por sua vez, apontam para mecanismos político-partidários, apesar de um discurso que enfatiza a transformação social.

Todas essas contradições evidenciam o desafio democrático da economia solidária, mostrando os dilemas colocados no atual contexto, quando os avanços e a legitimidade conquistada se mostram insuficientes para que a economia solidária se reafirme na sociedade como estratégia de transformação econômica possível. Os próprios fóruns têm dificuldades para captar a força e o dinamismo que provêm de sua inserção em um mundo popular cujas dinâmicas socioeconômicas permanecem pouco compreendidas e mal-interpretadas.

Este trabalho destaca a necessidade da análise da relação entre movimentos sociais e processos de institucionalização integrem, como um eixo fundamental, a

questão dos projetos de transformação social que estão envolvidos. Muitos estudos realizam análises restritas à dimensão instrumental, negligenciando as questões de conteúdo que, em última instância, dão sentido aos movimentos sociais.

Referências

ARAÚJO, Herton E.; DA SILVA, Frederico A. B. **Economia Solidária: um novo paradigma de política pública?** Brasília, DF: IPEA, 2005.

DUBEUX, Ana et al. **Estudio de casos brasileños**. La dinámica de relaciones entre los foros de economía solidaria y las políticas públicas para la economía solidaria en Brasil. 2011. Disponível em: http://www.socioeco.org/bdf_fiche-document-450_pt.html. Acesso em 15 mar. 2014.

FBES. Foro Brasileiro de Economia Solidária. **Balanco dos avanços e desafios** das Políticas Públicas de Economia Solidária desde 2006. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.fbes.org.br/biblioteca22/texto_FBES_balanco_desde_I_CONAES.pdf . Acesso em: 20 ago. 2011.

LAVILLE, Jean-Louis; FRANÇA FILHO, Genauto; MAGNEN, Jean-Philippe; MEDEIROS, Alzira (Orgs.). **Ação Pública e Economia Solidária. Uma perspectiva internacional**. Porto Alegre: UFRGS, 2006.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo: ANPOCS, n. 52, junho 2003.

OLIVEIRA, G.; SILVA, M. A face oculta(da) dos movimentos sociais: trânsito institucional e intersecção Estado-Movimento – uma análise do movimento de economia solidária no Rio Grande do Sul. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, set./dez. 2011, p. 86-124.

SANTOS, Boaventura, AVRITZER, Leonardo, Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura . (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Boaventura. Para uma reinvenção solidária e participativa do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo/Brasília: Unesp/Enap, 1999.

SARRIA ICAZA, Ana Mercedes. Economía Solidaria como política y estrategia de desarrollo. Del discurso a las prácticas. **Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo**. Buenos Aires, n. 4, abril 2012, p. 97-114. Disponível em: <http://www.econ.uba.ar/cesot/Revista%20No%204.pdf>. Acesso em: 19 jun. 2014.

_____. **Economía solidaria, acción colectiva y espacio público en el sur de Brasil**. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain – UCL, 2008.

_____. Políticas públicas e economia solidária no Rio Grande do Sul. In: FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de et al (Orgs.). **Ação pública e economia solidária**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

SCHERER-WARREN, ILSE. Das mobilizações às redes de movimentos sociais, **Revista Sociedade e Estado**, v. 1, n. 21, p. 109-130, 2006.

SORJ, Bernardo. ¿Pueden las ONG reemplazar al Estado? Sociedad civil y Estado en América Latina. **Nueva Sociedad**, n. 210, jul./ago. 2007 p.131. Disponível em: <www.nuso.org>. Acesso em: 22 set. 2007.

Nas tramas da política: organizações sociais e implementação de políticas públicas – o Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul.

Marcelo Kunrath Silva⁵⁴
Claudia Job Schmitt⁵⁵

Introdução

A redemocratização brasileira teve como uma de suas características mais marcantes um intenso processo de institucionalização das organizações sociais. A face mais pesquisada desse processo tem sido a proliferação de diversos tipos de instituições participativas (conselhos de políticas e programas; comitês gestores; orçamentos participativos, etc.), nos diferentes níveis e setores do Estado brasileiro, conformando um amplo espaço de atuação institucional para organizações e movimentos sociais⁵⁶.

Outra face desse processo de institucionalização, que, no entanto, não tem recebido a mesma atenção dos pesquisadores, é a crescente incorporação de organizações sociais na implementação de políticas e programas governamentais. Observa-se, desde a segunda metade da década de 1990, um aumento progressivo no número de políticas e programas cujo desenho de operacionalização envolve parcerias ou convênios com organizações da sociedade civil. A criação de novas figuras jurídicas, como as Organizações Sociais (OSs - Lei 9.637/1998) e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs - Lei 9.790/1999), assim como o crescente volume de recursos públicos transferidos para tais organizações⁵⁷, são indicativos da importância desse processo, cujos efeitos, especialmente para as organizações sociais, ainda não foram analisados com a devida profundidade.

54 Professor do Departamento de Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), integrando o Programa de Pós-Graduação em Sociologia e o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural. Coordena o Grupo de Pesquisa Associativismo, Contestação e Engajamento.

55 Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e integrante do corpo docente do Programa de Pós-Graduação em Práticas de Desenvolvimento Sustentável (PPGPDs/UFRRJ), é membro da equipe de pesquisadores do Observatório de Políticas Públicas para a Agricultura (OPPA).

56 Abers (2010), Abramovay (2001), Avritzer; Navarro (2003), Baiocchi; Heller; Silva (2008, 2011), Côrtes (2009), Dagnino (2002), Lubambo; Coêlho; Melo (2005), Pires (2011), Santos (2002), Schneider; Silva; Marques (2004).

57 Os dados sobre a evolução das despesas do Governo Federal com entidades sem fins lucrativos podem ser obtidos no Portal da Transparência (<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>).

Em particular, observam-se limites na construção de modelos analíticos que sejam capazes de apreender a complexidade de novas configurações nas relações entre Estado e sociedade civil que estão sendo constituídas através do envolvimento das organizações sociais na implementação de políticas públicas e, mais especificamente, como essas novas configurações redefinem a organização e a atuação dos atores da sociedade civil. Assim, o objetivo deste trabalho é, através de uma pesquisa sobre a participação de organizações sociais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no estado no Rio Grande do Sul⁵⁸, analisar as interdependências entre a conformação e a atuação das organizações sociais e as alterações no ambiente político-institucional no qual se inserem tais organizações a partir da introdução do PAA.

O PAA do Governo Federal, iniciado em 2003 como parte integrante do Programa Fome Zero, coloca-se como um objeto particularmente fértil para a análise dessas novas configurações, na medida em que seu processo de operacionalização, sobretudo em algumas de suas modalidades, envolve e/ou depende da participação de organizações sociais em diversas fases do programa: na proposição e gestão dos projetos; no fornecimento dos alimentos através de agricultores familiares associados; na distribuição dos alimentos às populações em situação de insegurança alimentar.

O presente artigo analisa, então, como um programa que objetiva a criação de um mercado institucional para a compra de alimentos da agricultura familiar e sua distribuição para populações em situação de insegurança alimentar, em seu processo de implementação através de organizações sociais, altera o ambiente de ação dessas organizações. Partiu-se da hipótese de que as mudanças geradas pela participação das organizações na implementação do PAA⁵⁹ estariam centradas em três dimensões principais do processo organizativo: na inserção ou posição relacional das organizações sociais; na capacidade de mobilização de recursos por parte desses atores; e em seus

58 Os dados e análises apresentados neste texto são resultados do Projeto de Pesquisa “Políticas em rede: uma análise comparativa das interdependências entre o Programa de Aquisição de Alimentos e as redes associativas na Bahia e no Rio Grande do Sul”, desenvolvido pelos autores entre os anos 2010-2012, com financiamento da FAPERJ e do CNPq. Um *paper* resultante da pesquisa, que apresenta alguns argumentos desenvolvidos no presente artigo, foi apresentado no GT de Políticas Públicas durante o 36º Encontro Anual da ANPOCS, no ano de 2012.

59 Conforme será observado no decorrer deste trabalho, é questionável (e, na verdade, inadequado) focar a análise das mudanças organizacionais como relacionadas a um programa específico, uma vez que a pesquisa empírica indica um intenso envolvimento das organizações pesquisadas com diversas políticas públicas. Nesse sentido, seria mais correto pensar as mudanças nos processos organizativos observadas na pesquisa como parte de uma reconfiguração muito mais ampla das relações entre organizações sociais e políticas públicas, que transcendem e englobam o caso de um Programa específico como o PAA.

repertórios de ação. Ao mesmo tempo, evitando uma abordagem unidirecional das relações entre as dinâmicas organizativas e as políticas públicas, sustenta-se o argumento de que diferenças de objetivos, estratégias, capacidades, e recursos das organizações geram interpretações e apropriações bastante diferenciadas do programa, e assim fazem com que aquelas mudanças apresentem variações significativas.

O PAA e seu desenho de implementação

O Programa de Aquisição de Alimentos⁶⁰, instituído pelo artigo 19 da Lei 10.696 de 2 de julho de 2003, surgiu, historicamente, como uma ação estruturante do Programa Fome Zero. Tinha como objetivos a articulação do apoio à agricultura familiar, a formação de estoques estratégicos e o atendimento a pessoas em situação de insegurança alimentar. Em termos práticos, o Programa disponibiliza, através de diferentes mecanismos, alimentos adquiridos pelo Governo Federal para o consumo de populações atendidas por programas sociais de caráter governamental e não governamental.

Uma das características marcantes do desenho de operacionalização dessa política pública é o fato de que o Programa, através de suas distintas modalidades, possibilita uma grande diversidade de aplicações, traduzindo-se, em seu processo de implementação, em arranjos institucionais e modos de execução bastante distintos. Como instrumento de política pública, o PAA opera através de uma dinâmica simultaneamente descendente e ascendente. Descendente devido à definição de regras e mecanismos de operacionalização do programa na esfera federal; e ascendente, uma vez que a demanda de acesso ao Programa é construída por atores governamentais e não governamentais com atuação em âmbito estadual, territorial ou municipal, que se engajam de forma direta ou indireta na construção desses arranjos.

O PAA contava, no momento de execução da pesquisa, com quatro modalidades distintas de operacionalização: (i) Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea (CPR Doação); (ii) Formação de Estoque pela Agricultura Familiar (CPR Estoque); (iii) Compra Direta da Agricultura Familiar (CDAF) e (iv) Incentivo à Produção e Consumo do Leite (IPCL ou PAA Leite). Esses diferentes mecanismos

60 Para maiores informações e análise sobre o PAA ver Brasil (2010); Frozi; Galeazzi (2004); Grise *et al* (2011); Grisa (2012); Müller (2007); Pessanha (2004); Schmitt (2005); Takagi (2006).

funcionam como uma espécie de caixa de ferramentas, possibilitando a aquisição de uma grande diversidade de produtos alimentícios. Esta pesquisa dedicou-se, fundamentalmente, ao estudo do mecanismo de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, enfocando uma de suas formas de implementação: as operações formalizadas pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB) diretamente com as organizações sociais⁶¹.

O instrumento CPR Doação tem como participantes, de um lado, os agricultores familiares enquadrados no Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) – caracterizados como “fornecedores” – e de outro, instituições governamentais ou não governamentais que atendam populações em situação de insegurança alimentar e nutricional. Os produtos adquiridos através desse mecanismo (produtos *in natura*, industrializados, processados, beneficiados, ou produtos orgânicos ou agroecológicos) são vendidos para o poder público através de organizações formais constituídas por agricultores familiares (associações ou cooperativas), em um teto máximo, no período da pesquisa, de R\$ 4,5 mil por agricultor.

A análise do banco de dados da CONAB nos permitiu caracterizar, com algum nível de detalhamento, o universo de organizações sociais que acessaram o programa através de operações formalizadas diretamente com o Governo Federal (via CONAB). No período analisado, ou seja, de 2003 a 2010, o PAA mobilizou, em operações de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea, 123 organizações no Rio Grande do Sul. É possível constatar que 78% das organizações proponentes do Rio Grande do Sul cadastradas no sistema informatizado da CONAB acessaram o PAA (CPR Doação) por um período de até três anos.

No que tange ao formato jurídico das organizações de agricultores envolvidas na implementação do programa na modalidade CPR Doação, observa-se que no Rio Grande do Sul há uma preponderância de cooperativas. Outro ponto a ser mencionado diz respeito à abrangência geográfica dos projetos: no Rio Grande do Sul, 53% das organizações proponentes envolviam, entre 2003 e 2010, um único município em seus projetos, sendo que 16% das organizações atuavam em projetos envolvendo mais de quatro municípios.

61 A outra forma de implementação é constituída por convênios estabelecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social, junto ao poder público municipal.

A análise dos dados referentes às organizações que consomem os produtos doados pelo PAA, através de operações de Compra com Doação Simultânea operacionalizadas pela CONAB, revelou uma grande diversidade de organizações e instituições conectadas a esses circuitos de distribuição de alimentos. Em torno de 2,5 mil organizações e instituições no Rio Grande do Sul (em 177 municípios diferentes) receberam doações de alimentos através do mecanismo de CPR Doação, entre 2005 e 2010. Um número elevado, que indicava a riqueza do tecido associativo envolvido no Programa.

As interdependências entre processos organizativos e políticas públicas

Um dos obstáculos para a construção de modelos de análise adequados à investigação das interdependências entre organizações sociais e políticas públicas está relacionado ao predomínio de referenciais teóricos sobre os processos organizativos, que adotam abordagens não relacionais e são, portanto, pouco adequados para a apreensão e análise das complexas interações estabelecidas entre organizações sociais, agentes e instituições político-administrativas (SILVA, 2006). Tais abordagens tiveram centralidade na literatura brasileira de movimentos sociais da década de 1980, que tinha como ponto de partida uma contraposição entre autonomia e institucionalização (BOSCHI, 1987; CARDOSO, 1994; SILVA; RIBEIRO, 1985). Essa abordagem dicotômica tendeu a reproduzir-se no modelo de interpretação predominante na literatura da sociedade civil no Brasil nos anos 1990, que partia da defesa normativa da independência da sociedade civil emergente dos processos autônomos de organização no mundo da vida, sempre confrontados com o risco de colonização pelo sistema político-administrativo (AVRITZER, 1994; COSTA, 1994, 1997; LAVALLE, 2003).

Mesmo reconhecendo a eventual utilidade analítica desses referenciais teóricos não relacionais para contextos autoritários/totalitários, nos quais as organizações e movimentos sociais tendem efetivamente a apresentar uma posição de externalidade e antagonismo ao Estado, é importante destacar que tais referenciais tendem a ser pouco adequados para abordar contextos democráticos – e, particularmente, contextos marcados por uma crescente permeabilidade do Estado às organizações e movimentos sociais, como é o caso do Brasil pós-redemocratização⁶². Assim, focalizando nosso

62 Para uma discussão sobre permeabilidade do Estado, ver Marques (1999, 2000, 2003) e Müller; Silva; Schneider (2012).

objeto de pesquisa, torna-se necessário buscar novos referenciais teóricos para abordar as interdependências e intersecções que caracterizam as relações entre organizações sociais e Estado na operacionalização do Programa de Aquisição de Alimentos, possibilitando identificar e analisar os efeitos da participação no Programa na organização e atuação dos atores da sociedade civil.

Revisando literaturas recentes que analisam os processos organizativos societários a partir de distintos recortes – literaturas da sociedade civil, do associativismo, dos movimentos sociais e das organizações – podem ser identificadas diversas abordagens que se contrapõem à dicotomia identificada anteriormente e oferecem recursos analíticos férteis para o tratamento de nosso objeto de pesquisa.

Fazendo um balanço sobre a literatura da sociedade civil, Chandhoke destaca uma transformação importante:

[Q]uando os teóricos trouxeram a “sociedade civil de volta”, este campo veio a ser crescentemente conceituado sem referência ao Estado. Agora, qualquer pesquisador reconhecido sabe que a sociedade civil só pode ser conceituada em relação ao Estado e vice versa. A desconexão do Estado e da sociedade empobreceu grandemente nosso entendimento de ambos conceitos (CHANDHOKE, 2007, p. 613).

Assim, no campo de estudos sobre sociedade civil, trabalhos recentes⁶³ têm enfatizado a crescente dificuldade no estabelecimento de fronteiras claras entre a sociedade civil e o Estado ou o governo em função do aumento da importância deste no financiamento das organizações sociais, assim como pela expansão de parcerias e convênios nos quais as organizações sociais passam a assumir responsabilidades na implementação de programas e políticas públicas.

Diagnóstico semelhante pode ser encontrado na pesquisa de Theda Skocpol (2003) sobre a constituição do universo associativo norte-americano e suas transformações na direção de formas gerenciais de organização a partir da década de 1960. Para Skocpol, tais transformações estão relacionadas a diversos processos sociais, culturais e políticos, entre os quais se destacam mudanças institucionais que ampliaram significativamente as possibilidades de contratação de organizações sociais para a prestação de serviços públicos e, conseqüentemente, criaram oportunidades de acesso a recursos governamentais por parte dessas organizações. Processo similar pode ser

63 Carothers; Barndt (2000), Roseblum; Lesch (2011).

observado no caso brasileiro, em particular nas iniciativas que compunham o projeto de reforma do Estado implementado durante a presidência de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que tinha como um de seus pilares centrais a introdução de mudanças legais (corporificadas nas leis das OSs e OSCIPs referidas anteriormente) e na administração pública (como a constituição de programas e políticas a serem implementados através de organizações sociais) que oportunizassem novas formas de contratação e financiamento público para estas entidades (BRESSER-PEREIRA; WILHEIM; SOLA, 1999). Tal processo tem continuidade nas duas gestões de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), na qual o Programa de Aquisição de Alimentos é construído e implementado. Assim, um dos argumentos centrais deste trabalho é que esse crescente envolvimento das organizações sociais (particularmente no Brasil) na produção e/ou implementação de políticas e programas governamentais vem conformando um novo padrão de relações entre setores da sociedade civil e o Estado, com importantes implicações tanto para os primeiros quanto para o segundo.

No entanto, ao contrário da interpretação que tende a identificar essas mudanças apenas como uma estratégia de redução e, no limite, desmantelamento do Estado (geralmente qualificada de “neoliberal”), adota-se aqui a perspectiva de Giugni e Passy (1998, p. 82) que veem esse processo como sendo simultaneamente *bottom-up* e *top-down*, ou seja, resultante de intencionalidades e iniciativas de atores da sociedade e do Estado. O resultado dessas mudanças é a emergência e a difusão de um padrão de relações de cooperação (o qual não exclui necessariamente a chance de conflito) entre Estado e organizações da sociedade civil que, segundo Giugni e Passy, pode assumir três formas:

[O] Estado pode recorrer aos atores não institucionais no sentido de obter informações que podem ajudá-lo a tomar certas decisões ou a implementá-las. Aqui a colaboração toma a forma de *consulta*. [...] Uma colaboração mais profunda ocorre quando o movimento se torna parte das estruturas encarregadas de tomar ou implementar a decisão. Neste caso, nós observamos a *integração* dos movimentos em grupos de discussão, comitês, grupos de trabalho ou agências governamentais. [...] Finalmente, uma cooperação ainda mais profunda implica a *delegação* de certas tarefas, isto é, a transferência de responsabilidades do Estado para os movimentos no nível operacional. Isto ocorre acima de tudo na fase da implementação de políticas, que em certas áreas estão se tornando crescentemente complexas e difíceis para serem suportadas apenas pelas estruturas do Estado (GIUGNI; PASSY, 1998, p. 86).

No caso do Programa de Aquisição Alimentos, observa-se a presença dessas

três formas de cooperação, com destaque para a delegação que, especialmente nos casos dos projetos cujos proponentes são as organizações sociais, implica significativa transferência de responsabilidades para entidades associativas que passam a coordenar a execução do programa em seu contexto de atuação.

Uma das vertentes analíticas que oferece recursos teóricos úteis para analisar como e por que estas mudanças nas relações entre Estado e organizações/movimentos sociais (materializadas em legislações e políticas públicas) incidem sobre os atores da sociedade civil encontra-se no campo de estudos sobre movimentos sociais e, em particular, na abordagem do Modelo do Processo Político (*Political Process Model - PPM*), desenvolvida nos anos 1970 (MCADAM, 1997) e que, mais recentemente, deu origem à abordagem da *Contentious Politics* (MCADAM; TARROW; TILLY, 2001; TILLY; TARROW, 2007). Partindo do pressuposto de que a formação e a atuação dos movimentos sociais não podem ser explicadas sem a apreensão de um contexto político-institucional que defina as oportunidades e restrições conjunturalmente disponíveis para o agir coletivo, desenvolveu-se uma ampla literatura que buscou definir de forma mais precisa as diferentes dimensões do contexto político-institucional que seriam analiticamente relevantes para a conformação daquelas oportunidades e restrições⁶⁴.

Um dos argumentos importantes dessa literatura para a presente análise refere-se à interdependência que trabalhos recentes⁶⁵ estabelecem entre regimes políticos – definidos por Tilly (2006, p. 19) como “relações predominantes entre os atores políticos, incluindo o governo” – e repertórios de ação coletiva – definidos por Tarrow (2009, p. 51) como “as maneiras através das quais as pessoas agem juntas em busca de interesses compartilhados”. Segundo Charles Tilly (op. cit.), cada regime político diferencia as formas de organização e atuação dos atores sociais⁶⁶ em três tipos: prescritas/estimuladas, toleradas e proibidas. Tal diferenciação incide diretamente sobre os custos, riscos e resultados da adoção de diferentes formas organizativas e repertórios de ação, condicionando a conformação do tecido associativo.

Argumentos similares ressaltando a interdependência entre processos organizativos e contexto/ambiente político-institucional podem ser observados no

64 Brockett (1991), McAdam (1999), Tarrow (2009), Tilly (2006), Tilly; Tarrow (2007).

65 Goldstone (2003); Tilly (2006).

66 Na verdade, o autor focaliza os repertórios de ação coletiva contestatória. No entanto, parece pertinente expandir a interdependência para as diferentes formas de organização social, contestatórias ou não, buscando uma aproximação entre os campos de estudos de movimentos sociais e de organizações conforme proposto em Davis *et al* (2005).

campo de estudos de organizações, particularmente nas vertentes neoinstitucionalista e da ecologia de organizações. A primeira vertente, de acordo com Campbell, enfatiza que:

[...] estar inserido em distintos *milieus* institucionais pode ter um efeito profundo no desenvolvimento de organizações e movimentos. Estes *insights* podem ser organizados ao longo das linhas sugeridas pela distinção de Richard Scott [...] entre as dimensões regulatória, normativa e cognitiva das instituições. Estruturas cognitivas limitam o âmbito de práticas que líderes de organizações [...] e movimentos sociais [...] podem imaginar. Uma vez imaginadas, estruturas normativas limitam o que é considerado prática aceitável ou apropriada para organizações [...] e movimentos [...]. Finalmente, estruturas regulatórias, particularmente as políticas, [...] limitam o âmbito de práticas que os atores podem desenvolver e institucionalizar nas organizações [...] e movimentos (CAMPBELL, 2005, p. 65-66).

No caso da ecologia de organizações, o foco central é “entender a distribuição das organizações em diferentes condições ambientais e as limitações que diferentes ambientes colocam para as estruturas organizacionais” (HANNAN; FREEMAN, 1977, p. 936). Para essa vertente, organizações dependem da existência de condições ambientais que lhes propiciem as condições e os recursos necessários para sua sobrevivência (CAMPBELL, 2005; HANNAN e CARROLL, 1992; MCADAM; SCOTT, 2005) e, nas sociedades contemporâneas, as instituições do Estado têm centralidade na conformação destas condições e no acesso àqueles recursos. Como salientam Hannan e Freeman,

O papel cada vez mais importante do Estado na regulação das práticas econômicas e sociais proporciona numerosas oportunidades para analisar o impacto de mudanças nas estruturas de constrangimentos sobre a diversidade das formas organizativas. Considere o impacto de leis de licenciamento, salário mínimo, saúde, legislação de segurança, ação afirmativa e outras regulações na ação das organizações. Quando tais regulações são aplicadas a todo espectro de organizações em amplas áreas de atividades, elas inevitavelmente alteram a distribuição das organizações (ibid., p. 944-945).

No entanto, autores da ecologia organizacional argumentam que as possibilidades de adaptação das organizações às variações nas condições ambientais são constrangidas por inércias estruturais, as quais limitam as mudanças que as organizações podem fazer na busca de adaptação. Entre os fatores internos às organizações que geram inércia estrutural, Hannan e Freeman (ibid., p. 931) destacam estes: os investimentos e acúmulos feitos no passado, que podem não ser transferíveis às novas funções demandadas pela adaptação; os limites de informação dos dirigentes das

organizações sobre as mudanças nas condições ambientais/oportunidades; a configuração política interna da organização, que pode gerar significativas resistências às mudanças por parte daqueles que perdem poder ou discordam das novas formas de organização e/ou atuação; as características institucionais (cognitivas, normativas, e regulatórias) sedimentadas na trajetória da organização.

Assim, as respostas das organizações em termos de adaptação às mudanças ambientais e/ou às oportunidades políticas trazidas pela introdução de políticas públicas não são nem mecânicas, nem homogêneas. Ao contrário, elas dependem de características particulares de cada entidade, as quais estabelecem o seu grau de inércia estrutural. Tais características vão definir a forma, a intensidade, a temporalidade e, no limite, a própria possibilidade de adaptação.

A partir desses argumentos, pode-se interpretar a crescente inserção das organizações sociais na elaboração, gestão e/ou implementação de políticas públicas como um processo que estimula e até mesmo prescreve determinados padrões de estruturação e atuação para os atores da sociedade civil que pretendem acessar aquelas políticas e seus respectivos recursos/benefícios.

Tais efeitos das políticas públicas sobre as formas de organização e atuação das organizações sociais tendem a ganhar mais destaque no contexto de seu crescente envolvimento na implementação de políticas. Retomando as ideias de Campbell (*ibid*, p. 65-66), pode-se argumentar que as políticas públicas conformam campos de ação que transcendem as fronteiras do Estado, instituindo elementos cognitivos, normativos e regulatórios que condicionam o campo do pensável, desejável e possível para as organizações sociais que neles pretendem inserir-se.

Em síntese, a análise desenvolvida parte da hipótese de que a introdução de políticas públicas (particularmente aquelas cujo formato de implementação delegam significativas responsabilidades para as organizações sociais, como é o caso do PAA) produz, em maior ou menor grau, alterações nas condições ambientais e/ou nas oportunidades de atuação confrontadas pelas organizações sociais. Tais alterações oportunizam, suportam e, no limite, induzem a adoção de determinadas formas de organização e ação (ao mesmo tempo em que dificultam e restringem a adoção de outras), as quais se colocam como condição para o acesso à política e às suas retribuições materiais e simbólicas. Como resposta a essas alterações de ambiente e/ou de oportunidades, as organizações tendem a passar por processos de adaptação que, por sua vez, são dependentes de características organizativas que definem a inércia

estrutural e, assim, as condições de possibilidade de adaptação de cada entidade àquelas mudanças ambientais.

Aproximando esses argumentos gerais do objeto empírico em foco, coloca-se a necessidade de definir quais dimensões dos processos organizativos seriam afetadas pelas mudanças geradas a partir do envolvimento das organizações sociais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos em seus distintos formatos de execução, com destaque, nesse caso, para o mecanismo de Compra da Agricultura Familiar com Doação Simultânea. Nesse projeto, são abordadas três dimensões que, hipoteticamente, sofreriam mudanças com aquele envolvimento: a inserção relacional, a mobilização de recursos, e os repertórios de organização e ação.

Uma linha importante de investigação na agenda atual da área de estudos sobre políticas públicas no Brasil tem se dedicado a analisar as interdependências entre determinados programas e políticas governamentais e o tecido relacional da sociedade e/ou das redes de políticas públicas (MARQUES, 2000, 2003; PAVEZ, 2005). No caso específico do PAA, duas mudanças significativas podem ser hipoteticamente esperadas em termos relacionais: em primeiro lugar, na rede de relações das organizações envolvidas, com a ampliação e/ou diversificação dos atores sociais e governamentais com os quais aquelas organizações estabelecem relações. Na medida em que a operacionalização do Programa demanda uma interação constante entre as organizações e os agentes governamentais envolvidos, é provável que se constituam ou reforcem vínculos entre tais atores, reconfigurando as redes relacionais dos mesmos. Nesse caso, o PAA poderia estar atuando como um mecanismo de geração de capital social no sentido de Putnam (1996); ou seja, gerando vínculos e confiança que podem permitir o desenvolvimento de práticas cooperativas entre os atores não somente no âmbito do programa, mas para além dele.

Em segundo lugar, o PAA também pode estar gerando uma alteração da posição dos atores envolvidos, especialmente as organizações sociais, nas redes de políticas públicas. Na medida em que, em função da delegação para as organizações sociais de grande parte das atividades de operacionalização, elas passam a ocupar uma posição de mediadores entre suas “bases”/públicos e os recursos/benefícios do Programa, é provável que se observe uma mudança significativa no papel e na importância das organizações junto a estas “bases”/públicos. Nesse caso, o PAA pode se constituir em um instrumento de geração de capital social no sentido definido por Burt (2005), ou seja, de ganhos associados à ocupação de uma posição de conector (*broker*)

entre os atores de uma rede.

A segunda dimensão de análise – a mobilização de recursos – tem sido pouco explorada nas pesquisas brasileiras dedicadas ao estudo das organizações e movimentos sociais. Partindo de um argumento central nos estudos organizacionais⁶⁷, que enfatiza que processos organizativos implicam custos e que, para sua continuidade ao longo do tempo, as organizações necessitam criar mecanismos de captação e utilização eficaz de recursos (financeiros, materiais, humanos, conhecimento, etc.), coloca-se a hipótese de que alterações nas fontes e nos volumes de recursos que as organizações podem acessar tenderiam a gerar efeitos mais ou menos significativos na atuação das mesmas.

Especificamente em relação ao PAA, pode-se identificar que está em jogo, fundamentalmente, o acesso a dois tipos de recursos: primeiramente, o controle de uma fatia do mercado institucional e dos recursos a ele destinados, exercido pelas organizações e/ou pelos agricultores familiares; em segundo lugar, a capacidade de disponibilizar alimentos às organizações e/ou populações beneficiárias do Programa. Trata-se, nesse último caso, de um recurso material com forte apelo simbólico. Nesse contexto, dois resultados podem ser destacados. De um lado, a possibilidade de acesso a recursos financeiros ou aos próprios alimentos pode gerar alterações nas relações externas das organizações, diminuindo a dependência em relação a outras fontes de financiamento e/ou fortalecendo-as frente a outros atores (econômicos, sociais ou governamentais), tanto em termos políticos como em termos materiais. As mediações envolvidas no acesso a esse instrumento de política pública podem, também, reforçar ou fragilizar vínculos de lealdade política ou solidariedade. De outro lado, o acesso aos recursos do PAA também pode ser fonte de mudanças nas relações internas das organizações. A possibilidade de oferecer respostas concretas (materiais e/ou financeiras) aos públicos constituintes das organizações tende a gerar um significativo fortalecimento e legitimação de suas lideranças e, de forma mais geral, da alternativa organizativa que elas propiciam.

Como contrapartida, no entanto, a inserção no PAA pode gerar uma dependência das organizações em relação aos recursos desse programa, colocando-as em uma situação de risco em um eventual cenário de descontinuidade do mesmo. As próprias mudanças organizacionais necessárias para acessar e gerenciar o Programa

67 Hannan; Carroll (1992), Jenkins (1994), McAdam; Scott (2005) e McCarthy; Zald (1977).

acabam ampliando esse risco. Conforme Giugni e Passy, o envolvimento em relações de cooperação com o Estado, especialmente nos casos em que envolve delegação,

pressupõe a existência de organizações de movimentos sociais bem estruturadas e competentes, mas, por outro lado, isto induz à concentração e acumulação dos recursos do movimento. Engajar-se em interações colaborativas com o Estado é altamente exigente em termos de recursos (...). Então, os movimentos que entram em uma relação colaborativa com o Estado tendem a tornar-se maiores, mais profissionalizados e mais burocratizados (GIUGNY; PASSY, 1998, p. 102).

Por fim, em relação à terceira dimensão – os repertórios de organização e ação –, de acordo com o pressuposto da interdependência entre processos organizativos e configuração político-institucional e condições ambientais referidos anteriormente, adota-se o argumento de que as formas de estruturação e atuação das organizações sociais tendem a responder às condições ambientais e oportunidades que cada contexto institucional define – ou seja, diferentes contextos tendem a produzir distintas oportunidades e condicionamentos para os processos organizativos, estimulando-os ou obstaculizando-os ao definirem seus custos, riscos e eficácia.

Articulando essa argumentação com o objeto em foco, observa-se que o PAA, na medida em que estabelece determinados enquadramentos para a contratação dos projetos, promovendo, ao mesmo tempo, novas oportunidades de interação, acaba reforçando determinadas práticas e estratégias de organização e ação em detrimento de outras. A implementação do Programa passa a gerar novas demandas, alterando agendas, imprimindo um novo ritmo de trabalho às organizações, forçando adaptações. No caso dos movimentos sociais, novos perfis de militância passam a ser valorizados, tensionando hierarquias e gerando, eventualmente, conflitos internos. A atuação enquanto mediadoras, seja no campo da comercialização, seja na distribuição dos alimentos, torna-se um foco central da intervenção das organizações, produzindo novos vínculos, valores, práticas e até novas estruturas organizativas.

De outro lado, especificamente no caso dos agricultores, o mercado institucional criado pelo Programa estabelece uma série de condicionalidades legais e organizativas para que as organizações possam acessá-lo e nele permanecerem. As oportunidades de estabelecimento de parcerias com o Estado, através da proposição de projetos no âmbito do PAA, têm como contrapartida a necessidade de adequação das organizações à complexa e mutante estrutura de normas e leis que regulam essas relações. Além disso, a inserção no mercado institucional estabelece responsabilidades às organizações em termos que prazos de entrega, qualidade dos produtos, periodicidade

de oferta, planejamento de produção, logística de coleta e entrega dos produtos, entre outros aspectos, que tendem a ter implicações significativas para a estruturação e atuação das mesmas.

O PAA no Rio Grande do Sul

O processo de implantação do PAA no Rio Grande do Sul se baseia em uma rede bastante articulada de atores da sociedade civil e do Estado (e, por vezes, transitando entre esses espaços sociais) vinculados direta ou indiretamente à agricultura familiar, que começa a se constituir entre o final da década de 1970 e início da década de 1980. Essa rede conecta organizações sindicais, movimentos sociais, ONGs, grupos de agroecologia, cooperativas, associações, instituições de crédito, militantes partidários, pesquisadores, agentes públicos, entre outros atores. A introdução e expansão do Programa no estado irá, em grande medida, se estruturar a partir dos atores e relações que compõem essa rede.

A importância dessa rede se expressa claramente no processo de difusão do Programa no estado, o qual segue, em grande medida, a distribuição geográfica das organizações e movimentos da agricultura familiar e da agroecologia. Assim, a implementação do PAA vai iniciar e, posteriormente, difundir-se centralmente naquelas regiões do estado nas quais se observa uma presença mais consolidada daquelas organizações e movimentos que progressivamente se mobilizam para participar do Programa⁶⁸. Em especial, podemos citar a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar (FETRAF); o Movimento dos Pequenos Agricultores (MPA); o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); e a rede agroecológica.

As informações coletadas permitem identificar que a participação no PAA tende a gerar efeitos, que podem variar em grau e conteúdo, para todas as organizações sociais envolvidas. Em outras palavras, o PAA⁶⁹ institui mudanças significativas no

68 A centralidade das organizações ligadas à agricultura familiar/agroecologia na conformação do PAA no Rio Grande do Sul não significa a inexistência de organizações urbanas com protagonismo nesse processo. Tais casos, no entanto, tendem a ser exceções.

69 Conforme já comentado anteriormente, é problemático tratar o PAA isoladamente em relação a diversas outras políticas públicas direcionadas às organizações sociais (em especial, àquelas da agricultura familiar, mas não apenas a estas). Como será observado na análise, é a combinação entre estas diversas políticas que produz as mudanças nas condições ambientais e nas oportunidades de atuação, induzindo transformações mais ou menos significativas na atuação cotidiana das organizações.

ambiente no qual se constituem e atuam essas organizações, alterando vínculos e posições, oportunizando o acesso a recursos diversos e, ao mesmo tempo, demandando transformações organizativas significativas para operacionalização do programa. Em particular, o enquadramento das organizações como executores da política pública as coloca sob a necessidade de adequação a um conjunto de regulações e normativas instituídas, as quais têm incidência direta sobre a estruturação e a atuação cotidiana das mesmas. As mudanças organizativas observadas, no entanto, não podem ser vistas somente como respostas mecânicas e homogêneas às mudanças nas condições e nas oportunidades trazidas pelo PAA, pois dependem também das capacidades e intencionalidades das organizações envolvidas, que estabelecem um maior ou menor grau de inércia estrutural.

A partir da pesquisa realizada, podem ser destacados cinco conjuntos de mudanças que estão relacionadas à reconfiguração das relações entre Estado e organizações sociais que o PAA, enquanto parte de um contexto mais amplo de envolvimento das organizações sociais na implementação de políticas públicas, tende a produzir. O primeiro conjunto de mudanças se refere à *relação das organizações sociais com as políticas públicas*. Conforme salientado anteriormente, o PAA integra um amplo conjunto de políticas públicas em setores tão diversos como reforma agrária, crédito agrícola, segurança alimentar, assistência social, formação profissional, habitação, saúde, educação, que na sua articulação vêm reconfigurando o ambiente de atuação das organizações sociais no Brasil nas últimas décadas. O impacto sobre as organizações é mais intenso e direto pelo fato de que boa parte dessas políticas se caracteriza pela delegação de parcela mais ou menos significativa de sua implementação para aquelas organizações. Assim, se na década de 1980 as políticas públicas eram um objeto de *reivindicação* das organizações, na década de 1990 e, especialmente, na década de 2000, a *implementação* de políticas públicas se torna crescentemente um campo de atuação para tais organizações (e, em muitos casos, se torna o campo prioritário de atuação).

Essa dinâmica pode ser claramente identificada nesta pesquisa. Diversos entrevistados salientam, de um lado, a centralidade que as políticas públicas têm ocupado na atuação das organizações, ressaltando o caráter estratégico assumido por elas na reprodução das organizações e na consecução de seus objetivos. De outro lado, observa-se o esforço das organizações no sentido de “jogar” entre as opções que a diversidade de políticas e programas disponíveis traz, verificando-se iniciativas de composição entre diferentes políticas e, também, deslocamentos entre as mesmas ao

longo do tempo.

No entanto, observa-se que não apenas a participação nas políticas em si se altera no período, mas também as interpretações dos atores sobre o seu significado. Na pesquisa realizada, foi possível identificar três padrões interpretativos presentes entre as organizações envolvidas no PAA. Primeiramente, há uma interpretação do programa apenas como uma fonte a mais de recursos para potencializar aquilo que elas já faziam tradicionalmente. Ou seja, o Programa é visto como um instrumento de qualificação de uma prática que, entretanto, mantém-se inalterada na sua natureza. O segundo padrão interpretativo possível de ser delimitado é aquele no qual as políticas públicas passam a se constituir como um elemento norteador e, no limite, um fim em si mesmo no sentido da atuação das organizações envolvidas. Por fim, um terceiro padrão interpretativo é aquele que identifica nessas políticas um meio para o fortalecimento organizativo e, a partir dele, a capacitação para a busca de objetivos organizacionais mais amplos que a operacionalização de políticas e programas governamentais (no caso das organizações pesquisadas, destaca-se o objetivo estratégico de buscar mudanças estruturais no capitalismo e, no limite, sua superação por um novo modelo de organização socioeconômica).

O segundo conjunto de mudanças se refere ao *processo de criação, regularização/formalização ou ativação de organizações induzido pelo PAA*. Diversos entrevistados salientaram que a necessidade de organização para participação no programa resultou, em alguns casos, na criação de cooperativas e associações, particularmente entre os agricultores. Diversas organizações tiveram que regularizar sua situação frente ao Estado, quitando dívidas ou atualizando sua documentação, tornando-se, com isso, formalmente aptas a participar do PAA. Outras entidades, ainda, embora estivessem legalmente constituídas como organizações, estavam praticamente inativas, voltando à atividade em função de seu envolvimento na execução do programa. No Rio Grande do Sul, em particular, o formato organizativo privilegiado pelos agricultores familiares foi a cooperativa. Além da tradição de cooperativismo no estado, tal preferência pode ser em parte explicada por decisões dos gestores locais do programa, que acabaram restringindo as possibilidades de participação para outros formatos organizativos, reforçando a presença das cooperativas de agricultores nesse mercado institucional.

Um aspecto importante destacado pelos entrevistados é a considerável dependência de parte das organizações envolvidas na operacionalização do PAA em

relação aos recursos obtidos no mercado institucional criado pelo programa, dependência essa que não se traduz, necessariamente, em uma dependência dos agricultores vinculados a essas associações e cooperativas em relação ao mercado institucional.

O terceiro conjunto de mudanças também se refere a mudanças organizacionais, mas focaliza as *transformações nas estruturas e práticas das organizações relacionadas à participação no PAA*. De um lado, entrevistados destacaram a importância do programa com fonte de recursos para a estruturação das organizações, possibilitando ampliar e/ou qualificar a atuação das mesmas.

De outro lado, conforme anteriormente identificado por Rosemblum e Lesch (2011) e Skocpol (2003), a inserção das organizações sociais na execução de políticas públicas tende a gerar mudanças mais ou menos profundas em suas rotinas de funcionamento, demandando a adoção de novos procedimentos, o domínio de novas competências e a submissão a novas regulamentações. Tais mudanças são claramente identificadas no caso do PAA. Os entrevistados salientam a importância que passam a ter instrumentos e competências de gestão para que as organizações tenham eficácia e eficiência na operacionalização do programa. Profissionalização, planejamento, controle, prestação de contas, informatização, entre vários outros aspectos, passam a ser temas e preocupações cotidianas dos membros das organizações envolvidas na execução do PAA.

As dificuldades de adaptação a estas novas exigências em termos de gestão foram, em muitos casos, um obstáculo para ingresso ou permanência de organizações na operacionalização do PAA. Isso indica os limites de uma abordagem meramente voluntarista do processo de adaptação às mudanças ambientais, que é condicionado pelas características institucionais constituídas ao longo da trajetória das organizações.

As mudanças em termos de procedimentos e competências organizacionais demandadas ou induzidas pelo PAA acabam sendo geradoras, por sua vez, de mudanças de perfil e, especialmente, de critérios de valorização dos membros das organizações. Em um contexto no qual há uma grande escassez de indivíduos dotados das competências que passam a ser necessárias para a operacionalização do programa, observa-se uma crescente importância daqueles poucos indivíduos que dominam os recursos e habilidades de gestão necessários para atuar de forma eficaz nesse novo ambiente. Os casos analisados demonstram, ao mesmo tempo, que o envolvimento com o programa gera uma série de dinâmicas de aprendizado que ampliam essas

competências em um processo que encontra suporte não apenas no ambiente interno das organizações, mas nas redes de relações nas quais elas se encontram inseridas.

Esse conjunto de mudanças, que implica alterações na atuação e nas relações de poder intraorganizacionais, é, obviamente, gerador de resistências e de conflitos abertos. Particularmente no caso daquelas organizações que têm uma trajetória vinculada e identificada com práticas contestatórias, como no caso do MST e do MPA, tais mudanças tendem a ser fontes de conflitos intraorganizacionais mais ou menos profundos.

Um quarto grupo de mudanças se refere às *transformações geradas pela participação no PAA na rede relacional das organizações envolvidas*. Primeiramente, essa participação possibilitou a ampliação e a diversificação da rede de relações das organizações. Nesse sentido, uma das novidades do programa foi propiciar a constituição de relações entre as organizações dos agricultores que produzem os alimentos e as organizações sociais que os distribuem alimentos para as populações em situação de insegurança alimentar.

Outro aspecto que constitui essa ampliação e diversificação das redes de relações das organizações é a relação com instituições e agentes governamentais. Na medida em que as organizações se inserem na execução de um programa governamental, observa-se a constituição ou intensificação de vínculos com diferentes instituições e agentes de distintos níveis e setores de governo que, de alguma forma, participam do processo de implementação do programa.

Essa ampliação e diversificação das redes relacionais, mesmo que limitadas por diversos fatores – com destaque para as divisões e disputas político-partidárias – gerou ganhos efetivos para as organizações em termos de acesso a informações, conhecimentos, cooperação e oportunidades, podendo ser conceituada como um processo de geração de capital social no sentido de Putnam (1996).

Uma segunda mudança em termos relacionais se refere a uma alteração da posição das organizações sociais na rede de atores da política pública. Na medida em que o PAA, assim como várias outras políticas que envolvem a participação de organizações sociais, se caracteriza pela delegação de significativas responsabilidades da implementação para as organizações, observa-se que entre essas responsabilidades está a definição dos públicos que terão acesso ao programa, uma vez que ele não é capaz de abranger o universo dos potenciais beneficiários. Ou seja, tanto na definição dos agricultores que acessarão o mercado institucional, quanto na definição das

populações beneficiárias dos alimentos, há uma margem de manobra mais ou menos ampla para a escolha das organizações.

Dessa forma, as organizações passam a assumir, de um lado, um papel central enquanto mediadoras entre os públicos e o programa; de outro lado, mais do que simplesmente mediar, observa-se que tais organizações passam também a ter um significativo poder de decisão sobre quais públicos terão acesso ao programa. Essa possibilidade de controlar o acesso a determinadas políticas públicas constitui um capital social no sentido definido por Burt: “[o] ganho gerado pela localização de uma pessoa [ou, no caso, organização] numa estrutura de relações” (BURT, 2005, p. 4).

Por fim, o quinto conjunto de mudanças, em direta relação com o anterior, se refere às *transformações das organizações envolvidas com seus públicos/constituintes*. A possibilidade de controlar o acesso ao programa e, assim, passar a ser visto como o ator responsável, mesmo que parcialmente, por oportunizar aquele acesso, tende a significar um expressivo fortalecimento das organizações junto aos seus públicos constituintes.

As entrevistas mostram claramente o esforço de diversas organizações, particularmente aquelas marcadas por um perfil mais contestatório, de articular o atendimento de interesses e carências (imediatos e materiais) de seus públicos constituintes com processos de formação, organização, e mobilização política dos mesmos. Mais especificamente, em alguns depoimentos, se observa um esforço deliberado dos movimentos envolvidos na operacionalização do programa em evitar uma separação entre a organização política e a organização que opera o PAA, buscando articular essas dimensões interdependentes no sentido do seu mútuo fortalecimento.

Considerações finais

Este exercício de análise das relações Estado-sociedade civil, tomando como porta de entrada o Programa de Aquisição de Alimentos, nos permitiu prospectar as interdependências estabelecidas entre o Estado e as organizações da sociedade civil na implementação de políticas públicas. Um primeiro elemento a ser observado é que o envolvimento das organizações sociais na operacionalização de programas e ações governamentais, neste caso, não exclui, mas complementa a presença desses atores sociais nos espaços de formulação, monitoramento e controle social dessas políticas. No

caso do PAA, a atuação dessas organizações como mediadoras da ação governamental não as transforma em meras executoras de objetivos e metas traçados pelo governo, excluindo de sua atuação repertórios de ação voltados à mobilização, articulação política ou a reivindicação. O que se percebe é uma complexificação desses repertórios, que passam a exigir presença em diferentes arenas e a demandar esforços significativos na busca de coesão. No caso estudado, transformações importantes ocorrem, também, no ambiente interno das organizações que se tornam executoras do PAA, alterando rotinas de funcionamento, exigindo a implementação de novos procedimentos, o domínio de competências e a internalização de novos regulamentos. Em muitos casos, essa nova estruturação tensiona projetos ou hierarquias anteriormente estabelecidas.

Ao mesmo tempo, ao tornarem-se mediadoras do PAA, e, também, em muitos casos, de outras políticas públicas, as organizações em questão tendem a se fortalecer diante de seu público, assumindo porém o ônus de responder pela execução das políticas e pelos seus resultados. Percebe-se, no caso das organizações envolvidas na implementação do PAA, uma ampliação de seus repertórios e quadros de ação, considerando não só a sua inserção na esfera política, mas também a sua atuação na área de mercado. Os impactos desse conjunto de transformações são, ao que tudo indica, bastante diferenciados, variando de acordo com o perfil das organizações e dos arranjos institucionais de implementação do programa, heterogeneidade que é possibilitada pelo próprio desenho de implementação desta política.

Referências

ABERS, Rebecca. Do clientelismo à cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre. **Cadernos da Cidade** v. 5, n. 7, p. 1-26, mai. 2000.

ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. **Estudos Avançados**, v. 15, n. 43, p. 121-140, 2001.

AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil: o Orçamento Participativo**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, Leonardo (Coord.). **Sociedade Civil e democratização**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; SILVA, Marcelo Kunrath. Making space for civil society: institutional reforms and local democracy in Brazil. **Social Forces**, v. 86, n. 3, p. 911-935, 2008.

BAIOCCHI, Gianpaolo; HELLER, Patrick; SILVA, Marcelo Kunrath. **Bootstrapping Democracy: transforming local governance and civil society in Brazil**. Stanford: Stanford University Press, 2011.

BOSCHI, Renato Raul. **A arte da associação: política de base e democracia no Brasil**. São Paulo: Vértice, Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987.

BRASIL. Grupo Gestor do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), **Balço de Avaliação da Execução do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA 2003 A 2010**. Brasília, DF: dez. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; WILHEIM, Jorge; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999.

BROCKETT, Charles D. The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America. **Comparative Politics**, v. 23, n. 3, p. 253-274, Apr.1991.

BURT, Ronald S. **Brokerage and closure: an introduction to social capital**. Oxford: Oxford University Press, 2005.

CAMPBELL, John L. Where Do We Stand? – Common mechanisms in organizations and social movements' research. In: DAVIS, Gerald F.; MCADAM, Doug; SCOTT, W. Richard; ZALD, Mayer N. (Eds.). **Social Movements and Organization Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 41-68.

CARDOSO. Ruth Correa Leite. Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In: SORJ, Bernardo; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de (Orgs.). **Sociedade e política no Brasil pós-64**. 2ª Ed. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 215-239.

CAROTHERS, Thomas; BARNDT, William. Civil Society. **Foreign Policy**, n. 117, p. 18-29, Winter 2000.

CHANDHOKE, Neera. Civil Society. **Development in Practice**, v. 17, n 4–5, p. 607-614, Aug. 2007.

CÔRTEZ, Soraya Vargas (Org.). **Participação e Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2009.

COSTA, Sérgio. Esfera pública, redescoberta da sociedade civil e movimentos sociais no Brasil – uma abordagem tentativa. **Novos Estudos**, São Paulo: n.38, p.38-52, 1994.

COSTA, Sérgio. Movimentos sociais, democratização e a construção de esferas públicas locais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, p. 121-134, 1997.

DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

DAVIS, Gerald F. *et al* (Eds.). **Social Movements and Organization Theory**.

Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

FROZI, D. S.; GALEAZZI, M.A.M. Políticas públicas de alimentação no Brasil: uma revisão baseada nos conceitos de bem-estar social e segurança alimentar e nutricional. **Cadernos de Debate**, v. 11, n. 4. p. 58-83, 2004.

GIUGNI, Marco G.; PASSY, Florence. Contentious politics in complex societies: new social movements between conflict and cooperation. In: GIUGNI, Marco; MCADAM, Doug; TILLY, Charles (Eds.). **From contention to democracy**. Lanham: Rowman & Littlefield, 1998, p. 81-107.

GOLDSTONE, Jack A. Bridging institutionalized and noninstitutionalized politics. In: GOLDSTONE, Jack A. (Ed.). **States, parties, and social movements**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

GRISA, Catia. **Políticas Públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: produção e institucionalização das idéias**. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

GRISA, Catia; SCHMITT, Claudia J.; MATTEI, Lauro F.; MALUF, Renato; LEITE, Sérgio P. O Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em perspectiva: apontamentos e questões para o debate. In: ROMANO, J. O.; HERINGER, R. (Orgs.). **A política vivida: olhar crítico sobre monitoramento de políticas públicas**. 1ª Ed. Rio de Janeiro: Action Aid-Brasil/Ford Foundation, 2011, p. 367-392.

HANNAN, Michael T.; CARROLL, Glenn R. **Dynamics of Organizational Populations: Density, Legitimation, and Competition**. New York: Oxford University Press, 1992.

HANNAN, Michael T.; FREEMAN, John. The population ecology of organizations. **The American Journal of Sociology**, v. 82, n. 5, p. 929-964, Mar.1977.

JENKINS, J. Craig. La teoría de la movilización de recursos y el estudio de los movimientos sociales. **Zona Abierta**, Madrid: n. 69, p. 5-49, 1994.

LAVALLE, Adrián Gurza. Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. **Novos Estudos**, São Paulo: n. 66, p. 91-109, jul. 2003.

LUBAMBO, Catia; COELHO, Denilson Bandeira; MELO, Marcus André (Orgs.). **Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis: Vozes, 2005.

MARQUES, Eduardo César. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.

MARQUES, Eduardo C.. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: FAPESP, 2000.

MARQUES, Eduardo C.. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MCADAM, Doug. The Political Process Model. In: BUECHLER, Steven; CYLKE Jr., Kurt (Eds.). **Social movements: perspectives and issues**. Mountain View: Mayfield, 1997.

MCADAM, Doug. Oportunidades Políticas: orígenes terminológicos, problemas actuales, futuras líneas de investigación. In: MCADAM, Doug; McCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. (Eds.). **Movimientos sociales: perspectivas comparadas**. Madrid: Istmo, 1999.

MCADAM, Dough; SCOTT, W. Richard. Organizations and Movements. In: DAVIS, Gerald F.; MCADAM, Doug; SCOTT, W. Richard; ZALD, Mayer N. (Eds.). **Social Movements and Organization Theory**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

MCADAM, Doug; TARROW, Sidney; TILLY, Charles. **Dynamics of contention**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

MCCARTHY, John D.; ZALD, Mayer N. Resource Mobilization and Social Movements: a partial theory. **American Journal of Sociology**, v. 82 n. 6, p. 1212-1241, 1977.

MÜLLER, Ana Luiza. **A construção das políticas públicas para a Agricultura Familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre,, 2007.

MÜLLER, Ana Luiza; SILVA, Marcelo Kunrath; SCHNEIDER, Sérgio. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. **Estudos Sociedade e Agricultura** [Revista da UFRJ], v. 1, p. 106-138, 2012.

PAVEZ, Thais Regina. Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas: o Programa Santo André Mais Igual. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

PESSANHA, Lavínia Davis Rangel. A experiência brasileira em políticas públicas para a garantia do direito ao alimento – breve histórico. **Revista Segurança Alimentar e Nutricional**, v. 11, n. 4, p. 1-37, 2004.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: IPEA, 2011.

PUTNAM, Robert D.. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1996.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SCHMITT, Claudia J. Aquisição de alimentos da agricultura familiar: integração entre política agrícola e segurança alimentar e nutricional. **Revista de Política Agrícola**. Ano XIV, n. 2, p. 78-88, abr./mai./jun. 2005.

SCHNEIDER, Sérgio; SILVA, Marcelo Kunrath; MARQUES, Paulo Eduardo Moruzzi (Orgs.). **Políticas públicas e participação social no Brasil rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SILVA, Luiz Antônio Machado da; RIBEIRO, Ana Clara T.. Paradigma e movimentos sociais: por onde andam nossas idéias? **Ciência Social Hoje [Anuário de Antropologia, Política e Sociologia]**, São Paulo, p.318-336, 1985.

SILVA, Marcelo Kunrath. Sociedade Civil e Construção Democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, v. 8, p. 156 - 179, 2006.

SKOCPOL, Theda. **Diminished Democracy: from membership to management in American civic life**. Norman: University of Oklahoma Press, 2003.

TAKAGI, Maya. **A implantação da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: seus avanços e desafios**. Tese de Doutorado. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

TARROW, Sidney. **Poder em movimento: movimentos sociais e confronto político**. Petrópolis: Vozes, 2009.

TILLY, Charles. **Regimes and repertoires**. Chicago: University of Chicago Press, 2006.

TILLY, Charles; TARROW, Sidney. **Contentious politics**. Boulder: Paradigm Publishers, 2007.

Organização Liminar: formas emergentes do organizar na sociedade civil contemporânea – análise do movimento “Ocupar”⁷⁰

Fabio Bittencourt Meira⁷¹

Introdução

O “Ocupar” é o mais importante processo de emergência social da cena contemporânea, mas sua organicidade tende a escapar às expectativas de normalidade. O movimento tem sido desqualificado como amorfo e ilegítimo. Os defensores da ordem social, por meio da grande mídia, enfatizam a falta de direção e objetivos, chegando a sugerir tratar-se de exibicionismo. Uma editora-chefe da revista *Time* comenta essa recepção em sua página:

A semana nem bem começou e já temos mais recriminações ao *Ocupar Wall Street*, por ser amorfo, sem rumo e sem saber o que querem. Bill Keller (do *New York Times*) afirma que ‘até agora, a principal conquista do movimento foi simplesmente aparecer na mídia’. Fácil falar do seu poleiro no *Upper West Side* (KONIGSBERG, 2011, s.n., grifos no original; tradução nossa).⁷²

O “Ocupar” é apresentado como incompreensível ou ilegítimo. Cabe, portanto, perguntar: o que manifesta essa reação de recusa e o esforço deliberado de desqualificar o movimento? Este ensaio responde à questão ao problematizar a emergência de organizações anti-hegemônicas no contexto capitalista contemporâneo. A adjetivação “anti-hegemônica” designa, aqui, uma delimitação do objeto de estudo: o antagonismo ao *status quo* caracteriza organizações emergentes como o “Ocupar”. Com o objetivo de apreendê-las e explicá-las, lanço mão de dois conceitos antropológicos que explicam a transição em ritos de passagem – liminaridade (*liminality*) e *communitas* (Turner, 1967, 1969) –, procurando construir uma ponte entre eles e os Estudos Organizacionais (EOR), com a ajuda de David Harvey (2003; 2005) e Virginia Fontes (1996, 2010).

⁷⁰ Uma primeira versão deste trabalho foi publicada na Revista *Pensamento e Realidade*, do Programa de Pós-Graduação em Administração da PUC-SP (ver MEIRA, 2013).

⁷¹ Professor adjunto da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), pesquisador fundador do Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa (NEGA/EA/UFRGS), pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Ética e Gestão Social (NUPEGS PUC-Minas).

⁷² The week started off with more recriminations of Occupy Wall Street for being amorphous, directionless, and not knowing what they want. Bill Keller in the *New York Times* proclaims that “So far, the main achievement of Occupy Wall Street is showing up.” Easy to say from his perch on the Upper West Side.”

Resulta, daí, a proposição de um construto teórico: a *organização liminar*. Com subsídio nesse conceito, ensaia-se uma análise do movimento “Ocupar”.

O ensaio é experimental porque trabalha com fenômenos estranhos ao *mainstream* do campo dos EOR. Devido à transdisciplinaridade, os conceitos “liminaridade” e “*communitas*” necessitam tradução ontológica e epistemológica sistemática, o que este ensaio realiza apenas parcialmente. Há, ainda, um risco decorrente da leitura da realidade sem a distância temporal necessária, um risco que vale a pena correr. O artigo foi dividido em seis seções: uma de orientação metodológica, três seções teóricas e um ensaio de análise empírica, além da conclusão.

Método

Tal como define Charles S. Peirce (1989, p. 14), “abdução é o processo para formar hipóteses explicativas. É a única operação lógica a introduzir ideias novas [...] faz uma mera sugestão de que algo pode ser”. É um método que, ao contrário da indução e dedução, não implica um protocolo lógico de propagação da validade, apenas certa plausibilidade. A inferência abdutiva procede da seguinte forma (GIVEN, 2008, p. 1):

- (a) Algum evento X causa surpresa em nós;
- (b) Mas, se certa explicação Y estivesse presente, então X seria normal, habitual;
- (c) Portanto, é plausível que X seja, na realidade, um caso de Y.

O procedimento é semelhante à intuição, porém não se dá de um só golpe, “indo passo a passo para chegar a uma conclusão. A abdução é a busca de uma conclusão pela interpretação racional de sinais, de indícios, de signos” (CHAUÍ, 2000, p. 83). É o procedimento racional adequado ao acesso de fenômenos a serem decifrados ou descobertos, o que o aproxima da intuição artística. O método consiste em trabalhar com vestígios, sinais e pistas que orientam a atenção do pesquisador diante de um fenômeno mal compreendido.

No caso da presente pesquisa, a leitura d’*A Terceira Margem do Rio* de João Guimarães Rosa (1964) combinou-se com o interesse pela Antropologia Econômica, levando por caminhos tortuosos à obra de Victor W. Turner. A narrativa de Rosa não descreve uma travessia, mas o ser entre margens. A ideia de uma terceira margem

orientou a reflexão sobre uma transformação da sociedade contemporânea em que as passagens perdem transitoriedade, tornando-se lugares. Turner descobriu um lugar para a terceira margem nas sociedades tradicionais, e o chamou de liminaridade.

Pensar fenômenos emergentes obriga o pesquisador a burilar conceitos novos e “novos conceitos devem estar em relação com problemas que são os nossos, com nossa história” (MISOCZKY; FLORES; BÖHM, 2008, p. 185). Um conceito é “melhor” que seu precedente, porque “faz ouvir novas variações e ressonâncias desconhecidas, opera recortes insólitos, suscita um acontecimento que nos sobrevoa” (DELEUZE; GUATARRI, 1992, p. 40-41).

Liminaridade e *Communitas* na obra de Victor W. Turner

Victor W. Turner identifica uma condição tipicamente ambígua em indivíduos e grupos humanos submetidos a ritos de passagem, uma vez que aí os signos sociais que os designam parecem ter sido apagados. Em continuidade ao trabalho seminal de Arnold van Gennep, o antropólogo escocês associa ritos de passagem a processos que acompanham mudanças sociais (de lugar, de estado, de posição social e de idade) perfazendo uma sequência em três fases: separação, margem ou *limen*, e agregação. A primeira e a última compreendem comportamentos ancorados em posições sociais estruturalmente bem definidas: separação e agregação são claramente identificadas pelos signos sociais ordinários. Porém, a etapa intermediária é marcada por imprecisão e ambiguidade: na transição, há um domínio da cultura em que os atributos do estado passado e do que está por vir ficam em suspenso (TURNER, 1967). Turner utiliza o termo “liminaridade” para fazer referência ao período intermediário, dedicando-lhe vários trabalhos⁷³. O signo “estado” aparece como metonímia de toda espécie de condição estável recorrente e reconhecida culturalmente (TURNER, 1977, p. 37). Em contraponto, *limen* é limiar, mas pode tornar-se percurso ou peregrinação, deixando de ser mera transição para tornar-se modo de vida – como na vida monástica.

O lugar intermediário e os liminares que por ali passam escapam às classificações cognitivas ordinais por estarem interestados: tornam-se seres ambíguos, “nem isso nem aquilo”, “aqui e acolá”, “uma coisa e outra” (TURNER, 1977, p. 37). O

73 Entre as obras de Turner consultadas no âmbito desta pesquisa estão *The Anthropology of Performance* (1987), *The ritual process* (1969) e sua tradução *O processo ritual* (1974a), e *The forest of symbols* (1967), além dos capítulos “Variations on a theme of liminality” (1977) e “Passages, margins and poverty: religious symbols of communitas” (1974b).

tópos social específico dos sujeitos liminares designa-se *betwixt and between*; não possuem lugar na sociedade, incorporando a ambiguidade estrutural e expondo a dificuldade de lidar com seres sociais em situação entre-estados.

[S]e o modelo básico de sociedade é aquele de uma estrutura de posições, é preciso olhar o período da margem ou liminaridade como uma situação inter-estrutural [...] Não estamos lidando com contradições estruturais ao discutir liminaridade, mas essencialmente com o desestruturado (a um só tempo, não estruturado e pré-estruturado) (TURNER, 1967, p. 93-97).

Nos termos de Turner, o não estruturado revela um excesso, mostrando a irreduzibilidade do social à estrutura social. As relações triviais entre estados – papéis e status – escondem a presença de outras formas de vida social. O modo de interação típico dos liminares é um espírito comunitário de irmandade e solidariedade chamado “*communitas*” (TURNER, 1974a), que ganha existência em lugares sociais especificamente liminares: nos interstícios, nas bordas e por baixo da estrutura – liminaridade, marginalidade e inferioridade têm a mesma carga ontológica. A forma de vida liminar é comunal e não hierárquica, transcende distinções de grau, idade, parentesco e, até mesmo de sexo, em certos grupos de culto pagão. Sua existência, porém, é efêmera, ensejando “desdobramentos estruturais, em que as relações livres entre indivíduos convertem-se em relações normativas governadas por pessoas sociais” (TURNER, 1969, p. 132). A *communitas* “espontânea” ou “existencial” não tem forma social duradoura, “ao contrário, espera-se que surja nos intervalos entre os encargos das posições e condições sociais, naquilo que se costuma conhecer como ‘os interstícios da estrutura social’” (TURNER, 1974a, p. 168).

Uma invisibilidade estrutural recobre os liminares, pois os membros da sociedade veem somente o que esperam ver, condicionados pelo aprendizado das definições e classificações culturais. A invisibilidade manifesta a impossibilidade de classificação social da condição ambígua e paradoxal, que produz na verdade uma confusão de todas as categorias em uso (TURNER, 1967). Essa desestruturação liminar não pode ser confundida com definição social falha ou imperfeita. Sua força vem de uma condição específica de negação da estrutura social, significando, dialeticamente, potencial e abertura a toda estruturação social possível. Se a “liminaridade pode ser vista como negação de toda asserção estrutural positiva; [é] também, em certo sentido, a

fonte de todas elas; e, mais que isso, o domínio da pura possibilidade onde novas configurações de idéias e relações podem emergir.” (TURNER, 1967, p. 97).

O próprio conceito de sociedade se transforma ao ser escrutinado a partir da liminaridade. Nesse ponto, ganha centralidade a ideia de um processo vital descontínuo de estados, em que episódios estruturais intercalam-se com fases caracterizadas por “antiestrutura” social (TURNER, 1967, 1974a, p. 6). Van Gennep sugere essa mesma torção, quando qualifica os diferentes estados sociais como pré-liminares e pós-liminares (VAN GENNEP *apud* VILHENA, 1997). Portanto, de um ponto de vista estrutural, a liminaridade parece ser uma forma intermediária, “nem aqui nem lá”, em que as determinações estruturais parecem ausentes; de um ponto de vista processual, a liminaridade é um lugar a partir do qual toda a potencialidade estrutural se organiza. Dito de outro modo, a transformação social tem sua dinâmica vinculada à liminaridade:

A dinâmica empregada no relacionamento contínuo entre estrutura social e anti-estrutura [sic] social é a fonte de todas as instituições e problemas culturais. Arte, jogo, esporte, especulação e experimentação filosófica e científica medram nos ínterims reflexivos entre as posições bem definidas e os domínios das estruturas sociais e sistemas culturais. Poder-se-ia dizer que no cálculo sociocultural, a ‘*communitas*’ e a liminaridade representam os zeros e os menos sem os quais não é possível a um grupo social computar ou avaliar sua situação atual ou seu porvir num futuro calculado (TURNER, 1974a, p. 6).

Turner (1969) aponta o aparecimento de grupos liminares em períodos de radical transição social, quando a sociedade mesma parece se mover. O conceito adquire então maior relevância “devido às suas implicações para uma teoria geral dos processos sócio-culturais [sic]” (TURNER, 1977, p. 36). A libertação dos controles estruturais incita a criatividade, e a mudança social fragiliza esses controles. Essa liminaridade emergente é geralmente considerada uma ameaça à ordem social. A *communitas* confronta a ordem por ser um modo de relação entre indivíduos concretos, históricos, idiossincráticos, que se veem como seres humanos totais e não como seres sociais segmentados em funções e *status* (TURNER, 1974a).

A compreensão de que a vida social é processual ganha força. *Communitas* (antiestrutura) e estrutura se inter-relacionam para dar sentido ao “fluxo da vida”: a ação estrutural se torna árida e mecânica se os nela envolvidos “não forem periodicamente imersos no abismo regenerador [sic] da ‘*communitas*’” (TURNER, 1974a, p. 170). As

tentativas de expansão da *communitas* para além dos interstícios manifestam o desejo de eternizar o êxtase da vida comunal, como no caso dos projetos utópicos. Turner entende, entretanto, que o destino de toda *communitas* espontânea na história é o declínio e queda na estrutura e na lei (TURNER, 1969).

Liminaridade (*Communitas*) e Organização

Na literatura de estudos organizacionais (EOR), muitos autores utilizam “liminaridade” para designar instabilidade, ambiguidade, imprecisão e indefinição⁷⁴. Nesse tópico, o que mobiliza a atenção é o caráter ambíguo de algo sem lugar definível em termos estruturais e institucionais. A designação serve tanto para indivíduos e grupos dentro de organizações (BEECH, 2011; POSTUŁA; POSTUŁA, 2011; GARSTEN, 1999), quanto para organizações em relação a processos formais de institucionalização ou campos organizacionais (ANDRADE, 2006; PINA E CUNHA; CABRAL-CARDOSO, 2006).

Czarniawska e Mazza (2003, p. 284) propõem uma concepção de “organização liminar”, quando definem consultoria como processo operado em um limbo organizacional, em que regras classificatórias são substituídas por aporias. A “organização liminar” é definida como um espaço onde é gestada essa anomia, durante a transição para o novo repertório de representação da empresa-cliente, produto da intervenção dos consultores. Assim, o profissional de consultoria estaria em permanente condição liminar, numa rotina de incessante mobilidade entre universidade, escritório e empresa-cliente. Organização liminar define, também, uma nova tendência em que a espacialidade do trabalho é centrada na mobilidade (CZARNIAWSKA; MAZZA, 2003).

O investimento em capturar atributos da ambiguidade e imprecisão fez os autores deixarem de lado os vínculos sociais específicos à condição liminar, presentes na teoria antropológica. Em nenhum dos autores aparece a *communitas*. Na contramão, o presente artigo toma a liminaridade no que ela tem de radical, pois as pistas de Turner (1967, 1974a) não deixam dúvida de que esta se trata de uma antiestrutura, em que as interações estruturais usuais estão ausentes e os novos modos de interagir estão potencializados. A ênfase nas interações sociais liminares permite relevar a

74 Ver, a propósito, Garsten (1999); Cunha e Cabral-Cardoso (2006), Andrade (2006), Beech (2011), Postula e Postula (2011).

irreducibilidade do social à estrutura social – apontada por Turner –, uma dimensão amplamente ignorada nos EOR. Esse é um significado central nos termos de uma teoria social. “A dinâmica implicada na relação entre estrutura social e antiestrutura é a fonte de todas as instituições e problemas sociais” (TURNER, 1974a, p. 6). É compreensível que isto não alcance a pesquisa em EOR, pois o conceito em si desvela a cegueira teórica provocada pela imersão na referência estrutural. É necessário mover-se: a observação suscita, ela mesma, a exigência da posição liminar como perspectiva teórica e empírica.

Os períodos de transformação social, Turner (1977) observa, são propícios ao aparecimento de grupos liminares. É quando a sociedade se move. Isso significa que a intensificação da liminaridade é um sinal de transformação social. Vale acrescentar que a observação desse movimento só se faz por meio da lente liminar, corolário da invisibilidade estrutural das margens. Portanto, investe-se nesse conceito lembrando a advertência de Deleuze e Guatarri (1992), como algo “melhor” para ancorar uma concepção de organização emergente em seu contexto sócio-histórico específico: hoje.

Capitalismo Tardio, Espoliação e Liminaridade

De acordo com Grespan (1994), as crises caracterizam a contradição constitutiva da sociedade capitalista. Atualmente, manifestam-se por ciclos de “acumulação por espoliação” (HARVEY, 2003), por meio de mecanismos tais como privatizações, reformas financeiras, reestruturações, além da devolução dos direitos sociais do trabalho ao domínio privado. O neoliberalismo e a correlata “absolutização do mercado” resultam na intensa privatização da esfera pública, com o retorno da violência hobbesiana. “Os indivíduos são jogados aos seus espaços privados, à solidão, à insegurança, que decorre exatamente da ‘privação’ do espaço público e da alteridade” (OLIVEIRA, 2007). Ao mesmo tempo, o mercado é uma “formação social que não comporta exterioridade”, quem é expulso do mercado é mantido em suas margens, funcionalmente ou não. Cabe, nesse sentido, a indagação: “Não seria o mercado essa [...] instituição social paradoxal, talvez sem precedentes na história, que inclui sempre suas próprias ‘margens’ (portanto seus próprios ‘marginais’) e que, finalmente, somente conhece exclusão interna?” (BALIBAR *apud* FONTES, 1996, p. 5).

A acumulação por espoliação reativa o capitalismo da acumulação primitiva (FONTES, 2010). A regressão da regulação social de proteção do trabalho e do meio-

ambiente, bem como a degradação geral, a qual caracteriza a devolução dos direitos sociais ao domínio privado, são sinais flagrantes da acumulação primitiva sob a forma de espoliação. O capitalismo multiplica, assim, espaços sociais esvaziados, e a população de trabalhadores é crescentemente ameaçada de inclusão por falta, formando um novo exército de reserva de trabalho, votos e consumo (FERRAZ, 2010).

A liminaridade contemporânea é a condição social produzida pela espoliação em uma sociedade centrada no mercado. A ausência de uma clara posição estrutural é estampada em um rótulo que se tornou comum: o de “excluído”. Ao contrário das sociedades tradicionais, a dinâmica estrutural própria das relações sociais capitalistas acaba por estender a permanência liminar, produzindo uma posição social estável de *exclusão inclusiva*. A lógica de acumulação orienta o consumo a segmentos selecionados. A tecnologia reduz mão-de-obra, criando uma camada de trabalhadores alijada do mercado de trabalho. Uma espécie de “degrado mercantil” reproduz-se numa lógica produtiva que cria o consumo e o desfaz, limitando-o a alguns segmentos sociais.

A tendência é um alijamento do mercado *tout court* (o termo mais evidente e mais empregado é os “sem”, que já conta com equivalente em quase todas as línguas: sem-terra, sem-teto, sem-comida, etc.). O risco atual é o da constituição de populações desnecessárias, inclusive para a regulação capitalista (FONTES, 1996, p. 9).

A marginalidade tende a tornar-se disfuncional, e esta é a forma contemporânea da liminaridade. Ela diz respeito menos a ritos de passagem do que a deslocamentos sociais em que os indivíduos são empurrados sistematicamente para a margem – na condição de espoliados. Uma questão central é o fato de que essas exclusões revelam uma tendência de se tornarem estados permanentes. Essa especificidade determina e caracteriza a condição liminar na sociedade contemporânea.

Organização Liminar: proposição de um conceito

Nas sociedades tradicionais, sujeitos liminares são levados à margem e guiados à reintegração. O processo é estruturado e socialmente controlado: *separação, limen e agregação*. Para fazer face à liminaridade na sociedade contemporânea, vale levar a sério as afirmações de Turner sobre a manifestação de um domínio antiestrutural correlato a um movimento da própria sociedade. A crise social define uma condição de inflação de sujeitos liminares, de modo que a espiral capitalista revela-se funcional

quando empurra os indivíduos para a margem, ativando o mecanismo de *separação* em toda sua plenitude. Sob o capitalismo, a *agregação* perdeu substância como mecanismo social, e a *liminaridade* é desengatada do processo. Os seres humanos são empurrados para o *limen* e abandonados a si mesmos.

Organização liminar é uma hipótese conceitual para explicar o processo de organização na antiestrutura, isto é, na ausência de mecanismos de integração à estrutura social. Dito de outro modo, organização liminar é uma forma de pensar a integração social negativa como processo que define a funcionalização contraditória de indivíduos e grupos liminares no capitalismo contemporâneo. Se grupos e indivíduos liminares vivem no olho da contradição, o específico da organização liminar é sua trajetória aberta e indeterminada. Em alguns casos, a *communitas* é confrontada com contradições estruturais num processo lento de integração/desintegração (MEIRA, 2011). Em outros casos, como no movimento “Ocupar” a trajetória é de confronto com as forças sociais da ordem. Alguns relatos de Turner sobre *communitas* isoladas – como o movimento hippie dos anos 1960 e o movimento *sahajiya* de Bengala (TURNER, 1969) – indicam também a possibilidade de um insulamento frente à sociedade.

O Movimento “Ocupar” como Organização Liminar

A recusa ao “Ocupar” é, antes de tudo, um estranhamento diante da ambiguidade de um modo de organizar estranho aos cânones político-ideológicos em voga. A saída é, portanto, desqualificar. O que lembra uma passagem de Adorno:

Aquilo que dilacera a sociedade de maneira antagônica, o princípio da dominação, é o mesmo que, espiritualizado, atualiza a diferença entre o conceito e aquilo que lhe é submetido. Essa diferença, porém, assume a forma lógica da contradição porque tudo aquilo que não se submete à unidade do princípio de dominação, segundo a medida desse princípio, não aparece como algo diverso que lhe é indiferente, mas como violação da lógica (ADORNO, 2009, p. 49)

É desnecessário acrescentar que o argumento de Adorno excede infinitamente o problema tratado aqui. Entretanto, a insígnia da violação da lógica parece adequada para caracterizar uma fetichização da organização política que marca a desqualificação pública do movimento. O “Ocupar” opera na base da política de resistência tanto à esquerda quanto à direita. Harcourt (2013) argumenta nesse sentido, pois entende que o movimento apresenta uma nova gramática de “desobediência política” que impede sua absorção pelas ideologias convencionais.

Uma série de instrumentos práticos, não necessariamente perenes, dá vazão a esse modo desobediente de organizar. Harvey (2011) aponta a retomada da praça pública como um bem comum político (*political commons*). Debates e discussões emergem como que naturalmente em razão do contato e presença físicos de pessoas no espaço público. Ao mesmo tempo, a igualdade efetiva parece ser experimentada num conjunto de mecanismos descritos por Stephen Gandel:

[D]esde o início, a ausência de liderança parece estar funcionando [...] O movimento toma decisões por consenso, o que começou como uma reunião noturna chamada Assembleia Geral [...]. A presença foi significativamente reduzida de cerca de 1.500 para perto de 100 pessoas por noite, depois da polícia “limpar” o parque. As reuniões são conduzidas por facilitadores, e todos podem se inscrever para apresentar propostas. A aprovação se dá por votação: há um código com gestos de braço e sinais de dedos. Qualquer um pode levantar um ponto. Balançar os dedos significa que é hora de terminar de falar. Uma vez que não é permitido megafones, a multidão repete tudo o que cada falante diz, uma técnica apelidada de “microfone do povo” que se tornou uma assinatura do movimento (GANDEL, 2011, p. 1, tradução nossa).

O fato de não haver lideranças, porta-vozes ou discursos unificadores é percebido como ambiguidade, o que produz a desordem das categorias sociais habituais, em uma aparente violação da lógica. Um amplo desentendimento por parte da mídia e autoridades públicas é sinal de que o antagonismo se deixa ver no espaço público. A resistência é combatida pela contra-resistência. A pergunta martelada pelo *mainstream* é “por que os manifestantes não podem simplesmente dizer o que querem?” (FJELD, 2011).

A falta de "um objetivo claro" é algo que tem deixado perplexos inúmeros jornalistas e comentaristas durante as semanas que passaram, uma vez que eles tentam vencer o trabalho de produzir reportagens sobre o movimento tendo, ao mesmo tempo, que capturar a consciência do público que reluta em dar sentido ao que faz, e ainda arriscar produzir com isso bons furos e manchetes (FJELD, 2011, tradução nossa)⁷⁵.

Contudo, o antagonismo vai bem além do discurso. Chomsky fala ao *Ocupar Boston* fazendo referência ao *Citigroup Plutonomy Report*, que apresenta o mundo dividido em duas partes: *plutonomy* e *o resto*. A periferia se amplia e se “torna uma parte substancial da sociedade nos Estados Unidos e também em outros lugares”, e o

⁷⁵ That lack of “an especially clear objective” is something that has flummoxed scores of journalists and commentators over the past weeks as they’ve tried to balance their job to report on a movement capturing the public consciousness with their reluctance to attach meaning to something that doesn’t automatically spit out easy sound bites.

autor chama essa população marginal de *precariat*, um trocadilho que aglutina as palavras proletariado (*proletariat*) e precário (*precarious*) (CHOMSKY, 2011). O relatório explica que a desigualdade expressa o padrão assustador de desequilíbrios globais, e a luta do trabalho “contra a crescente lucratividade dos ricos” será um freio no processo de globalização, com o disparo de políticas contrárias ao crescimento dos lucros, tais como “mais impostos [...] mais regulação, proteção do trabalho, políticas anti-imigração, etc.” (KAPUR, 2005, p. 1). Em suma, o relatório aponta que a desigualdade econômica tende a se tornar incontrolável, social e politicamente, em algum momento do futuro: “*one day, the poor will have nothing left to eat but the rich*”⁷⁶ dizem os cartazes do *Ocupar Wall Street*. O manifesto dos 99% espelha bem essa divisão do mundo:

Nós somos os 99 por cento. Nós estamos sendo expulsos de nossos lares. Nós somos forçados a escolher entre as compras de supermercado e o aluguel. Nos é negado tratamento médico de qualidade. Nós sofremos com a poluição ambiental. Nós trabalhamos em jornadas longas, a salários baixos e sem direitos, isso quando não estamos desempregados. Nós ficamos com nada enquanto o outro 1 por cento fica com tudo” (Manifesto “We are the 99 percent”, 2011, tradução nossa)⁷⁷.

Uma das páginas eletrônicas do *Ocupar Wall Street* apresenta milhares de imagens de pessoas exibindo sua história pessoal num pedaço de papel. Cada indivíduo isolado se apresenta numa curta biografia que evidencia seu pertencimento aos 99%. É impossível negligenciar a identificação imediata com cada um desses indivíduos, isto é, o surpreendente desse fenômeno é o fato de que ele nos coloca diante da universalidade de um modo absolutamente singular: todos parecem estar unidos pelo seu abandono. *Não serão estes os liminares do nosso tempo?*

Um relacionamento entre indivíduos concretos, históricos, idiossincráticos; indivíduos não segmentados em funções e status, que se encaram como seres humanos totais. Essa é a definição de Turner (1974a) para a sua *communitas*, o tipo de vínculo que se desenvolve entre liminares. É possível chegar à *communitas* pelo caminho da

⁷⁶ “Um dia, os pobres não terão o que comer senão os ricos” [tradução nossa].

⁷⁷ We are the 99 percent. We are getting kicked out of our homes. We are forced to choose between groceries and rent. We are denied quality medical care. We are suffering from environmental pollution. We are working long hours for little pay and no rights, if we're working at all. We are getting nothing while the other 1 percent is getting everything. Disponível em: <<http://wearethe99percent.tumblr.com>>. Acesso 25/03/2012.

universalidade, uma vez que é precisamente este o caminho de Turner ao evocar o ser humano total.

O tempo presente é marcado por contradições impulsionadas pelo processo de acumulação por espoliação (HARVEY, 2003), e há quatro antagonismos incontornáveis batendo em nossa porta: (1) a ameaça ecológica; (2) a inadequação entre propriedade intelectual e privada; (3) os dilemas da manipulação genética; e (4) a segregação socioeconômica (ZIZEK, 2009). É verdade que todos fazem referência ao patrimônio comum da humanidade, mas somente a segregação econômica concentra forças para subverter a ordem social. Afinal, nada pode ser mais politicamente correto do que defender o meio ambiente ou opor-se às patentes de genes, algo que não obriga ninguém a combater a degradação socioeconômica. As evidências são estas: a ecologia converte-se numa equação de desenvolvimento sustentável, a propriedade intelectual resume-se a um desafio jurídico-legal, e a engenharia genética parece reduzida a uma questão moral (ZIZEK, 2009). Não por acaso Bill e Melinda Gates aparecem como beneméritos e empresas como Natura, *Starbucks* e *Whole Foods* apresentam-se como defensoras da natureza e da ética.

Somente a dimensão econômica põe às claras a verdadeira ameaça, aguçando o gume subversivo da luta social. Precisamente porque os representantes diretos da universalidade são os grupos sociais sem lugar na ordem privada da hierarquia social, eles representam aquilo que une a todos nós: o perigo de perdermos tudo – incluindo meio ambiente, patrimônio genético e o que ainda resta de liberdade (ZIZEK, 2009). O que nos une é negativo: a ameaça de um devir como “parte de parte alguma” (RANCIÈRE, 1996), isto é, a condição liminar sintetiza essa união pelo avesso que representa a universalidade no mundo atual: ela é aquilo que paira como uma ameaça à integração social na contemporaneidade, e o “Ocupar” é o grito que a acompanha.

Ao expor o abandono, o “Ocupar” refunda a dimensão política, estabelecendo uma comunidade baseada em uma nova espécie de inclusão, em que as diferenças a si de cada parte resultam em um diferendo espoliado. A repartição daquilo que é comum é o ponto de contato entre economia e política. “A política começa justamente onde cessa o equilíbrio de lucros e perdas, onde se tenta repartir parcelas do comum [...] A universalidade da política é a de uma diferença a si de cada parte e a do diferendo como comunidade” (RANCIÈRE, 1996, p. 21-33).

A espoliação é o mecanismo de universalização do sistema capitalista que ativa a espiral da liminaridade. Os sujeitos-sujeitados têm experimentado crescentemente a inclusão negativa por meio da espoliação, isto é, uma exclusão-inclusiva. O caso da Espanha é exemplar:

Desde 2008 [...] 400.000 lares espanhóis foram retomados, 50.000 nos primeiros seis meses de 2012. Mais de três milhões de propriedades estão vazias [...] Esta situação atraiu a atenção [...] com o suicídio de Amaya Egana, uma mulher basca ex-integrante do Partido Socialista, que pulou da janela de seu apartamento enquanto os oficiais de justiça se preparavam para mudar a fechadura ao despejá-la. Este é o segundo caso de morte por despejo, em duas semanas (WINSHIP, 2012).

O que abre a dimensão política é justamente a não coincidência entre a totalidade social e suas múltiplas partes. O “Ocupar” exhibe esse diferendo, pondo às claras a segregação econômica como forma aguda do antagonismo social do tempo presente, o que reconecta a economia e a política como se nunca pudessem ter sido separadas. É isso que desnorteia a ideologia hegemônica, e é por essa razão que o *mainstream* luta intensamente para obscurecer o movimento. Argumentam a favor da inclusão dos excluídos como vozes minoritárias, por meio da negociação e do compromisso de que todas as posições serão ouvidas (ZIZEK, 2009). Todavia, é precisamente essa a inversão estratégica que objetiva falsear a universalidade corporificada nos sujeitados. A tática consiste em disseminar a crença de que todas as vozes podem e devem ter vez: afinal não estamos nós aqui a debater uma página da internet em que os 99% se fazem ouvir? O próprio “Ocupar” desmonta a estratégia de modo eficaz, combinando a presença de uma infinidade de vozes à completa ausência de porta-vozes, uma vez que não é possível fundar um discurso sem estabelecer um poder de enunciação (ENRIQUEZ, 2007).

A lente do geógrafo produz uma leitura precisa quando enfatiza que a “Rua do Muro” (*Wall Street*) está sendo finalmente ocupada por outros, confrontando abertamente o capitalismo financeiro. “Espalhando-se de cidade em cidade, a tática do *Ocupar Wall Street* é tomar o espaço público exatamente ali onde o poder está centrado, colocando corpos humanos que convertem esse espaço em um *commons*” (HARVEY, 2011). Essa reconfiguração do espaço produz uma abertura, um vinco estrutural na ordem social. A grande imprensa, uma vez mais, tenta descaracterizar a presença física como elemento motor da subversão, forçando a leitura de que as novas mídias como *Facebook* e *Twitter* cumprem papel essencial no processo. Harvey (2011, p. 1) insiste

que a arma mortal do “Ocupar” é o contrário do que faz pensar a mídia. A praça Tahrir “mostra a todos que o poder coletivo dos corpos no espaço público é ainda o mais efetivo instrumento de oposição quando todos os outros modos de acesso estão bloqueados”. Porém, é preciso acrescentar que, nesse caso, não se trata da presença à moda clássica dos protestos. A ocupação – tal como sugeriu algumas páginas atrás o jornalista – tem o efeito óbvio de *exibir*, fazer o público ver o que é tipicamente invisível de um ponto de vista estrutural: a liminaridade.

Zizek (2011) apresenta o ponto limite em que o discurso dos manifestantes é ouvido como algo criptografado; e ainda como novas aberturas ganham a cena por meio do questionamento da ordem e dos pilares institucionais estabelecidos. A invisibilidade estrutural implica ambiguidade na classificação e desordem nas categorias sociais habituais. A pergunta acerca dos objetivos dos manifestantes é um sinal de que o desentendimento é total. Zizek (2011) conta uma velha piada comunista para habilmente explicar a desorientação atribuída aos manifestantes. Um homem está prestes a ser enviado para a Sibéria. Como ele sabe que sua correspondência será censurada, diz aos amigos: vamos estabelecer um código, se a carta recebida estiver escrita em azul, é verdade o que eu digo. Se estiver em vermelho, ela é falsa! “Um mês depois, a primeira carta vem em azul: tudo está maravilhoso aqui. As lojas estão cheias de boa comida. Os cinemas exibem bons filmes. Os apartamentos são grandes e luxuosos. A única coisa que não se pode comprar é tinta vermelha” (ZIZEK, 2011, s.p.). Temos todas as liberdades que queremos, o que está faltando é “tinta vermelha”: a linguagem para articular nossa não liberdade.

A incompetência em expor objetivos claros tem que ser colocada de cabeça para baixo. Os manifestantes seriam incapazes de dizer algo compreensível e apropriado a ponto de ser digerido sem mais pelos grandes meios de comunicação e pelo poder estabelecido. A Figura 1 mostra que o movimento expressa múltiplas vozes e demandas que seriam flagrantemente traídas se fossem higienicamente organizadas para uma apresentação às autoridades. A impossível reconversão burocrática das demandas dos manifestantes deve-se, precisamente, à falta de “tinta vermelha”.

A *communitas* parecerá sempre disforme e caótica, o que impede ou dificulta estratégias coordenadas de repressão. De um ponto de vista estrutural, a *communitas* é amorfa, e não há como dissolver o que já não tem forma. Por mais estranho que pareça,

para que a tática de ocupação física torne-se subversão, basta fazer ver a liminaridade estruturalmente invisível e pô-la para funcionar. A forma da *communitas*, em si mesma, vai incomodar os defensores da ordem: como é possível um movimento sem a enunciação de demandas específicas, sem líderes ou porta-vozes? Por que eles se recusam a dialogar? Isso é uma violação lógica.

Para Harvey (2011), o princípio envolvido no *Ocupar Wall Street* é uma determinação de retomar a direção do país, que atualmente se encontra com os detentores do poder financeiro. A associação entre o que é público e o bem comum sinaliza a derrota da espoliação. Entretanto, o movimento está longe de conseguir êxito. Para realmente atingir os 99%, deve insistir na exposição dos níveis surpreendentes de exploração:

[A] luta é global e local [...] reúne estudantes chilenos [...] agitadores em Tahrir Square [...] ‘indignados’ na Espanha, trabalhadores em greve na Grécia, a oposição militante emergente em todo o mundo, de Londres a Durban, Buenos Aires, Shenzhen e Mumbai.” (HARVEY, 2011).

A forma coordenada desse movimento precisa ser ainda construída. O fundamental é a possibilidade aberta para esses grupos debaterem e pensarem alternativas para a cidade, o sistema político, a organização da produção, distribuição e consumo. Contudo, o aviso importante de Harvey (2011, s.p.) diz respeito à violência inevitável produzida por um sistema incapaz de produzir resposta diferente da repressão. Portanto, a afirmação clara é que não há outra opção senão “a luta pelo direito coletivo de decidir como esse sistema deve ser reconstruído”. No final, o quebra-cabeça será construir uma alternativa sobre as ruínas de Wall Street.

Considerações Finais

A liminaridade é um conceito capaz de capturar a fluidez dos processos organizacionais emergentes. A proposta de entrelaçar estrutura e antiestrutura é possivelmente seu aspecto de maior relevo, ainda que isso pareça estranho ao pensamento *standard* de EOR. O efeito mais importante da tradução dos conceitos antropológicos de liminaridade e *communitas* para compreender processos de organizar é a abertura dialética processo-estrutura. Essa aproximação exige que o observador se desloque e se exercite na reflexão liminar. Em termos empíricos, a liminaridade ajuda a entender a ambiguidade dos protestos contemporâneos, porque enfatiza a condição

tópica do ser social. As histórias pessoais contadas pelo movimento dos 99% fazem sentido isoladamente e em conjunto. As abordagens que apelam à conjunção estrutural perdem o valor nos lugares intersticiais em que vigora a *communitas*. Estatística e contabilidade, por exemplo, tornam-se impossíveis: não há o que e nem como discriminar, classificar e catalogar. Na verdade, o *leitmotiv* dos 99%, que ganhou as ruas de Nova Iorque, sugere um deslocamento completo da sociedade para a margem. Trata-se menos de um deslocamento das periferias para o centro (à la BRICs), do que de uma periferação generalizada pela espiral da liminaridade, da qual o “Ocupar” é uma evidência.

Referências

ADORNO, T. **Dialética Negativa**. São Paulo: Jorge Zahar, 2009

ANDRADE, R. F. **Liminaridade, organizações liminares e hiper-instituições**, 2006. Disponível em <<http://randrade.com.sapo.pt/limen2006.pdf>>. Acesso em: 28 fev. 2012.

ARTS and Culture Group; CALL to action working group. [**Visual Representation of Occupy NYC Declaration**] [2011?]. Formato JPEG. 12.7 MB. Preto-e-branco. Disponível em: <http://www.gradyjournal.com/gj_wp/wp-content/uploads/2011/11/declaration.jpg>. Acesso em: 18 jun. 2014.

BEECH, N. Liminality and the practices of identity reconstruction. **Human Relations**. Londres, v. 64, n. 2, p. 25-302, 2011.

CHAUÍ, M. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CHOMSKY, N. **Noam Chomsky Speaks to Occupy: If We Want a Chance at a Decent Future, the Movement Here and Around the World Must Grow**. Discurso de Noam Chomsky ao Movimento “Ocupar” Boston. Alternet, 1º de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.alternet.org/story/152933/noam_chomsky_speaks_to_occupy%3A_if_we_want_a_chance_at_a_decent_future%2C_the_movement_here_and_around_the_world_must_grow?paging=off¤t_page=1#bookmark>. Acesso em 18 jun. 2012.

CZARNIAWSKA, B.; MAZZA, C. Consulting as a liminal space. **Human Relations**. Londres, v. 56. n. 3, p. 267–290, 2003.

DELEUZE, G.; GUATTARI, F. **O que é Filosofia?** São Paulo: Editora 34, 1992|.

FJELD, A. Occupy Wall Street does have a message: telling the protesters’ story. **Post Advertising**, 20 de outubro de 2011. Com contribuições de Charles Coxe, Chuck Wentzel, Karen Nagy e Katie Edmondson. Disponível em: <<http://www.postadvertising.com/2011/10/wall-street-protesters-story>>. Acesso em: 10 fev. 2012.

ENRIQUEZ, E. **As figuras do poder**. São Paulo: Via Lettera, 2007.

FERRAZ, D. L. S. **Desemprego, Exército de Reserva, Mercado Formal e Informal: repensando categorias**. 2010. Tese de Doutorado. Escola de Administração Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2010.

FONTES, V. Capitalismo, Exclusões e Inclusão Forçada. **Tempo**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 34-58, 1996.

_____. **O Brasil e o capital-imperialismo**. Rio de Janeiro: Fiocruz; Editora UFRJ, 2010.

GANDEL, S. Occupy Wall Street, Re-energized: A Leaderless Movement Plots a Comeback. **Time Magazine**, 8 de dezembro de 2011. Disponível em: <http://www.time.com/time/nation/article/0,8599,2101802-1,00.html> Acesso em 12 fev. 2012

GARSTEN, C. Betwixt and between: Temporary Employees as Liminal Subjects in Flexible Organizations. **Organization Studies**, v. 20 n. 4, p. 601-617, 1999.

GIVEN, L. M. (Ed.). **The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods**. Thousand Oaks: Sage, 2008.

GRESPLAN, J. L. S. **A dinâmica da crise: um estudo sobre o conceito de crise na crítica da economia política de Marx**. 1994. Tese (Doutorado em Filosofia), Faculdade Filosofia da Universidade de Campinas, 1994.

HARCOURT, B. E. Political Disobedience. In: MITCHELL, W. J. T.; HARCOURT, B. E.; TAUSSIG, M. **Occupy: three inquiries in disobedience**. Chicago: University of Chicago Press, 2013.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2003.

_____. **A Produção Capitalista do Espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

_____. **The Party of Wall Street Meets its Nemesis**. Verso Books, 28 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.versobooks.com/blogs/777-david-harvey-the-party-of-wall-street-meets-its-nemesis>> Acesso em 18 jun. 2012.

KAPUR, A. The Plutonomy Symposium Rising Tides Lifting Yachts. **The Global Investigator**, 29 de setembro de 2006. Disponível em: http://www.correntewire.com/sites/default/files/Citibank_Plutonomy_2.pdf. Acesso em: 21 de jun. 2014.

KONIGSBERG, R. D. People Who Live In Glass, Fixed-Rate Mortgage Houses... Shouldn't throw stones at Occupy Wall Street. **Time Magazine** (The Opinionatrix), 1º de novembro de 2011. Disponível em: <<http://ideas.time.com/2011/11/01/people-who-live-in-glass-fixed-rate-mortgaged-houses>>. Acesso em: 24 fev. 2012

MEIRA, F. B. Liminal Organization: Case Study of a Company Assumed by Workers in Brazil. In: Colloquium of the European Group for Organizational Studies, 27, 2011. **Annals...** Gotemburgo: Egos, 2011.

_____. 'Organização Liminar': A Emergência de Organizações no Capitalismo Hardcore – Notas Sobre o Movimento 'Ocupar'. **Pensamento & Realidade**, São Paulo, ano XVI, v. 28, n. 2, p. 112-134, 2013.

MISOCZKY, M. C.; FLORES, R. K.; BÖHM S. A Práxis da Resistência e a Hegemonia da Organização. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 45, p. 181-193, 2008.

OLIVEIRA, F. Política numa era de indeterminação, opacidade e reencantamento. In: OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. S. **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.

PEIRCE, C. S. Estudos Coligidos. In: **Charles Sanders Peirce** (Coleção Os Pensadores). São Paulo: Abril Cultural, 1989.

PINA E CUNHA, M.; CABRAL-CARDOSO C. Shades of Gray: A Liminal Interpretation of Organizational Legality-Illegality. **International Public Management Journal**, Oxfordshire, UK, v. 93, n. 3, p. 209-225, 2006.

POSTUŁA, A.; POSTUŁA, I. Liminal Space in a State-Owned Company. **Tamara - Journal for Critical Organization Inquiry**, Varsóvia, v. 9, n. 3-4, p. 35-44, 2011. Disponível em: <<http://crow.kozminski.edu.pl/journal/index.php/tamara/article/viewFile/119/96>>. Acesso em: 01 abr. 2012

RANCIÈRE, J. **O desentendimento**. São Paulo: Editora 34, 1996.

TURNER, V. W. **The forest of symbols**. New York: De Gruiter, 1967.

_____. **The ritual process**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1969.

_____. **O processo ritual**. Petrópolis: Vozes, 1974a.

_____. Passages, margins and poverty: religious symbols of communitas. In: _____. **Dramas, fields and metaphors: symbolic action in human society**. Ithaca: Cornell University Press, 1974b.

_____. Variations on a theme of liminality. In: MOORE, S.; MYERHOFF, B. (Eds.). **Secular ritual**. Amsterdam: Van Gorcum, 1977.

_____. **The Anthropology of Performance**. New York: PAJ Publications, 1987.

VILHENA, L. R. O popular visto das margens: cultura popular e folclore em van Gennep e Bakhtin. In: _____. **Ensaios de Antropologia**. Rio de Janeiro: UERJ, 1997.

ZIZEK, S. How to begin from the beginning. **New Left Review**, Londres, n. 57, p. 43-55, maio-junho 2009.

_____. [Transcrição do Discurso de Slavoj Zizek aos manifestantes do Occupy Wall Street]. **Impose Magazine**, . 10 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://www.imposemagazine.com/bytes/slavoj-zizek-at-occupy-wall-street-transcript>>. Acesso em 28 fev. 2012.

Dinâmicas de participação social em contexto de alta vulnerabilidade social: estudo de caso em Porto Alegre – RS

Pedro Costa⁷⁸

Introdução

Vivemos em um paradigma político de democracia e participação popular, desde a última Constituição brasileira, promulgada em 1988, que institucionalizou ou provocou a institucionalização de mais espaços de participação (AVRITZER, 2009). No entanto, ainda há problemas na implementação e transformação das diferentes formas de participação em espaços de efetivo desenvolvimento de cidadania ou cultura política (GOHN, 2004). De qualquer modo, o paradigma está posto – ou a transição paradigmática está a se estabelecer, como sugere Santos (2003) –, e nenhuma administração pública, em qualquer esfera federativa, deixa de se ancorar em diferentes *slogans* sobre o acolhimento dessa participação nas suas políticas públicas, como forma de lhes conferir aspecto democrático.

Nessa perspectiva, ganha espaço a noção de *empoderamento* das comunidades, tomada ao mesmo tempo como causa e consequência dos processos participativos (ROMANO, 2002), que assume, por vezes, um caráter de categoria heurística quase mágica, capaz de explicar e indicar o grau de democracia da vida política de uma sociedade. O presente texto tem o objetivo de problematizar essa questão, em uma comunidade em situação de alta vulnerabilidade. Vamos argumentar que essa noção de *empoderamento* e a sua ligação quase de *causa-e-efeito* com a participação popular e a democracia nascem de uma matriz cultural identificada com a modernidade ocidental, cujo fundamento explicativo é a racionalidade *weberiana*. Dadas as condições de vida levantadas, afirmamos ainda que essa racionalidade não se desenvolve por completo nos sujeitos, nem de forma proporcional entre eles/elas. Desse modo, as dinâmicas de organização de vida, que se manifestam nas dinâmicas de organização econômica e política, são marcadas por uma pré-racionalidade, algo que ilustra o que Souza (2003) chama de *subcidadania*.

⁷⁸ Professor adjunto do Curso de Administração – linha de formação em Administração Pública e Social – da Escola de Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Editor da revista *Gestão Contemporânea*. Membro do Núcleo de Estudos em Gestão Alternativa (NEGA) da EA/UFRGS.

A comunidade pesquisada, na qual foram obtidos os dados empíricos que servem de base para as reflexões empreendidas no texto, apresenta os traços típicos dessa “modernidade periférica” e que vê se reproduzir nela uma tentativa de impor, por mais paradoxal que pareça, um modo de agir social que, parecendo ser inclusivo e politizante, termina por excluir e despolitizá-la, a ponto de inviabilizar qualquer processo de transformação duradouro e autônomo. Dada essa particularidade na forma de organizar a vida social, o presente artigo procura, então, avaliar se esta condição em que se encontra a comunidade é uma *condição a ser superada*, no sentido da falta de uma *cultura cívica*⁷⁹, ou se se trata, antes, de uma resistência aos valores dessa matriz cultural de onde se originam a racionalidade ocidental moderna e as suas categorias de análise, o que teria implicações importantes para que se pensem tanto as políticas públicas e as práticas sociais dos governos, na busca da construção democrática, quanto a própria postura acadêmica de pesquisa e interpretação do fenômeno.

Os dados empíricos que nos levam a fazer a problematização proposta no texto emergem de pesquisa em uma comunidade de alta vulnerabilidade social na região central de Porto Alegre, Brasil, que objetiva identificar as dinâmicas políticas e de trabalho nela presentes⁸⁰. Para além dessa pesquisa, incorpora-se, também, a vivência do autor em outras duas comunidades com características semelhantes de vulnerabilidade, e que foram campo para duas pesquisas anteriores, empreendidas desde 2009⁸¹.

Este artigo inicia com uma seção de embasamento teórico, com a revisão do que vamos chamar de *subcidadania*, a partir de como esse conceito é proposto por Jessé de Souza (2003). Em seguida, faremos uma breve apresentação de dados empíricos da pesquisa, descrevendo quais são os espaços e como acontece o processo de *participação* na comunidade acompanhada para poder, então, não somente encontrar explicações para

⁷⁹ Aqui nos referimos a esse conceito de Putnam (2000), que refere uma comunidade com dada cultura política capaz de participar ativamente da vida da sua comunidade e influenciar os seus desígnios e as suas dinâmicas de desenvolvimento. É essa a base da construção da noção de capital social, segundo o mesmo autor. O conceito de capital social em Putnam (2000) é alvo de muitos questionamentos, que não temos aqui condições de problematizar ou mesmo revisar de modo detalhado. Para o leitor com interesse nessa discussão recomendamos, especialmente, as obras de Bourdieu (1998) e Hintze (2004). Por outro lado, quisemos utilizar a noção de cultura cívica de forma proposital, porque no contexto da obra do autor, ela denota uma categoria instrumental usada recorrentemente no debate que reputamos como estéril a respeito das políticas públicas voltadas para a superação da condição de vulnerabilidade.

⁸⁰ A pesquisa tem apoio financeiro da Fundação de Amparo à Pesquisa do Rio Grande do Sul (FAPERGS) e apoio institucional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com a alocação de bolsa de iniciação científica e condições institucionais de trabalho.

⁸¹ Para mais detalhes das pesquisas mencionadas ver Carrion e Costa (2010) e Bauer, Costa e Carrion (2010).

tal fenômeno, mas também, sobretudo, para poder contribuir na construção de alternativas políticas e acadêmicas para a superação autônoma e não tutelada na condição de pobreza extrema em meios urbanos, a partir das mudanças nas condições políticas de vida nesses mesmos espaços.

Embasamento teórico: a condição de *subcidadania* como explicação da reprodução da desigualdade periférica

Como quadro de análise da situação pesquisada empiricamente, queremos construir, nesta seção, a revisão de um referencial teórico que pensamos poder ajudar no intento de problematizar a questão da participação cidadã em territórios de alta vulnerabilidade social. Faremos isso a partir do conceito de *subcidadania*, cunhado por Jessé de Souza (SOUZA, 2003). A noção de subcidadania emerge, na obra do referido autor, na tentativa de construir uma teoria que explique o que ele chama de “*singularidade da modernidade periférica*”(SOUZA, 2003, p.7), aquela que se desenvolve na periferia dos grandes centros capitalistas e que é vulgarmente tratada como uma mera sociedade pré-moderna nas tradições teóricas hegemônicas – não por acaso produzidas nos espaços centrais e reproduzidas nos círculos acadêmicos dessas mesmas periferias, no máximo agregando algumas explicações, também pré-modernas, de cunho personalista e patrimonialista.

Para o autor, é preciso vencer esse limite culturalista das teorias a respeito do pensamento produzido sobre a modernidade periférica, assim como a falta de categorias mais abstratas que a possam explicar. Ou seja, é necessário que se construa uma compreensão mais adequada do que ele chama de “processo de expansão do racionalismo ocidental do centro para a periferia” (SOUZA, 2003, p. 9), de modo que essa compreensão revele, de maneira conceitual e abstrata, como é e, especialmente, como se reproduz essa condição singular, que tem estado à sombra das conceituações hegemônicas da sociologia.

É nesse contexto que emerge a noção de *subcidadania* e é com ela que queremos entender e problematizar a ideia de participação em comunidades de alta

vulnerabilidade social⁸². Entendemos que nesses espaços, como será visto ao longo do artigo, permanecem invisíveis e “opacas” uma hierarquização e uma distinção social que contribuem para reproduzir essa mesma condição de desigualdade crônica. Isso é especialmente verdade quando se intenta imprimir uma forma “moderna” de participação cidadã.

Para Souza (2003), a produção e reprodução de desigualdades na modernidade periférica se opera não pela ausência de valores e instituições modernas, como sustentam as teses patrimonialistas e personalistas, mas justamente pelo seu excesso e eficácia. E a eficácia da impressão desses valores e instituições, que hierarquizam e distinguem as condições sociais, consiste, primordialmente, na sua naturalização e invisibilização como tal, como critério distintivo. Nas palavras do próprio autor, “a desigualdade e sua naturalização é moderna [...] Assim, ao contrário de ser personalista, ela retira sua eficácia da ‘impessoalidade’ típica dos valores e instituições modernas” (SOUZA, 2003, p.17).

Para chegar a essas conclusões, o autor faz um roteiro de conhecimento e desconstrução da própria modernidade “central”, para depois tentar constituir e apresentar o que ele chama de “modernidade periférica” e como ela opera no sentido de garantir a reprodução das desigualdades nesses espaços. Procuraremos reconstituir o roteiro do autor, de modo que também o nosso leitor possa, ao longo deste texto, entender como estamos construindo o entendimento e a problematização da questão da participação no nosso espaço de pesquisa empírica.

O embasamento de Souza (2003) decorre de dois pensadores da modernidade central: Charles Taylor e Pierre Bourdieu. Sabemos que corremos o risco de uma simplificação extrema e seletiva, todavia a limitação de espaço neste texto nos impele a fazer esse resumo, no sentido de usar deliberadamente o que é mais conveniente de cada argumento para construir a nossa própria sustentação teórica para o problema sobre o qual nos debruçamos. Ademais, trata-se de dois autores largamente estudados cujas contribuições os tornaram amplamente conhecidos, de modo que o leitor menos

⁸² Neste texto vamos trabalhar com o conceito de vulnerabilidade social de Marques (2010, p. 30): “situação vulnerável significa estar numa condição de risco iminente em que qualquer mínima alteração leva o sujeito a uma condição de privação”. No caso estudado, as pessoas da comunidade que vivem de catar lixo seco diariamente dependem dessa atividade para garantir a próxima refeição. Qualquer imprevisto ou impedimento levam à fome. Elas estão em situação de alta vulnerabilidade.

familiarizado com tais conceitos tem a possibilidade de poder aprofundar-se neles em outras fontes, se sentir necessidade.

Da obra de Charles Taylor, Souza resgata o conceito de *hermenêutica do espaço social* para desinvisibilizar⁸³ uma certa moralidade moderna que, embora marque todas as relações sociais a ponto de classificar os sujeitos segundo essa moral, se mostra – ou tenta se mostrar – invisível, e quanto mais invisível mais eficaz, no sentido de guiar a ação social de modo inconsciente, incorporado e imune a questionamentos de qualquer ordem.

A hermenêutica de Taylor, segundo Souza, tem como alvo a matriz valorativa (invisibilizada e dissimulada), que funciona como pano de fundo para avaliar toda ação individual e social do sujeito moderno. O que Taylor chama de “topografia moral” específica ao ocidente tem um componente de interioridade e outro social. No primeiro, o sujeito constroi o que ele chama de “reconhecimento” de si e, neste ponto, já fica evidente ao leitor que tal reconhecimento precisa acontecer em relação a algum padrão dado e que tenha significado e aceitação para o sujeito. Em outras palavras, esse reconhecimento acontece *em relação* à matriz cultural típica do ocidente moderno, que poderia ser resumida na noção de racionalidade weberiana⁸⁴.

Se o componente interior tem caráter subjetivo e remete o sujeito a pensar em si, enquanto ser racional, capaz de usar sua razão para subjugar seus instintos, pulsões e desejos, que é o que lhe caracteriza como sujeito “moderno”, o componente social

⁸³ Concedemos a nós mesmos a liberdade semântica do termo “invisibilização” e suas variações neste texto, querendo significar que o processo de “invisibilizar” ou “tornar invisível”, é um verbo, denota uma ação deliberada e pressupõe um sujeito que pretende tornar as coisas invisíveis. Seria diferente afirmarmos que algo “é invisível”, o que poderia significar um “estado” ou “condição”. Ao contrário, queremos afirmar que, por exemplo, no contexto deste artigo, determinados valores modernos são tornados invisíveis justamente para não parecerem valores, por terem a intenção de se mostrarem naturais, imunes a qualquer avaliação moral, pois sua eficácia reside justamente em não poderem ser discutidos e problematizados por conta dessa suposta neutralidade ontológica. Partimos do pressuposto que, em ciências sociais, não existe uma referência para qualquer ação social, em qualquer sociedade, que seja imune a valores. Nesse sentido, estamos de acordo com Charles Taylor, Pierre Bourdieu e Jessé de Souza quando eles afirmam que qualquer autoproclamação de neutralidade implica o desejo de fazer de um valor particular algo universal e inquestionável. E concordamos também com Max Weber (1982) quando esse sinaliza que a busca de neutralidade em ciências sociais se limita a uma postura de pesquisa em que se busca conhecer e compreender o ponto de vista (valores e motivação) do outro.

⁸⁴ Para comentadores da obra de Max Weber, a grande contribuição dos seus trabalhos pode residir na caracterização que ele teria conseguido fazer a respeito da modernidade ocidental, reputando-a como singular e embasada na ideia de uma racionalidade de dominação do homem sobre o mundo. A peculiaridade desse tipo de racionalidade é a matriz a partir da qual se constrói a cultura típica do ocidente, baseada no cálculo racional, na impessoalidade e no ordenamento burocrático das relações. Ver a esse respeito Kalberg (2010) e o próprio Souza (2006) em outra obra, específica a respeito de Weber.

reside na capacidade do sujeito mostrar tais atitudes nos espaços de relações sociais, onde ele possa ser reconhecido pela supremacia – senão onipresença – da razão.

Para Souza (2003), a assunção invisibilizada dessa moral garante um padrão de comportamento incorporado, e é justamente essa “incorporação” (ação quase corporal, pré-reflexiva) que caracterizaria o comportamento racional médio do sujeito moderno. Evidentemente, também se constitui, a partir dessa matriz cultural, uma moral de trabalho, que Weber (2003) tão bem identificou como o “*ethos* capitalista”⁸⁵.

Porém, dada a orientação culturalista dessa leitura do sujeito moderno, é em Bourdieu que Souza (2003) vai encontrar o complemento necessário à moralidade de Taylor, especificamente no conceito de *habitus*, a partir do qual se cristaliza, se inculca e se incorpora nos sujeitos a moralidade hierarquizante que distingue esses mesmos sujeitos entre si. Por *habitus*, entendem-se esquemas avaliativos compartilhados objetivamente, ainda que opacos, e quase sempre irrefletidos e inconscientes que guiam nossa ação e nosso comportamento efetivo no mundo. É apenas esse tipo de consenso, quase corporal, pré-reflexivo e naturalizado, que pode permitir, além da eficácia jurídica, uma espécie de acordo implícito no qual algumas pessoas e classes estão acima da lei e outras abaixo dela. Na obra de Bourdieu, na qual tomamos a liberdade de uma breve incursão por nossa conta, o conceito de *habitus* está muito ligado ao conceito de campo. *Campo* e *habitus* são dois conceitos básicos e indissociáveis, ligados de forma umbilical, ou, como o autor mesmo resume, ambos possuem uma *cumplicidade ontológica*. O campo é um espaço de relações, um mundo social particular em que podem ser observadas *invariantes* de uma realidade universal, que é a disputa pelo domínio do próprio campo. Ou ainda: “[t]odo campo é lugar de uma luta mais ou menos declarada pela definição dos princípios legítimos de divisão do campo” (BOURDIEU, 1998, p.150). O que Bourdieu chama de *agentes* do campo são sujeitos que ocupam posições *relativas* nesse espaço, as quais são definidas a partir de acúmulos de diferentes formas de capital. A posição de um ator só faz sentido em relação à posição dos demais atores do mesmo campo.

⁸⁵ Necessário registrar que nesse texto Weber vai apontar que o espírito do capitalismo nasce da transmutação de uma ética religiosa protestante em um padrão de conduta social que inicialmente se mostra eficaz para a organização do trabalho e depois se derrama para outras esferas da vida social, enquanto Taylor sinaliza que esse padrão moral de comportamento no trabalho corresponderia à particularização desse padrão moral geral. Contudo, não nos deteremos em discutir em qual sentido se deu historicamente esse “derrame”.

Um campo seria resultado de sua gênese histórica e social e é construído pelo conjunto de relações entre agentes distintos – distinguidos a partir da sua posição nesse campo. As posições dos diferentes agentes no campo, de acordo com as coordenadas dadas pelos seus acúmulos, é, por sua vez, fruto da trajetória e disposições dos agentes, o seu *habitus*. Que o próprio Bourdieu o defina:

O *habitus* é esse princípio gerador e unificador que retraduz as características intrínsecas e relacionais de uma posição em um estilo de vida unívoco, isto é, em um conjunto unívoco de escolhas de pessoas, de bens, de práticas. Assim como as posições das quais são o produto, os *habitus* são diferenciados; mas também são diferenciadores. Distintos, distinguidos, eles também são operadores de distinções. [...] Os *habitus* são princípios geradores de práticas distintas e distintivas [...] mas são também esquemas classificatórios, princípios de classificação, princípios de visão e de divisão e gostos diferentes (BOURDIEU, 1996a, p. 21-2).

Para que se entenda a diferenciação existente entre as posições dos agentes no campo, é preciso que se conheça e reconheça o critério classificatório e distintivo das práticas, gostos e disposições que fundam a própria distinção. Portanto, é preciso estar no campo para entendê-lo, e, uma vez estando no campo, as classificações moldam o *habitus* do agente, de tal modo que, de forma recursiva, o seu próprio *habitus* pode influenciar no esquema classificatório.

Dessa relação é que nasce a *cumplicidade ontológica* entre campo e *habitus*. Os processos de *socialização*, entre os quais Bourdieu destacou a família, a escola e, principalmente, o Estado, são construções estruturadas e estruturantes dos esquemas classificatórios. É através dos processos de socialização, entendidos como atos cognitivos, que são inculcadas as estruturas e formas de classificação e percepção da materialidade das relações do campo, de forma que a subjetividade (*habitus*, disposições cognitivas) passa a encontrar no mundo material (*campo*) estruturas objetivas correspondentes. É criado, assim, um sentido e um reconhecimento da relação entre objetividade e subjetividade – campo e *habitus* – a partir das suas exterioridades mútuas.

Essa análise estrutural de Bourdieu servirá, no trajeto de pensamento de Souza (2003), como complemento à teoria de Taylor para caracterizar os processos de dominação na modernidade. É nessa relação entre moralidade e poder (estrutural, acrescentaríamos), a qual Souza reconhece como difícil, que se consolida um

mecanismo perverso e retroalimentado de produção e reprodução de desigualdades na modernidade. O autor enxerga complementaridade entre aspectos subjetivos e objetivos de dominação e conclui que a fonte da eficácia dessa dominação reside justamente nessa complementaridade.

Ou seja, existe uma ordem moral que se organiza, se multiplica e se incorpora em diferentes instituições modernas, e que a partir dessas instituições e de sua força é internalizada e reproduzida de forma naturalizada pelos sujeitos em suas ações sociais. E é, precisamente, da hierarquização social que essa moral constroi que decorre o processo de desigualdade na modernidade central. Como assinala Souza (2003, p. 166), ao falar sobre a ideologia espontânea do capitalismo, “esse gigantesco processo histórico homogeneizador [...] pode ser percebido como um gigantesco processo de aprendizado moral e político de profundas consequências”.

Por outro lado, a partir desse quadro que conforma a modernidade central, Souza (2003) tenta, então, construir a ideia de *modernidade periférica*, que ajuda a compreender como operam e se reproduzem os mecanismos de desigualdade que, segundo ele, não são idênticos aos da modernidade dita central. Um traço marcante da modernidade periférica, que a distingue da modernidade dita central, é o fato de que nela as práticas, valores e instituições modernas aparecem *antes* das ideias correspondentes, pela ausência de referências éticas e culturais nesses países. Assim, o impulso modernizador que irradiou, especialmente no século XIX, a partir do centro (em processo de avançada “modernização”) para a periferia, encontrou um vácuo institucional e simbólico que não deixou muito espaço para reação. A cultura material e simbólica do ocidente moderno, nas palavras de Souza (2003), assim, toma de assalto a periferia, que carecia de uma articulação cultural consistente capaz de fazer alguma reflexão mínima a respeito do que lhe invadia.

Nesse ponto, Souza desconstrói as teses culturalistas e patrimonialistas hegemônicas no pensamento histórico e sociológico brasileiro – leia-se Raymundo Faoro, Sérgio Buarque de Holanda e, especialmente, Gilberto Freyre – no sentido de afirmar que o que houve de fato foi uma ruptura cultural violenta, rápida e eficaz da vida interna da colônia, e não a continuidade das práticas patrimonialistas da sociedade portuguesa “mestiçadas” com traços de uma cultura popular. O Brasil moderno teria sido fruto, portanto, não de uma continuidade, mas de uma ruptura violenta – e violentada – pelo racionalismo ocidental moderno.

Ele se apoia em Florestan Fernandes e Werneck Vianna para apontar que essa entrada antecipada das práticas modernas em relação às ideias (supostamente subjacentes às ações) é que naturalizou a hierarquização social a partir desses valores modernos – em especial a distinção econômica e o conhecimento “científico” – sem que houvesse uma capacidade local de crítica e reflexão sobre esses valores e as instituições modernas em que eles se materializaram: o mercado competitivo e o Estado burocrático e centralizador.

Neste ponto, vale a pena lembrar a tese de Fernandes (2009) segundo a qual a “pseudoburguesia” brasileira – correto seria falar de ausência de uma burguesia nacional, segundo o próprio autor – não foi uma classe revolucionária ou portadora de ideias liberalizantes, tanto econômicas quanto políticas, mas simplesmente uma classe oligárquica pós-imperial, que assume o papel e a postura de dominação quando a reconfiguração econômica do país – diga-se de passagem liderada pelo incipiente e nascente Estado burocrático e autoritário – apontou para a “modernização” capitalista. Dito de outra forma, a burguesia, na verdade, não passou de uma transmutação maquiada, de uma oligarquia rural para outra urbana e “moderna”, que enxergou a possibilidade histórica de continuidade de uma dominação e soube acomunar-se com o Estado nascente para a divisão do poder político e econômico.

Souza (2003) salienta, então, que para passar a sustentar e legitimar internamente essa ideologia foi preciso criar e enraizar valores que nos países centrais, de onde emanavam, eram resultado de uma reflexão anterior, e àquela altura do processo histórico de racionalização dos valores modernos, eram eminentemente de caráter econômico. Desse modo, o que se instituiu na periferia foi uma matriz típica e eminentemente economicista de hierarquização social, que se reproduz pela posse de conhecimentos técnicos.

Dada a incapacidade da cultura e das instituições locais de exercerem alguma crítica consistente aos valores exógenos, o máximo que se conseguia fazer por aqui era o que Souza (2003) toma emprestado novamente do pensamento de Charles Taylor e que este chama de “esquematisação”: uma adaptação precária e uma acomodação dessa matriz cultural importada a uma configuração local particular. Em Taylor, afirma Souza, essa noção de “esquematisação” significa tão-somente uma forma particular de imbricamento desses novos valores com um imaginário local anterior, que não descaracteriza nem diminui sua força: ao contrário, os reforça e os naturaliza.

Uma vez caracterizada essa *modernidade periférica*, que institui valores à força para sustentar práticas que deles dependem para manter as relações sociais, políticas, econômicas e culturais suficientemente disciplinadas para que tais práticas sejam estáveis e duradouras, o último elemento teórico que precisamos tomar emprestado de Souza para o nosso raciocínio é a ideia de *habitus* precário, que será o sustentáculo do que ele chama de subcidadania. A ideia de *habitus* precário decorre, evidentemente, do conceito de *habitus* de Bourdieu. Esta aponta para a incorporação de hábitos pré-reflexivos e de esquemas cognitivos e avaliativos que, como o nome indica, são precários, no sentido de serem esquemas avaliativos insuficientes para fazer com que o sujeito possa entender a própria matriz valorativa “moderna” que o coloca nessa condição inferior, dominada e submissa.

O “*habitus* precário” seria o limite do “*habitus* primário” para baixo, ou seja, seria aquele tipo de personalidade e de disposições de comportamento que não atendem às demandas objetivas para que, seja um indivíduo, seja um grupo social, possa ser considerado produtivo e útil em uma sociedade de tipo moderno e competitivo, podendo gozar de reconhecimento social com todas as usas dramáticas consequências sociais e políticas (SOUZA, 2003, p.167, grifos do autor).

Com esse *habitus* precário, é impossível ao sujeito social aspirar a um espaço na ordem hierárquica que não seja o de subordinação e ausência de acesso aos efeitos produtivos e positivos das instituições modernas. Por exemplo, um morador como aqueles da comunidade pesquisada – que será apresentada mais adiante –, que sobrevive de catar lixo, à margem da lei, sem documentos, sem seguridade social, sem educação formal e sem capacidade planejar a sua vida para além da próxima refeição, entre outras condições de vulnerabilidade, não dispõe de estrutura cognitiva capaz de “ler” os códigos simbólicos e culturais das instituições-chave da modernidade, como o mercado e o Estado. Às pessoas que estão na situação de não conseguir desenvolver um *habitus* mais-que-precário, que lhe daria a condição de pensar em mobilidade social, resulta a quase condenação a uma situação permanente de exclusão de um circuito cultural, que seria, na tese de Souza, a explicação do mecanismo de reprodução da desigualdade, particularmente nas sociedades ditas periféricas.

Souza (2003) se apoia no resgate histórico que Florestan Fernandes fez da escravidão no Brasil para identificar que essa imposição de valores de fora para dentro, nas sociedades periféricas, atingiu, do ponto de vista histórico, de forma altamente

desigual, estratos sociais diferentes. A modernização do Estado brasileiro e dos mercados competitivos se deu nesse mesmo período, o que garantiu certo apoio dos “liberais” brasileiros à abolição da escravatura. Ao escravo liberto, faltaria um componente fundamental de organização psicossocial, sem o qual ele não conseguiria adaptar-se à nova ordem capitalista que se instalava: faltava-lhe o apetite competitivo e a consequente disposição ou entendimento do trabalho assalariado. Isto é, lhe era absolutamente estranho o *habitus* de um trabalhador capitalista que racionaliza sua condição de venda (alienação) de força de trabalho. Embora a desigualdade brasileira, atualmente, não incida exclusivamente sobre descendentes de escravos, ela tem ainda a mesma força desproporcional em diferentes estratos sociais, sobretudo em pessoas com esse *habitus* precário, gerando o que ele provocativamente chama de “ralé estrutural” no Brasil, que vive na condição de *subcidadania*. Nessa condição de subcidadania, como veremos logo adiante, é impossível participar da vida política de uma sociedade, do modo como ela é posta e proposta.

Resumindo este breve embasamento teórico, novamente ciente do risco de extrema simplificação, sem olvidar dos riscos anteriormente mencionados, queremos sinalizar um quadro teórico em que:

- a) a hierarquização de posições sociais em quadros de extrema vulnerabilidade, como os tipicamente periféricos em que se inscreve a noção de subcidadania, *é decorrente da forma como se deu o processo de modernização dessas sociedades*, e não de permanência de um quadro pré-moderno;
- b) a forma como se deu o processo de modernização periférica tem implicações econômicas, políticas e simbólicas muito fortes sobre os sujeitos, na medida em que nem todos reúnem condições de desenvolver um *habitus* suficiente para entender e dialogar de modo produtivo com a matriz valorativa que é imposta nesse processo de modernização;
- c) tal condição desfavorável caracteriza uma situação de *subcidadania*, que vai muito além da ausência ou da incapacidade de usufruto de determinados direitos em uma sociedade, mas implica a incapacidade de que esses indivíduos se *reconheçam a si mesmos*, perante as instituições básicas da modernidade, como sujeitos de direito;

A partir dessa estrutura teórica, na sequência do texto, apresentaremos uma breve caracterização da comunidade estudada, apontando os seus principais pontos vulneráveis para então podermos problematizar essa condição e embasar a nossa argumentação de que, em tais contextos, a questão de participação precisa ser discutida, primeiramente, a partir da necessidade de desconstrução da própria matriz cultural da modernidade ocidental⁸⁶.

Método de pesquisa e a comunidade estudada

A pesquisa que dá base às reflexões deste artigo tem caráter exploratório, pois seu objetivo é identificar e caracterizar processos de mobilização econômica e política em uma comunidade em situação de vulnerabilidade social. Inicialmente, procurava-se conhecer as iniciativas coletivas de geração de trabalho e renda na comunidade. Entretanto, no decorrer da pesquisa, identificou-se que as atividades de geração de trabalho e renda locais não se articulavam coletivamente, no sentido de formação de grupos de trabalho. Por outro lado, as iniciativas pontuais e individuais de diferentes atores locais estão imersas em uma trama social relativamente complexa e epistemologicamente desafiadora, o que terminou demandando ao pesquisador o entendimento da dimensão política que o trabalho assume sob tais circunstâncias.

Os dados apresentados baseiam-se em entrevistas semiestruturadas com pessoas que atuam em diferentes projetos na comunidade, a partir de diferentes lugares e instituições. Ou seja, não são moradores da comunidade. Em um período de aproximadamente seis meses, foram realizadas dez entrevistas, sendo sete com pessoas ligadas a organizações não governamentais e três entrevistas com agentes do poder público. Uma dessas entrevistas foi coletiva, com três técnicos de um órgão público, de forma que se consolidam, nessa etapa, sete falas de atores de organizações sociais e cinco falas de técnicos e gestores públicos.

Todas entrevistas foram gravadas e degavadas. A leitura das mesmas permitiu uma reflexão sobre o conjunto dos olhares que incidem sobre a comunidade. Os roteiros

⁸⁶ A partir desse ponto, o que temos chamado no texto de modernidade passaremos a chamar de *modernidade ocidental*. Nos baseamos ainda em Souza (2003), que diferencia as modernidades de países periféricos (ou de modernização tardia) daquelas culturas tradicionais que, nos estudos de religião comparada de Max Weber opuseram resistência moral e cultural ao capitalismo e seus valores, como China e Índia. Ou seja, a racionalidade que resume a matriz cultural moderna só foi possível no ocidente, e só pode ser imposto às fronteiras coloniais periféricas como o Brasil, justamente pelo já mencionado vácuo cultural e religioso que não opuseram resistência, mas somente “esquematizaram” essa matriz valorativa às características locais.

das entrevistas eram diferentes conforme o tipo de público que era ouvido. Em relação aos sujeitos do poder público, por exemplo, o roteiro tinha início com uma escuta dos pesquisadores a respeito dos projetos e programas desenvolvidos por cada órgão junto à comunidade e, depois, seguia na linha de inquirir esses mesmos sujeitos a respeito de suas impressões sobre as formas de organização econômica e política existentes, ou não, na comunidade. Semelhante estrutura foi mantida em relação às entrevistas com os sujeitos ligados a ONGs, escolas e igrejas, com pequenas variações que iam sendo introduzidas à medida que as entrevistas iam sendo feitas, já que novas informações levavam os pesquisadores a inquirir os próximos entrevistados sobre essas circunstâncias que iam se apresentando.

Algumas das entrevistas foram feitas em espaços da própria comunidade, pois os entrevistados se encontravam lá no momento marcado. Os pesquisadores também estiveram na comunidade em três outras ocasiões, em função de eventos, reuniões comunitárias e festividades lá ocorridas, para as quais os nossos informantes/entrevistados nos convidaram, justamente com a intenção de nos apresentar a determinados moradores, ou nos fazer conhecer “de fato” – para usar suas próprias palavras – aquele lugar.

Também se somam a essas evidências empíricas algumas fontes secundárias que contextualizam os pesquisadores no universo dessa comunidade, que como descrito na próxima seção, tem localização central na cidade de Porto Alegre e é lugar de recorrente exposição midiática. Na seção seguinte, que apresenta e discute os dados empíricos, decidimos não apresentar as respostas dadas pelos entrevistados na forma de categorias, até porque não houve essa opção metodológica. Preferimos analisar os dados à luz do referencial teórico visto na seção anterior, incorporando algumas falas na forma de citação direta.

A seção seguinte apresenta e discute o resultado desse conjunto de falas, procurando, então, construir a problematização que referimos como questão de pesquisa a qual norteou este texto, ao colocar essas impressões em diálogo com o referencial teórico revisado.

A comunidade pesquisada: caracterizando a vulnerabilidade

O foco de atuação do projeto de pesquisa aqui apresentado é no Bairro Marcílio Dias, que pertence à área geográfica denominada Entrada da Cidade de Porto Alegre, no sul do Brasil. No local, há amplas extensões de bolsões de miséria, nos quais mora uma população em condições de precariedade social, que prevalece apesar da introdução de alguns programas de construção de moradias, através do Programa Integrado Entrada da Cidade (PIEC). Esse programa, gerido pela Prefeitura Municipal de Porto Alegre, recebe recursos dos programas de desenvolvimento urbano, operacionalizados pela Caixa Econômica Federal⁸⁷ e está voltado para a urbanização de um espaço que é a principal via de entrada rodoviária de Porto Alegre.

A comunidade tem origem em processos de invasão junto à área central da cidade, por parte de famílias, muitas vindas de cidades menores, ainda nos anos 1980 e 1990. Nos anos 2000, vivendo-se no Brasil os efeitos continuados de uma crise de emprego, a comunidade, até mesmo pela proximidade com o centro histórico da cidade, começa a ocupar-se majoritariamente da coleta de lixo seco⁸⁸, o que acaba estigmatizando o lugar como “Vila dos Papeleiros”. As imagens registradas nesse período mostram as condições de habitação e trabalho precárias, uma vez que todos os resíduos coletados eram separados a céu aberto, em frente a uma grande avenida, e os resíduos não comercializados eram descartados no próprio local. A prática de triagem individual, feita nos pátios e espaços das próprias casas, como se constata atualmente, permanece, embora agora a condição de moradia seja fisicamente diferente.

Em março de 2004, houve um grande incêndio na Vila, que destruiu 200 barracos (cerca de 90%) onde viviam aproximadamente 700 pessoas. Em fevereiro de 2005, após a reconstrução desses espaços, houve outro incêndio de proporções um pouco menores, mas que levou a Prefeitura a remover os moradores para albergues e casas de passagem em um local mais afastado do centro, durante cerca de um ano, período no qual foram construídas 217 casas que, desde o incidente, no ano anterior, estavam sendo projetadas para garantir melhores condições de habitabilidade aos moradores. Além das unidades habitacionais, foram construídos também um centro social, uma escola infantil e uma praça, além de dez unidades comerciais. O centro

⁸⁷ Banco público brasileiro que tem foco em financiamento habitacional e de saneamento básico, além de atuar também como banco comercial.

⁸⁸ Lixo seco também é chamado de resíduos sólidos urbanos. Trata-se de materiais descartados que podem ser reaproveitados em cadeias industriais, como papéis, plásticos e metais.

social serviu como espaço para a associação de moradores que se formou nesse período. Entretanto, este foi desativado e o local foi invadido, o que levou a Prefeitura a cedê-lo para a Irmandade Marista, ligada à Igreja Católica, que então implantou no local um dos seus centros sociais, que desenvolve ações socioeducativas em turno inverso à escola. Em 2010, a Irmandade assumiu também a gestão da escola infantil/creche que até então era mantida por um grupo de voluntárias da Paróquia Santa Terezinha, a partir do repasse de recursos da Prefeitura de Porto Alegre.

A atual Vila Santa Terezinha recebe esse nome como uma homenagem à paróquia de mesmo nome, que fica em local próximo. Afinal, foi um grupo de voluntárias da Paróquia, lideradas por duas entrevistadas da pesquisa, que mais articulou ajuda à comunidade na época dos incêndios referidos. Até hoje, essas duas pessoas ainda atuam diariamente no local em ações assistenciais e apoio pontual a demandas de toda natureza, desde a doação de alimentos e medicamentos a apoio para conseguir emprego e trabalho para as pessoas, com o objetivo de intermediar demandas junto ao poder público, além de outras ações de apoio.

A maior parte das famílias possui precárias condições de moradia (apesar de relativamente novas, as famílias não têm condições de lhes dar a devida manutenção), falta de saneamento básico, higiene e infraestrutura, apesar de estarem localizados em espaços urbanos bastante próximos ao centro da cidade. Há altos índices de evasão escolar e de analfabetismo funcional ou declarado (9% da população apresenta analfabetismo declarado e 41% apresenta analfabetismo funcional). Há pouca qualificação da força de trabalho, altos índices de desemprego, prevalecendo o trabalho precário e informal, em boa parte ligado à catação e venda de lixo seco. A população jovem (menor de 20 anos de idade) é maioria, constituindo mais de 50% dos habitantes da comunidade. Destes, há mais de 200 jovens entre 14 e 29 anos, a maioria com baixa escolaridade e sem emprego fixo, e com renda familiar média de 1,5 salários mínimos e a renda per capita de 0,5 salário mínimo por mês.

A partir das entrevistas com todos os informantes já mencionados, identificou-se um quadro de subemprego generalizado: quem não se ocupa da catação de lixo seco, que depende de coleta diária para venda a atravessadores que revenderão os materiais para a indústria de transformação, vive de outras ocupações informais, principalmente como “diaristas”, no caso das mulheres, e de trabalhos esporádicos em pequenos

concertos e outros serviços, no caso dos homens. Não há um dado preciso sobre aqueles que trabalham em empregos formais, mas o conjunto de depoimentos dos nossos informantes aponta para um número que não deve passar de dez pessoas. O simples fato de essas pessoas serem identificadas em uma comunidade de mais de 250 famílias já demonstra o grau de exceção que esse tipo de ocupação representa.

Por onde passa a mudança necessária para a participação? Problematizando a leitura do que se vê

Vimos pelo conjunto da breve narrativa da pesquisa, dentro dos limites que o texto permite, que há evidências marcantes de um “déficit” de *habitus* que dificulta o estabelecimento de relações entre as pessoas e as principais instituições modernas: o Estado e o mercado. Embora o interesse central do texto fosse problematizar especialmente a participação política, portanto a relação com o Estado, nossa introdução sinalizou que o início da pesquisa tinha, também, a intenção de tentar entender as dinâmicas de organização coletiva para o trabalho na comunidade. Esse interesse era fruto de uma trajetória pessoal de pesquisa anterior, no campo da Economia Solidária, que levou o pesquisador a pressupor que, em tais espaços, os laços solidários e de ajuda recíproca pudessem grassar por conta da própria necessidade material imposta às pessoas.

Por isso, é possível que o leitor perceba matizes de evidências não somente políticas, mas também econômicas e, dentro do embasamento teórico que construímos – ligado à forma como os sujeitos conseguem ou não interagir com as instituições da modernidade periférica. Esse duplo aspecto de pesquisa não constitui uma contradição ou imprecisão metodológica. Ao contrário, entendemos que essa dupla abordagem reforça nosso argumento de aproximação entre as evidências de organização comunitária e o embasamento teórico, que permite nos aproximar da questão proposta no texto com mais intensidade: a problematização da participação nos contextos de vulnerabilidade social.

Em textos anteriores, referentes a esta pesquisa e também a outras duas desenvolvidas em territórios com características semelhantes, viemos acumulando algumas vivências que, sistematicamente, têm desafiado nossas lentes de pesquisa. Em quase todos os espaços e em todos os tipos de dinâmicas coletivas, seja para o trabalho, de caráter econômico, seja para a mobilização e luta por condições de vida, de caráter

político, nos deparamos com uma “inconsistência” em relação aos modelos idealizados para as relações existentes, no sentido de que as teorias não dão conta de explicar ou mesmo descrever o que as pessoas fazem e dizem. Todavia, e por mais paradoxal que possa parecer, a vida econômica e política nesses locais é extremamente viva e dinâmica. Na comunidade da atual pesquisa, por exemplo, a grande maioria de mais de 200 famílias sobrevive economicamente com atividades extremamente precárias e degradantes, quase todas ligadas ao lixo, como já referenciado, e, contudo, as relações nesse campo se mostram muito complexas. Senão vejamos.

Toda atividade de catação requer uma organização “logística” bastante sofisticada. O catador sai para a rua antes do nascer do dia, puxando um carrinho de ferro que, usualmente, não é de sua propriedade, mas que é locado por outra pessoa que é chamado de “atravessador”. Em breve, voltaremos a retomar essa cadeia, mas, por ora, precisamos dizer que esse catador exerce seu trabalho nas redondezas da própria região central da cidade, onde se localiza a comunidade, pois é ali que se concentram atividades comerciais que são a maior fonte de descarte de materiais recicláveis – fato conhecido, evidentemente, pelo próprio catador. De volta à comunidade, esse catador organiza, separa e amarra os diferentes materiais, normalmente em frente ou no pátio da sua residência, e então o repassa ao atravessador.

O atravessador (ou atravessadores: há ao menos dez deles mapeados pelas incursões da pesquisa) é outro morador com algum grau de sofisticação a mais na organização do trabalho, pois tem capacidade de acumular mais material e conseqüentemente acumula capital, pois revende os materiais à indústria de reciclagem por um preço maior do que paga ao catador. Além do mais, o “aluguel” do carrinho já lhe permite a extração de mais-valia absoluta: o catador só recebe em dinheiro uma parte do que cata, e outra parte usa para pagar em espécie (material reciclável) o aluguel do carrinho.

Os atravessadores ocupam o espaço público da vila para esse trabalho de acúmulo de volume, ou então alugam prédios nas proximidades, onde o catador pode também fazer a separação, em vez de fazer na sua casa. O atravessador, muitas vezes, adianta dinheiro ao catador, de forma que se cria uma relação, ao mesmo tempo, pessoal e de dependência econômica racional, situação que poderíamos localizar no limiar do desenvolvimento, ou não, de um *habitus* primário básico que garanta ao sujeito “navegar” na institucionalidade de um *mercado* altamente precário.

O atravessador pode ser localizado no limiar levemente superior ao *habitus* precário, enquanto o catador parece estar no limiar imediatamente inferior, porém ambos submetidos a uma situação de baixa condição de sobrevivência. Tal condição ao mesmo tempo os distingue e os une. Aos olhos um do outro a distinção é clara e exorbitante. Para a nossa lente acadêmica, todos parecem viver uma condição altamente vulnerável e quase indistinta. Para os catadores, que não sabem fazer contas devido à baixa escolaridade formal, os atravessadores os roubam na hora de pagar, o que leva esses a ter “uma vida boa”. Na leitura acadêmica, todos moram na mesma comunidade e sofrem as mesmas privações econômicas e sociais, com gradações muito sutis.

Já na esfera política, essas mesmas reuniões comunitárias permitiam vivenciar a relação das pessoas com o Estado. Eram reuniões mensais organizadas pelo poder público municipal e que envolviam técnicos de diversos órgãos e secretarias e que também chamavam representantes de ONGs, do posto de saúde, das escolas próximas, do Conselho Tutelar, de igrejas e até de uma escola de samba localizada nas proximidades da vila. O objetivo era sempre organizar as demandas dos moradores e encaminhar as soluções nos canais da municipalidade ou na base de organização voluntária entre as diferentes organizações que atuam no território.

Como os moradores não se sentiam escutados, ficavam conversando entre si e repetindo suas demandas, enquanto eram advertidos e repreendidos pela coordenação da reunião, pois não poderiam existir “reuniões paralelas”. Ou seja, estávamos diante de uma total incapacidade de comunicação de parte a parte simplesmente porque a forma como cada uma raciocinava nesse não-diálogo era diferente. É desnecessário dizer que a racionalidade imposta era a dos técnicos da Prefeitura e que a reunião era encerrada pontualmente no horário programado.

Com esses sutis exemplos, quisemos trazer minimamente algumas ilustrações da incompatibilidade entre as formas como os moradores da comunidade organizavam o seu modo de pensar sobre a sua vida em diferentes dimensões, como econômica, política, entre outras que não abordamos, como a cultural e social. Registre-se, evidentemente, que essas diferentes dimensões são classificações nossas, uma vez que para essas pessoas, catar, arrumar dinheiro com isso, comer e lutar por suas demandas junto à Prefeitura - quando esta vem impor um programa para eles não saírem mais à rua e esperarem que o caminhão da coleta oficial traga o material para eles separarem – é parte de um mesmo fenômeno indivisível.

Considerações finais

Neste trabalho, procuramos problematizar os limites da participação política em comunidades de alta vulnerabilidade social através da noção de subcidadania, do ponto de vista teórico, e partindo da experiência empírica em uma comunidade desse tipo em Porto Alegre, no Brasil.

Desse diálogo entre teoria e prática, podemos concluir que:

- a) nesses espaços, a noção de subcidadania - entendida como uma condição de posse de um *habitus* precário que não confere às pessoas a esquematização cognitiva e pré-reflexiva suficiente para entender e interagir com instituições modernas e não permite a elas o reconhecimento de si como sujeitos políticos – serve como parte da explicação da sua baixa participação, reservada, evidentemente, a precaução de que não se totalizem e se reifiquem os sujeitos no todo.
- b) Como esse entendimento das ações das pessoas acontece na relação entre o modo como essas pessoas “leem o mundo” e o próprio “mundo”, a dissonância entre esses dois aspectos pode significar um “ruído” em qualquer dos lados da relação. Podemos construir uma leitura sobre o modo de agir e de (não) entender o mundo, e também uma leitura sobre esse próprio mundo, no sentido de lhe atribuir o atributo de não inteligibilidade que pode, inclusive, ser intencional.

Ou seja, a problematização empreendida no texto abre caminho para se pensar que o mundo está construído a partir de uma racionalidade que se exprime em instituições realmente ininteligíveis para quem não desenvolve os pressupostos mínimos dessa mesma racionalidade. Ao mesmo tempo, isso pode nos levar a pensar que talvez essa não seja a única racionalidade possível e que ela é excludente por natureza, na medida em que exige uma predisposição dos sujeitos para encarar uma única forma de relação com o Estado e outra única forma de relação como o mercado e como este organiza o trabalho humano.

Talvez, ainda, tal predisposição seja, de fato, a motivação de uma classe histórica que, mesmo tendo se alastrado para outras classes e outras esferas de vida não econômica, como supôs Weber (2003), mostrou-se como um código de conduta moral

hegemônica que, exatamente por ser hegemônica, não alcança a todos. Como Souza (2003, p.165) salienta:

A burguesia, como a primeira classe dirigente na história que trabalha, logrou romper com a dupla moral típica das sociedades tradicionais, baseadas no código da honra e construir pelo menos uma medida apreciável e significativa, uma homogeneização do tipo humano a partir da generalização de sua própria economia emocional – domínio da razão sobre as emoções, cálculo prospectivo, autorresponsabilidade, etc (SOUZA, 2003, p. 165).

No limite, pode-se mesmo imaginar que essa racionalidade é intencionalmente excludente, argumento que poderia ser justificado a partir de uma análise marxista do modo como essa racionalidade acaba organizando o trabalho e, a partir dele, a própria sociedade, empreendimento que não é possível neste trabalho.

De qualquer modo, as conclusões provisórias da pesquisa remetem à necessidade urgente de que a própria pesquisa acadêmica, nesses contextos, precisaria de outros pressupostos metodológicos para, a partir do modo de organização, da vida e do trabalho observado, poder ajudar no exercício imaginativo de reinvenção das instituições. Em prefácio a outra obra de Jessé de Souza⁸⁹, o filósofo Roberto Mangabeira Unger, argumentava que, para acontecer uma verdadeira transformação social no Brasil, era preciso reinventar as instituições. Isso que nos leva a pensar que a questão da desigualdade gritante de condições de vida não pode ser solucionada com tentativas de “inclusão” dos mais vulneráveis no quadro institucional atual, mesmo porque, como se viu nas reflexões deste texto, falta a essas pessoas a estrutura cognitiva e as disposições para viver sob a moral dessas mesmas instituições. Parece tratar-se, antes, de uma necessidade de mudar as próprias instituições, a fim de que as que venham a substituí-las sejam expressão de outra racionalidade e de outra forma de viver.

Referências

⁸⁹ SOUZA, Jessé. **Os batalhadores brasileiros**: nova classe média ou nova classe trabalhadora? Belo Horizonte: UFMG, 2010. Nessa obra, a partir de extensos estudos empíricos, o autor foca a classe emergente que parece superar a condição de *habitus* precário e inicia a construção de disposições que lhe permitem mobilidade social. Contudo, o autor sustenta que não se trata de uma nova classe média, apurada com base em renda e padrões de consumo, mas uma nova *classe trabalhadora* que desenvolve e transmite novos valores imateriais.

AVRITZER, Leonardo (Org.). **Experiências nacionais de participação social**. São Paulo: Cortez, 2009.

BAUER, Marcio André Leal; COSTA, Pedro de Almeida; CARRION, Rosinha da Silva Machado. Produção e reprodução da dominação simbólica: as metamorfoses semânticas dos projetos neoliberais de desenvolvimento local a partir do empoderamento e da participação das comunidades. In: [Número] Encontro Anual da ANPAD, 2010, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2010, 16 p.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papyrus, 1996a, 224 p.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil: 1998, 322 p.

CARRION, Rosinha da Silva Machado; COSTA, Pedro de Almeida. Governança democrática, participação e solidariedade: entre a retórica e a práxis. **Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología**. v. 19, n. 4, 2010, p. 621-640.

FERNANDES, Florestan. A concretização da revolução burguesa. In: IANNI, Octávio. **Florestan Fernandes**: sociologia crítica e militante. São Paulo: Expressão Popular, 2009, p.425-450.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS Jr, O. A., RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. (Orgs.). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: 2004, p. 57-93.

HINTZE, S. Capital social y estrategias de supervivencia: reflexiones sobre “el capital social de los pobres”. In: DAÑAN, C. (Comp.). **Políticas sociales y economía social**: debates fundamentales. Buenos Aires: UNGS, Fundación OSDE, - Altamira, 2004.

KALBERG, Stephen. **Max Weber**: uma introdução. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália Moderna. 2ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

ROMANO, Jorge O. Empoderamento: enfrentemos primeiro a questão do poder para combater juntos a pobreza. In:_____; ANTUNES, Marta (orgs.). **Empoderamento e Direitos no Combate à Pobreza**. Rio de Janeiro: ActionAid Brasil, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUZA, Jessé. **A construção social da subcidadania**: para uma sociologia política da modernidade periférica. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

_____. **Max Weber**: a Gênese do capitalismo moderno. São Paulo: Ática, 2006.

WEBER, Max. **Ensaio de sociologia**. 5ª Ed. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Martin Claret, 2003.

Sistema de Interfaces, Transescalaridade e Multinaturalismo: uma abordagem projetual

Eber Marzulo⁹⁰
Leandro Marino Vieira Andrade⁹¹
Marcelo Arioli Heck⁹²

Apresentando um projeto urbano-ambiental

O presente artigo parte de uma pesquisa realizada como fundamentação de um projeto urbano-ambiental para a área conhecida como Praia de Paquetá e seu entorno, situada no oeste da cidade de Canoas (RS). Realizado através de equipe multidisciplinar, atendendo a uma solicitação da Prefeitura de Canoas, através da Secretaria Extraordinária da COPA 2014 (SECOPA) e do Instituto Canoas XXI, o projeto consiste na elaboração de um estudo técnico-científico e no lançamento de diretrizes projetuais para a área. Analisando-se *a posteriori* a matéria, enfocam-se as questões metodológico-projetuais, aprofundando os conceitos de interface, transescalaridade e multinaturalismo, além de se promover uma discussão sobre a relevância dos estudos urbanos sob a perspectiva da relação entre megaempreendimentos e as urgências sociais.

A partir da proposição original da municipalidade de Canoas e na interseção dos conhecimentos sistematizados na etapa de diagnóstico, entende-se o projeto ecoturístico Praia de Paquetá como um conjunto de propostas de intervenção no ambiente, em diferentes escalas espaciais, incidentes sobre o patrimônio natural e cultural da região, com distintas implicações urbano-ambientais. Para sua realização, a pesquisa foi dividida em dois módulos:

- 1) Estudos urbanísticos para a zona da Praia de Paquetá, a qual compreende uma área verde de domínio público (parte da Área de

⁹⁰ Professor Associado I do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura, do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional – UFRGS, do curso de Pós-Graduação *lato sensu* em Economia da Cultura e do Curso de Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural - PLAGEDER, na Faculdade de Ciências Econômicas - UFRGS. Coordena o Grupo de Pesquisa Identidade e Território/CNPq.

⁹¹ Professor do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

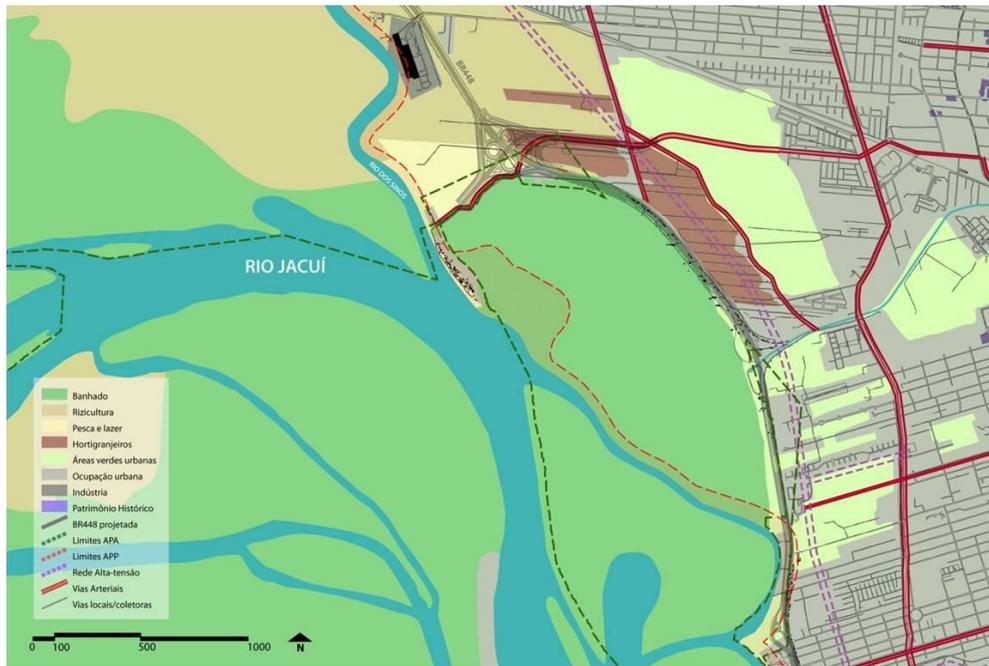
⁹² Mestrando em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Integrante da Diretoria Executiva do IAB-RS (gestão 2014/2016) e do Grupo de Pesquisa Identidade e Território (GPIT/UFRGS).

Proteção Ambiental – APA do Parque Estadual Delta do Jacuí), incluindo a comunidade ali localizada;

- 2) Estudos para a viabilidade econômica e ecológica para toda a região de abrangência do Projeto Ecoturismo Praia de Paquetá, incluindo um plano de negócios e diretrizes para a gestão ambiental da área como um todo.

A área destinada para a implantação do complexo urbanístico situa-se às margens do Rio dos Sinos, o qual faz a divisa da cidade de Canoas com o município de Nova Santa Rita. Pelo fato de a região ser predominantemente plana, a área é anualmente atingida pelas cheias desse rio, fator que determinou a sua demarcação como área de desenvolvimento secundário, conforme o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas – PDUA (PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS, 2008). Além do fenômeno das inundações, que interferiu diretamente nas decisões projetuais, em virtude da necessidade de máxima mitigação de alterações geomorfológicas, a região ainda é limítrofe com o Parque Delta do Jacuí – Área de Preservação Permanente (APP) definida por lei. Por essa razão, a região é ocupada de modo esparso em pequenas comunidades, através de habitações não regularizadas junto aos órgãos municipais, exemplificando um cenário típico nacional: comunidades carentes que se instalam em áreas de risco ambiental por falta de condições financeiras de inserção no mercado imobiliário formal. A área também possui parcelas rurais voltadas à produção hortifrutigranjeira e a rizicultura, grandes vazios urbanos e áreas de preservação ambiental.

Figura 1 - Diagnósticos iniciais - Mapa de síntese local



Fonte: Apresentação da 2ª etapa da pesquisa

A região ganhou destaque regional nos últimos anos em virtude da implantação da Rodovia do Parque (BR-448), projetada de modo a cruzar a município no sentido Norte-Sul, constituindo-se como via alternativa à BR-116, um dos eixos rodoviários mais movimentados do país em um dos trechos intermunicipais de maior demanda da região metropolitana de Porto Alegre. A implantação dessa rodovia acentua a preocupação com a manutenção do ecossistema e da regularização das comunidades ali situadas, já profundamente impactados por diversas ações antrópicas. Por outro lado, essa acessibilidade enseja potencialidades importantes que poderão ser efetivadas de forma sustentável a partir do estudo proposto.

O artigo está estruturado em seis seções. Além desta apresentação geral, na seção seguinte, *Projeto como produção coletiva e transdisciplinar*, descreveremos as características do projeto em análise, desde as demandas da Prefeitura Municipal de Canoas até as condições da área em tela; na terceira seção, *Dos megaequipamentos à urgência socioambiental*, trataremos do esforço projetual em compatibilizar viabilidade econômica de megaempreendimentos com otimização de características locais e viabilização de forma de ocupação tradicional de área considerada de risco; a quarta seção, *Sistema de interfaces: abordagem metodológico-projetual*, é a seção que inicia a discussão de conceitos e métodos aplicados ao projeto, sendo interface um dos métodos

centrais de abordagem da área e norteador das proposições projetuais; a quinta seção, *Do analítico ao projetual: a aplicação da noção de transescalaridade*, realiza um debate sobre a questão das escalas, desde a mudança de estatuto do conceito na contemporaneidade até a capacidade de se operar propositivamente com a noção de transescalaridade. Finalmente, na sexta seção, *Da sustentabilidade ao multinaturalismo: teoria social contemporânea aplicada*, é exercitada a incorporação *a posteriori* do recente conceito de multinaturalismo como capaz de explicar o sentido das análises que sustentaram as decisões de projeto, desde a crítica à ideia de sustentabilidade que aparecia preliminarmente nos estudos e documentos de parametrização até o problema a ser enfrentado pela pesquisa e projeto.

Projeto como produção coletiva e transdisciplinar

Com o objetivo de responder às demandas preliminares definidas pela SECOPA, organizou-se um programa de usos, atividades e equipamentos voltados ao turismo ecológico, à pesquisa e educação ambiental e a empreendimentos promotores de diversidade e centralidade. Uma equipe multidisciplinar estruturou todos esses empreendimentos em torno de um complexo integrado ao projeto de regularização fundiária da comunidade da Praia de Paquetá. A extensão das formações e a articulação horizontal dos diferentes saberes em cada etapa do trabalho, bem como a articulação vertical entre as diferentes etapas, induziu a prática de transdisciplinaridade. A constituição da equipe multidisciplinar, por sua vez, foi uma condição formal feita pela SECOPA.

As quatro etapas de desenvolvimento da pesquisa e seu resultado em diretrizes projetuais acionaram diversas áreas do conhecimento, sob a coordenação geral de pesquisadores com formação em disciplinas que compõem a chamada área das Ciências Sociais Aplicadas – em particular, Planejamento Urbano e Regional e Arquitetura e Urbanismo. O leque, todavia, foi bastante amplo, indo do Direito à Engenharia Geotécnica, passando por Geografia, Biologia, Sociologia, Administração, Economia e chegando até o Design e as Engenharias Elétrica, Hidráulica e de Transporte. Ao todo, a equipe contou com doze professores/pesquisadores, dos quais dez eram doutores, além de um conjunto de estudantes de doutorado, mestrado e graduação das diferentes áreas do conhecimento.

A dinâmica transdisciplinar teve como eixo polarizador e impulsionador de questões a equipe coordenadora de planejamento urbano e a de arquitetos-urbanistas. Em cada etapa, apareceram formações mais relevantes, como Geografia, Biologia e Direito na primeira etapa, na medida em que seus levantamentos balizaram as possibilidades formais e as condicionantes especificamente ambientais. Tais levantamentos, obviamente, implicavam tomadas de posição fundadas não apenas nas diferentes formações disciplinares, mas também nas distintas escolhas éticas dos pesquisadores. Os debates foram, muitas vezes, acalorados, pois as dimensões políticas das escolhas eram inevitáveis. A presença de estudantes em diferentes momentos de formação trazia indagações que forçavam os professores-pesquisadores a fazerem uma revisão sistemática de princípios muitas vezes consolidados. Às vezes, um retorno no traçado de uma via impunha problemas impressionantes, dadas as diferentes formações. Em cada detalhe do projeto, a transdisciplinaridade se fez presente, em função do compromisso e interesse da totalidade dos membros da equipe.

O desdobramento projetual desta ação teórico-prática levou a organização da área em quatro setores, observando suas particularidades ambientais e vocações socioeconômicas: i) área de turismo e empreendimentos privados; ii) corredor de acesso; iii) Praia de Paquetá e iv) área ecológica. Cada um desses setores é composto por uma articulação de subprogramas que, por sua vez, constituem um projeto específico, que guarda certa autonomia e determinada interação com os demais. Essa perspectiva sugere, por exemplo, um possível desenvolvimento em etapas de implementação e um sistema de gestão que potencialize a articulação entre distintos agentes e escalas. Destacam-se cinco modos de operação projetual que, combinados, definem o escopo conceitual de cada componente:

1) a conservação do sistema ambiental, a partir da identificação e caracterização do patrimônio natural e/ou cultural;

2) a recuperação do sistema ambiental, referente àqueles elementos cujos efeitos das ações antrópicas possam ser definidos como de impacto mediano, e sobre as quais se podem estabelecer medidas de reversão;

3) a regeneração do sistema ambiental, como estratégia incidente em sistemas caracterizados por um alto grau de deterioração;

4) a inovação, como estratégia de introdução de elementos novos no sistema, integrando-os às redes de relações pré-existentes, visando, sobretudo, irrigar o território

com novos usos, centralidades e possibilidades ecológicas, além de sanear deficiências de infraestrutura, e;

5) a educação ambiental, como elemento essencial na formação da cidadania e como elo de pertencimento entre território e comunidades envolvidas.

Quadro 1 - Relação dos Quadrantes e Equipamentos

1° QUADRANTE	<ul style="list-style-type: none">• Passeio dos Sinos• Concha Acústica• Marina Pública• Farol do Delta• Parque das Águas e Pesque e Pague	2° QUADRANTE	<ul style="list-style-type: none">• Cordão de Transição• Comunidade Praia de Paquetá• CIACAN• APA
3° QUADRANTE	<ul style="list-style-type: none">• Mosaico Eco-Cultural	4° QUADRANTE	<ul style="list-style-type: none">• Centro de Eventos

Fonte: Relatório da 3ª etapa de pesquisa

O primeiro quadrante, denominado pela SECOPA como área de turismo e áreas de empreendimento privado, tem como principal elemento de conexão o Passeio dos Sinos (*promenade*). Trata-se de uma plataforma linear elevada junto à orla do Rio dos Sinos, situada no setor setentrional do complexo, junto ao acesso à Praia de Paquetá. Sua ocupação é composta por bares, restaurantes, sanitários públicos e áreas de contemplação, além da função de estar e de percurso, de modo que, ao sul, a plataforma elevada propicia a conexão com a área destinada à Marina Pública e à esplanada do Portal do Delta. A Concha Acústica foi implantada de modo a finalizar o Passeio dos Sinos através de um grande equipamento público de caráter cultural, propício para receber eventos culturais, tendo como infraestrutura básica estacionamento, bicicletário, posto de vigilância, quiosques comerciais e sanitários. Em situação central no quadrante, a Marina Pública destina-se à atracação de embarcações de lazer de pequeno e médio porte, sendo também infraestrutura para o funcionamento de passeios pelo Delta do Jacuí. Junto à esplanada do Portal do Delta foi proposto o Farol do Delta, elemento com caráter arquitetônico e simbólico, contendo farol, mirante, atracadouro, paradoro e bar, voltado à recepção de turistas. Inicialmente pensado para a margem oposta ao Rio dos Sinos – terreno de municipalidade de Nova Santa Rita –, esse componente foi deslocado para a região de Canoas por entraves jurídicos e, posteriormente, foi retirado do projeto.

O Parque das Águas é caracterizado como um componente que, junto com o Centro de Eventos, promove maior centralidade à escala urbana – ambos foram idealizados para viabilizar economicamente o complexo, todavia foram pensados como adjuvantes da sustentabilidade integral do projeto. Como composição, o Parque das Águas conforma-se por um conjunto de piscinas interligado através de uma estrutura arquitetônica que abriga bares, vestiários e espaços de lazer. Por sua característica mercadológica, seu acesso deve ser fácil e com muita visibilidade, fazendo com que fosse situado ao norte da via de acesso, junto ao entroncamento com a Rodovia do Parque, com visual a partir da mesma.

Por sua relação direta com a área de preservação e o contato com o Rio dos Sinos, o segundo quadrante é voltado para atividades com caráter ambiental e pela regularização fundiária da comunidade da Praia de Paquetá, sendo composta pelo Centro de Integração Ambiental de Canoas (CIACAN), pela própria comunidade, além da integração com a APA e seu limite com a rodovia, definido como Cordão de Transição.

Figura 2 – Croqui de Estudo do CIACAN



Autor: Prof. Gilberto Cabral

No entroncamento do acesso da Avenida das Canoas – via de acesso ao complexo a partir da Rodovia do Parque – com a Alameda do Rio, que dá acesso à

comunidade local, estabeleceu-se o CIACAN. Voltado à exploração das diversas atividades relacionadas ao meio ambiente, o CIACAN estabelece uma interface ativa com os ecossistemas existentes na área, em particular da margem do Rio dos Sinos e das áreas de várzea existentes na APA e no Parque do Delta do Jacuí. Nesse sentido, a Praia de Paquetá constitui-se como lócus privilegiado de acesso controlado a ecossistemas representativos de toda a região da bacia do Lago Guaíba. O Cordão de Transição difere dos demais componentes por não ser um objeto arquitetônico, mas sim uma proposição urbanística associada a um plano de gestão e manejo ambiental específico. O Cordão está assentado como proposta de regeneração e conservação do ambiente natural, através da inserção de equipamentos públicos e privados, e tem capacidade de resposta frente aos conflitos ambientais identificados. Entre os equipamentos que poderão compô-lo, sugerem-se bases de operação da Defesa Civil, unidade de saúde, posto policial, estação de bombeiros, além de áreas de recreação e lazer, como clubes e associações.

Nos dois quadrantes situados ao norte do complexo, idealizaram-se dois programas associados ao complexo território de margem da Rodovia do Parque, sempre buscando associar esse novo elemento às territorialidades existentes. Assim, na região de maior centralidade, com mais relação com o crescimento da mancha urbana do município de Canoas (3º quadrante) implantou-se um Centro de Eventos. Já na área que atualmente possui uso predominante de hortifrutigranjeiros foi pensado o Mosaico Ecocultural (4º quadrante).

Por sua relação com ambientes conflitantes, tais como uma rodovia de grande circulação e uma área de preservação, projetou-se, na faixa de território situado longitudinalmente à Rodovia do Parque, o que se denominou Mosaico Ecocultural. Em uma estrutura fundiária configurada por pequenas propriedades destinadas à produção hortigranjeira, trata-se de um componente importante para a estabilização da interface cidade-rio. Este garante a permanência dos usos produtivos atuais e estabelece uma faixa separadora em relação aos limites de urbanização intensiva.

A proposta de um Centro de Eventos estabelece a principal centralidade econômica na interface cidade-rio, tratando-se de uma proposição com abrangência regional, que responde também à expectativa política de situar a cidade de Canoas entre os maiores polos culturais do sul do Brasil. O que se está denominando, genericamente, como Centro de Eventos, melhor se define como um complexo de atividades integradas, incluindo:

- a) centro de convenções;
- b) hotel de alta categoria;
- c) galeria de comércio, serviços e gastronomia;
- d) pavilhão de eventos promocionais;
- e) praça pública;
- f) estacionamentos.

Como composição arquitetônica, as principais funções se organizam em torno de uma praça central, voltada para o Sul, estruturada através de galerias contínuas. Na volumetria do conjunto, destacam-se: a torre do hotel, que define um marco vertical que pode ser visualizado à distância e o corpo do auditório principal, implantado em meio a jardins e um grande espelho d'água.

Quanto à comunidade da Praia do Paquetá, observa-se que a manutenção da comunidade em seu local original passou, a partir de certo ponto, a ser questão decisiva para a continuidade do projeto. A conservação dos laços sociais existentes, a recuperação do ambiente natural e construído, a inovação tecnológica do meio construído no sentido da sustentabilidade ambiental, a educação ambiental, o fortalecimento da cidadania e os estudos para a qualificação ambiental, urbanística e arquitetônica do setor ocupado pela comunidade residente, formada por cerca de 60 famílias, forneceram hipóteses e embasamentos projetuais para a sua manutenção no território.

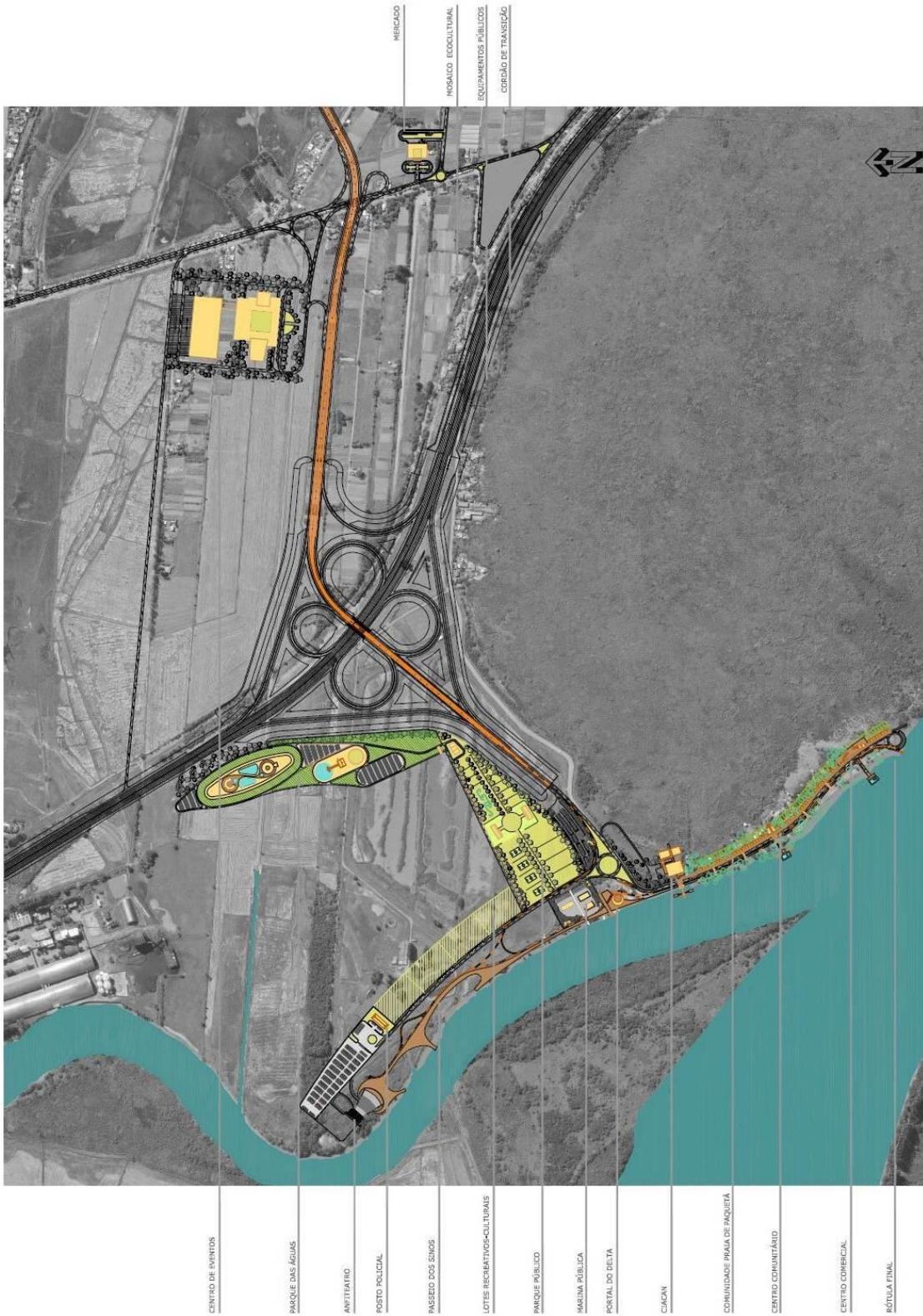
É importante assinalar, entretanto, à guisa de advertência quanto às implicações dessa decisão, a localização sensível que esse componente ocupa na composição geral da proposta: uma longa faixa de terreno passível de inundação, onde existiram ocupações irregulares, e que se redesenha a partir da implantação da Rodovia do Parque e do novo acesso à Praia de Paquetá, em especial, com a construção do terrapleno que serve de embasamento à rodovia, alterando a dinâmica hídrica do setor, sem que se tenham elementos para avaliar tal impacto. As condições de habitabilidade do setor são críticas, tanto no que diz respeito ao risco permanente de inundações, quanto à precariedade das habitações e infraestruturas. Complementando a área habitacional, existe uma precária infraestrutura de atendimento turístico, formada por alguns bares. A estreita faixa de praia carece de equipamento e mobiliário urbano.

A região de estudo apresenta potencial para ser uma nova paisagem para a cidade de Canoas, configurando como principal área de expansão e representando assim a imagem do

futuro da cidade. A região, no entanto, não pode ser urbanizada aos mesmos moldes da cidade como hoje está construída e, neste sentido, o projeto pode apresentar uma alternativa viável com repercussões locais, municipais e regionais. (MARZULO et al, 2013, p. 763).

No momento de uma possível consolidação do projeto, destaca-se que o mesmo caracteriza-se como um belo exemplo de como utilizar o caso de grandes construções, que alteram significativamente a esfera local e regional, associadas a um planejamento urbano sustentável, que visa mitigar esse impacto na cidade e suas comunidades. Exemplo esse que pode ser apontado quase com ineditismo nacional, ao menos pelo que é noticiado a partir de diversos exemplos associados a megaempreendimentos, como os realizados para a Copa do Mundo FIFA 2014 e as Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016. A disponibilidade desses recursos poderia resultar no cumprimento de propostas históricas, como a regularização fundiária e a urbanização de comunidades, mas, nesse sentido, o que se apresenta é uma inversão de prioridades.

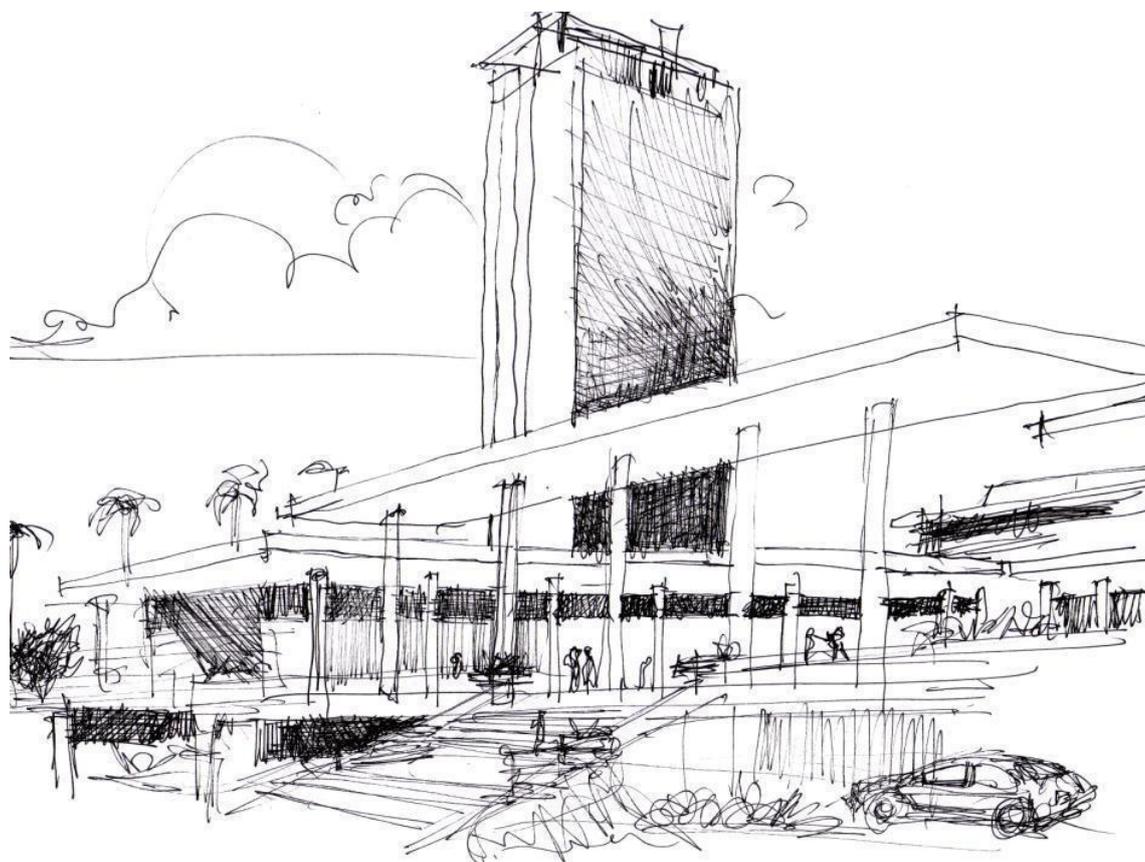
Figura 3 - Imagem da versão final do estudo urbanístico [reduzida por FS]



Dos megaequipamentos à urgência socioambiental

Dadas as condições econômicas dos municípios e suas prioridades de investimento, não há como planejar um projeto de macroescala urbana exclusivamente através da gestão pública, pois sua sustentabilidade econômica está atrelada ao envolvimento da esfera privada no complexo, uma vez que essa traz equipamentos destinados à polarização e a geração de receitas e outros relacionados ao atendimento social e ambiental. A preocupação ao longo da elaboração foi de estruturar a implantação dos equipamentos de modo que a ação do mercado, necessária para a sustentabilidade econômica, seja centralizada em alguns componentes e minimizada em outros. A rede hoteleira, em especial, assume a função de geração de ganhos de externalidades, dada a dimensão do investimento público no equipamento. Como equipamento polarizador em termos de dinâmica econômica e limitante em termos de estrutura urbana, o Centro de Eventos tem sua viabilidade associada à movimentação e animação urbana prevista para seu entorno, na medida em que se integra à malha urbana pré-existente. Por mais que a gestão dos grandes empreendimentos do projeto seja realizada através da iniciativa privada e, logo, visem resultados positivos economicamente, o trabalho pormenorizado nos equipamentos, estruturado no plano de negócios, aponta ganhos de externalidades a partir do retorno do investimento público no caráter socioambiental do projeto

Figura 4 – Croqui de Estudo do acesso ao complexo de Centro de Eventos



Autor: Prof. Gilberto Cabral

Alguns equipamentos têm função de intermediação entre a economia e as práticas sociais da região e, por esse motivo, foram pensadas na região central do projeto, de modo a estabelecer um gradiente. É o caso do Cordão de Transição e do Mosaico Ecocultural. O projeto sustenta-se propositadamente para apresentar uma estrutura plenamente viável, sob as perspectivas sociais, ambientais e econômicas, a fim de possibilitar ao poder público "resgatar para o benefício da sociedade a valorização provocada por seus próprios investimentos em infraestrutura urbana, e frear a retenção especulativa de imóveis vazios em áreas urbanas" (WHITAKER; MARICATO, 2001, p. 2).

O projeto se apresenta como importante referência municipal e metropolitana, tanto sob a perspectiva do turismo quanto de planejamento urbano, ao integrar elementos da paisagem estabelecida a componentes projetuais, constituindo uma nova paisagem, com potencial para se tornar uma referência de projeto sustentável social, econômica e ambientalmente. Destaca-se, no entanto, que o projeto é uma alternativa viável, tendo seu funcionamento pleno dependente da consolidação dos

empreendimentos e inserido nas políticas públicas municipais, como através do respaldo e estruturação dentro das premissas expressas no Plano Diretor:

O tema da sustentabilidade foi relacionado ao do planejamento urbano, de modo que só é possível pensar na sustentabilidade vinculada à noção de temporalidade. Alguns dos equipamentos incentivam tanto a educação ambiental como um uso do solo mais harmônico. É o caso do Cordão de Transição, situado em área que historicamente é ocupada irregularmente por grupos sociais pobres colocados à margem do mercado imobiliário, com condições de habitabilidade precárias e, logo, conflitantes com o ambiente. (MARZULO et al, 2013, p. 762).

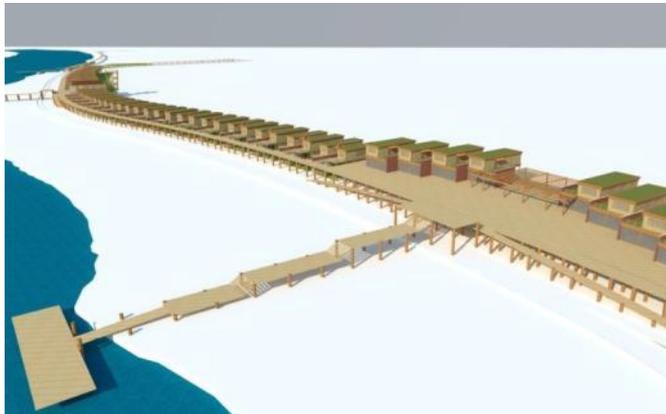
Com relação à comunidade da Praia do Paquetá, foi estruturada, inicialmente, a proposição de dois cenários, sendo que o primeiro deslocaria a comunidade para uma região próxima, ao passo que o outro manteria a comunidade no local. Ambos preveem o reassentamento em residências novas, regularizadas e, portanto, adequadas aos riscos ambientais. Por ser uma área cercada pelo Parque do Delta do Jacuí, a região apresenta um excelente contato com a natureza, sendo a principal orla do município. Por isso, é a única da urbe gravada no PDUA como Área de Potencial Turístico. A economia dos habitantes varia sazonalmente. Assim, nos meses quentes (quando sua população dinâmica chega a mais de mil pessoas), ela se volta à atividade de turismo, enquanto nos demais, busca recursos alternativos como a pesca e a coleta informal de resíduos.

Não é toda favela, entretanto que pode ser urbanizada. Há assentamentos que colocam em risco seus moradores ou que tornam irreversíveis áreas ambientalmente frágeis e estratégicas para o interesse difuso. Esse conhecimento é importante para o Brasil e somente aqui ou em países semelhantes ao nosso ele pode ser desvendado. Sistematizá-lo é um importante papel da universidade (MARICATO, 2003, p. 6).

Em que pese a importante consideração da área de risco sujeita a inundações, face o inquestionável conhecimento de que as comunidades mantêm sua estrutura e dinâmica social quando mantidas em seu território, auxiliando nas implicações que o processo de reassentamento acarreta, optou-se, a partir da terceira etapa de projeto (dentro de quatro etapas no total), por selecionar o segundo cenário, apresentado acima. Para o grupo social da Praia de Paquetá, foi previsto um projeto de regularização fundiária no próprio local, o que evitaria "os projetos que implicam em ações cirúrgicas de remoção e demolição" (JACOBS, 2009, p. 361), mantendo a comunidade atrelada ao

seu território, sua economia e seus hábitos. Essa decisão contribui efetivamente para a manutenção dos vínculos sociais e econômicos, visto que, conforme mencionado, a economia da comunidade é estruturada a partir do contato direto com o Rio dos Sinos.

Figura 5 – Perspectiva do conjunto de casas



Autor: Elaboração da equipe.

Figura 6 - Perspectiva das casas



Autor: Elaboração da equipe.

Sistema de Interfaces: abordagem metodológico-projetual

A noção de interface urbana deriva diretamente da ecologia natural, atualizada no quadro das teorias sistêmicas. O conceito de interface pode ser brevemente definido como espaço de sobreposição entre sistemas distintos, cuja interação amplifica as possibilidades de trocas de energia, matéria e informação. Nesse sentido, na transposição do conceito para a análise urbana, isso implica reconhecer, na estruturação

da paisagem e do território, espaços em que distintas características morfológicas e funcionais se encontram e fornecem espaços potenciais à abordagem projetual nas escalas urbanas e territoriais. Dito de outro modo, reconhecer território e cidade como sistema de interfaces sugere uma estrutura de espaços com capacidade de resposta para a organização das atividades humanas em direta relação com a paisagem cultural e o ambiente natural.

Pensar projetualmente o território como sistema de interfaces pressupõe, de imediato, duas circunstâncias: um espaço que se percebe a partir da tensão entre a paisagem natural (e suas características geomorfológicas, hídricas, iológicas) e o processo antrópico destinado à sua transformação; e um espaço organizado a partir de uma disciplina de intenções coordenadas, isto é, de uma ideologia projetual que busca conduzir, por simulação, a modelagem de uma outra paisagem. Implicações de um e outro estado: atribuir, ao primeiro quadro, um diagnóstico de conflitos (e eventuais potencialidades) e assumir que o método (simulação/modelagem) é potente o bastante para corrigir conflitos e ampliar potencialidades.

No projeto em questão, a definição dos limites foi pensada e aplicada a partir de uma série de princípios estruturais para a composição:

- Princípio do reconhecimento da condição urbana: compreender o território de bordo entre cidade e ambiente natural como parte ativa do sistema urbano, isto é, interpretar os bordos como componentes essenciais à estabilidade e à sustentabilidade do sistema como um todo.
- Princípio programático: a partir da interpretação crítica do programa proposto pelo contratante (poder público), a definição do escopo do projeto implica o reconhecimento das distintas escalas de atuação, na calibragem das ações arquiteturais em relação ao território, na valorização (hierarquia) de certos elementos e na complementação do programa original.
- Princípio de setorização em quadrantes: A partir do reconhecimento das implicações da implantação da rodovia, cujo traçado estabelece uma nova geometria de relações na estruturação da paisagem. Tal setorização conduz, naturalmente, a um modelo de inserção dos componentes projetuais propostos e ao estabelecimento de vínculos entre eles.

Da relação entre programa (reinterpretado e enriquecido) e território (interpretado enquanto padrões de paisagem e estruturado através do desenho artificial

da rodovia), é possível, como procedimento metodológico, estabelecer, em linhas sumárias, diferentes estratégias de projeto:

- A conservação como princípio de atuação para as áreas de preservação da paisagem natural. Implicações com a inserção das culturas do lugar: a comunidade da Praia de Paquetá, a vocação produtiva de hortifrutigranjeiros. Compreender, pois, a noção de conservação como processo dinâmico de sustentação de práticas sociais associadas aos ciclos de permanência e transição dos sistemas naturais.
- A regeneração do sistema natural, em especial, nas áreas mais impactadas pela ação antrópica. Duas “escalas” de pertinência são imediatamente reconhecíveis: os efeitos da ocupação (sub)urbana irregular e ilegal e os gigantescos impactos decorrentes da implantação da rodovia. Há distinções importantes a considerar: enquanto, no primeiro caso, os impactos podem ser compreendidos e mensurados evolutivamente, a fim de que sejam sanados ou mitigados através de um projeto regenerativo que considere fortemente o componente social, no segundo caso os impactos são permanentes, produzidos em um curto período de tempo e são de difícil mensuração imediata. De fato, é impossível saber como o ecossistema natural irá se adaptar às transformações decorrentes da gigantesca obra de engenharia.
- A recuperação de valores culturais e práticas socioespaciais. No caso presente, outra vez, duas questões precisam ser consideradas: as expectativas da comunidade residente, em consideração às alternativas de permanência ou realocação, e a expectativa de significativa valorização fundiária em decorrência da nova condição de acessibilidade da área face à abertura da rodovia.
- A inovação, estratégia que implica na inserção, no sistema, de componentes novos (ou alienígenas?) que, integrados à estrutura, são capazes de induzir novas potências. De fato, a própria construção da rodovia constitui uma importante operação inovadora *top-down* que impacta o sistema como um todo. Na esteira dos possíveis conflitos ambientais gerados pela construção, há a dimensão urbanística da

acessibilidade que é capaz de gerar, por si só, um novo cenário de relações.

- O manejo ambiental continuado, apoiado em critérios técnicos definidos, diagnósticos e formas de monitoramento evolutivas, desprendendo-se das decisões políticas passageiras. Em outras palavras, a necessidade de instâncias autônomas de monitoramento, manejo e instauração de ações de desenho e gestão da paisagem e do território.
- A educação ambiental, como estratégia que enlaça todas as demais, promovendo, continuamente, ações de tomada de consciência quanto aos valores ambientais e à fragilidade sistêmica dessa parcela de território urbano.

A inter-relação entre as diferentes linhas de estratégia permite que se visualize uma espécie de matriz de interações que estabelecem dispositivos projetuais. Como exemplo, o projeto marcadamente sugere a necessidade da construção de práticas de manejo inovadoras, em relação à interface com o Parque do Delta do Jacuí, a partir da evidente condição de “não projeto” que caracteriza a legislação que estabelece institucionalmente esta área de preservação permanente.

A seguir, apresentamos observações sobre alguns dos componentes projetados e suas implicações conceituais, valendo-se da aplicação dos princípios anteriormente referidos:

Com relação ao Mosaico Ecocultural, vê-se que este objetiva garantir a estabilidade da interface entre a cidade consolidada e o novo território incorporado ao tecido e à estrutura urbana, através da manutenção e incentivo aos usos produtivos rurais (hortifrutigranjeiros, em especial) preexistentes. Nesse sentido, propõe-se, em nível de gestão, um processo de cooperativização dos produtores, além da construção de um mercado público e de uma escola como marcos urbanos e lugares de educação cidadã e voltados à comercialização direta daquela produção, além de sede de eventos políticos e culturais. Desde essa perspectiva, opera, marcadamente, uma estratégia de conservação aliada à inovação caracterizada pela inserção de novos elementos ao sistema de interfaces.

Com relação ao Cordão de Transição, entre rodovia e a área pertencente ao Parque do Delta do Jacuí, a criação de uma faixa longitudinal, acompanhando a rodovia, destinada a usos culturais, esportivos e de lazer ativo, com gestão institucional concertada, objetivava definir uma espécie de membrana protetora para o interior da

área de preservação permanente. Nesse sentido, opta-se por uma estratégia inovadora que se acopla ao objetivo de regeneração do ambiente natural protegido.

Com relação ao CIACAN, equipamento especializado inserido como articulação entre a área de preservação permanente e a Praia de Paquetá de Paquetá, o objetivo é construir um elemento que integre diferentes funções, em âmbitos de gestão ambiental, investigação aplicada aos ecossistemas do Parque do Delta e à ecologia humana, fomentando a educação para a cidadania. Nesse plano, o CIACAN busca ser uma proposta inovadora, também em termos arquiteturais, a partir do projeto de um edifício que, a um só tempo, se diferencia do entorno, e se integra, ecologicamente, ao ambiente.

Com relação à *promenade* Passeio dos Sinos, propõe-se uma extensa estrutura de animação a partir de um caminho elevado que acompanha a orla, ao longo do qual se inserem diferentes atividades de lazer, culminando com um anfiteatro capaz de abrigar eventos de grande porte. Essa linha artificial que organiza as atividades de lazer da orla serve, também, como marco arquitetônico, conectando-se à marina pública e outros elementos importantes do plano.

Com relação ao Farol do Delta, componente descartado pelas autoridades na versão final do projeto, houve a introdução (inovação) de um elemento de forte conotação simbólica, capaz de gerar uma identidade única ao conjunto.

Figura 7 - Croqui de estudo do Farol do Delta



Autor: Prof. Leandro Andrade

Com relação aos componentes Centro de Eventos e Parque das Águas, âncoras econômicas da composição urbanística, nota-se que devem ser entendidos como marcos de inovação que objetivam dar fortaleza e sustentabilidade ao Plano de Negócios associado ao projeto urbano.

Com relação à Praia de Paquetá e comunidade residente, cabe aqui um comentário mais particularizado, na compreensão de que, por si só, a problemática envolvida nessa interface complexa, caracterizada pela ocupação irregular do bordo entre o rio e o banhado, exige (de fato exigiu) um projeto particularizado, de grande complexidade social, espacial e tecnológica. Destacadamente:

- 1) o processo de decisão na manutenção da comunidade em seu lugar originário, descartando uma alternativa de deslocamento para uma localização ao norte da área;
- 2) a definição de princípios projetuais e técnicos com relação à reconstrução do conjunto edificado, *vis-à-vis* a fragilidade ecológica do sítio;
- 3) a busca de uma solução arquitetônica adequada, ao nível da unidade habitacional, e urbanística integrada, considerando as atividades produtivas da comunidade, bem como os usos de turismo e lazer consagrados no lugar;
- 4) a definição de um programa de atividades e equipamentos de apoio, articulando a escala de lugar à escala territorial mais ampla.

Há consideráveis riscos no conjunto das soluções adotadas para o plano setorial da Praia de Paquetá. Em especial, em razão das dificuldades, no processo de projeto, de se estabelecer um verdadeiro processo de participação da comunidade e das decisões, sobretudo políticas, do poder público, em relação aos distintos cenários e diferentes proposições apresentados. Todavia, em consideração à complexidade da problemática enfrentada, haveria uma única possibilidade, em termos conceituais e ideológicos, qual seja, o da firme aposta na inovação, respeitando, obviamente, as restrições ambientais do lugar. No conjunto, não resta dúvida aos autores de que o plano urbanístico geral para a área e a integração dos distintos componentes de projeto foram orientados pelas estratégias de conservação, regeneração e recuperação da paisagem natural, buscando estabelecer um diálogo com os elementos arquitetônicos propostos, que se caracterizam fortemente pela inovação.

A utilização de diálogo a partir dos princípios de interfaces acima mencionados, aplicados como conceito para a transição (gradação) entre os equipamentos, visa a integrar premissas econômicas do complexo aos equipamentos destinados à comunidade e ao turismo local, com caráter socioambiental. Na composição do estudo, verifica-se um eixo norte-sul marcado pela implantação da Rodovia do Parque que realiza um papel, destacado pelo projeto, de interface entre o urbano e o rural, configurando uma proposta de borda para a ocupação urbana do município. A abordagem transescalar transcende ao projeto urbanístico ambiental. O fortalecimento de uma identidade comunitária, voltada à valorização e cuidado dos espaços coletivos, associada à consciência da conservação do habitat individual é condição essencial para o sucesso do empreendimento.

Do analítico ao projetual: a aplicação da noção de transescalaridade

A questão das escalas assume relevância na contemporaneidade em virtude do fenômeno da globalização (SWYNGEDOUW, 1997). Em que pese o fato de ser uma noção clássica da geografia, tem sua atualização ligada às formulações que caracterizam a globalização como fenômeno espacial que incide simultaneamente em diferentes escalas, ao assumir aspectos locais em seu processo de difusão e atuar nas escalas regional, nacional e supranacional, como forma de instauração da hegemonia do fenômeno. Aí reside sua peculiaridade enquanto fenômeno frente a outros processos similares ao longo da história, em especial a da moderna sociedade ocidental.

Das Grandes Navegações à implantação das empresas multinacionais, se encontram processos com similitudes ao da globalização, na medida em que são processos histórico-econômicos que se difundem. Ao implantar suas dinâmicas nos epicentros e periferias de influência do sistema político-econômico ocidental, esses processos constituem um padrão de dominação em termos políticos, econômicos, sociais e culturais. Todavia, a peculiaridade da globalização reside em sua capacidade de assumir características de micro (local), média (regional) e macro (nacional e supranacional) escalas, como procedimento de afirmação de seu processo de expansão e inserção em diferentes localidades. Trata-se de uma dinâmica que, ao mesmo tempo, garante a penetração do fenômeno, assumindo características locais/regionais e de inserção de aspectos locais na escala global.

Assim, a escala global se renova através da inserção em seus procedimentos de expansão de características oriundas das mais variadas localidades e regiões. Ademais, tem sua atuação facilitada nos mais distintos níveis escalares por sua capacidade de absorver características específicas dos locais e regiões em que incide (SANTOS, 1999). Daí a força analítica da noção de transescalaridade para a compreensão do fenômeno da globalização, cuja centralidade analítica inevitavelmente repousa na categoria de pensamento espaço.

O desenvolvimento de instâncias político-administrativas com base espacial vem passando por sistemáticas transformações, dado o quadro apresentado. As relações entre cidades, regiões e nações em distintas esferas da vida social e cotidiana do homem comum aos fluxos financeiros internacionais e tecnológicos, sofreram abalos significativos na hierarquia espacial construída pelo pensamento moderno. As relações internacionais fundadas, por princípio, como relações entre Estados-nacionais passam a ser atravessadas por relações entre distintos entes político-territoriais situados em diferentes posições na hierarquia das escalas espaciais. Até então, tinha-se, como escala macro, o concerto entre Estados-nacionais, tendo como escala e ente espacial central os Estados-nacionais e níveis inferiores escalares e administrativo territorial, sendo suas respectivas subdivisões internas províncias, estados, regiões, municipalidades e/ou cidades.

Mesmo a criação de organismos internacionais no Pós-Guerra, cujo paradigma foi a Organização das Nações Unidas (ONU), isso não implicou a constituição de escalas superiores hierarquicamente no que se refere ao poder político-econômico e à autonomia de ação. Todas as instâncias supranacionais constituídas na segunda metade do século XX aparecem subordinadas à escala dos Estados-nacionais. E a relação entre os entes das diferentes escalas subordinadas à hierarquia espacial das organizações territoriais dos Estados-nacionais e as relações internacionais também a eles subordinada. Mesmo na época de expansão das empresas multinacionais, o capitalismo ainda manteve como referência a origem nacional das empresas, e sua instalação em outras nações dependia de altos níveis de subordinação às dinâmicas dos Estados-nacionais respectivos.

Contemporaneamente, as relações entre entes político-territoriais, situados em diferentes níveis na hierarquia espacial, se alteraram profundamente com a autonomização dos níveis escalares, que aumentou de forma quase total. Cidades e regiões de diferentes países passaram a estabelecer relações entre si, criando novos

níveis nas relações internacionais; cidades e regiões de diferentes países constituíram sistemas de intercâmbios; regiões e países, ou cidades e países, também configuram novos quadros de relações, quebrando a hierarquização espacial anteriormente estabelecida (MARX, 2011). Em termos de agentes econômicos, tal dinâmica se tornou ainda mais intensa: por um lado, devido à desnacionalização dos capitais constitutivos das corporações transnacionais, em que as espacializações das transações se diluem, na medida em que não se trata mais de relações entre empresas de países diferentes, ou de um Estado-nacional X com uma empresa de Y; por outro, porque as transações não estão mais subordinadas à hierarquia espacial dos entes político-econômicos, na medida em que a origem dos capitais é difusa e tem grande porosidade para integrar hipotéticos capitais locais-regionais-nacionais, conforme a caracterização do fenômeno globalização supra.

Eis a premência da formulação da noção de transescalaridade, noção que flerta com os limites heurísticos da própria ideia de escala. Se abordar uma área de projeto no centro de uma potente região metropolitana no sul do Brasil colocaria de antemão o problema das escalas envolvidas, dada a centralidade dos fluxos globais, que se concentram em regiões metropolitanas (RIBEIRO, 2004), e dada a relevância político-econômica da região metropolitana de Porto Alegre no Brasil meridional, descrição que, por si só, já remeteria a relações entre cidades, regiões, país e mundo, o problema das escalas emerge ainda com maior ênfase, na medida em que a área em tela tem demandado pelo ente político-territorial um projeto urbano-ambiental por ali estar implantada uma nova rodovia de ligação da metrópole com o estado, país e países vizinhos, e próxima a equipamentos de conexão de escala local, metropolitana, regional, nacional, supranacional e internacional. A saber: vias urbanas, trem metropolitano, rodovias estaduais, rodovias nacionais/internacionais, portos e aeroportos, além de um conjunto de equipamentos privados e estatais produtivos – de grandes instalações industriais até refinaria de petróleo, passando por produção primária, moradia e vida de bairro periférico em região metropolitana.

Conforme já informado, a área tem características históricas de ocupação sazonal – para lazer, no verão – pela população de bairros populares vizinhos e é ocupada como moradia por algumas dezenas de famílias ligadas formalmente à tradicional atividade da pesca artesanal no Rio dos Sinos. Ou seja, a própria escala local não remete imediatamente ao município de Canoas, mas a relações simultaneamente extremamente locais com dinâmicas que se inserem em atividades tradicionais da

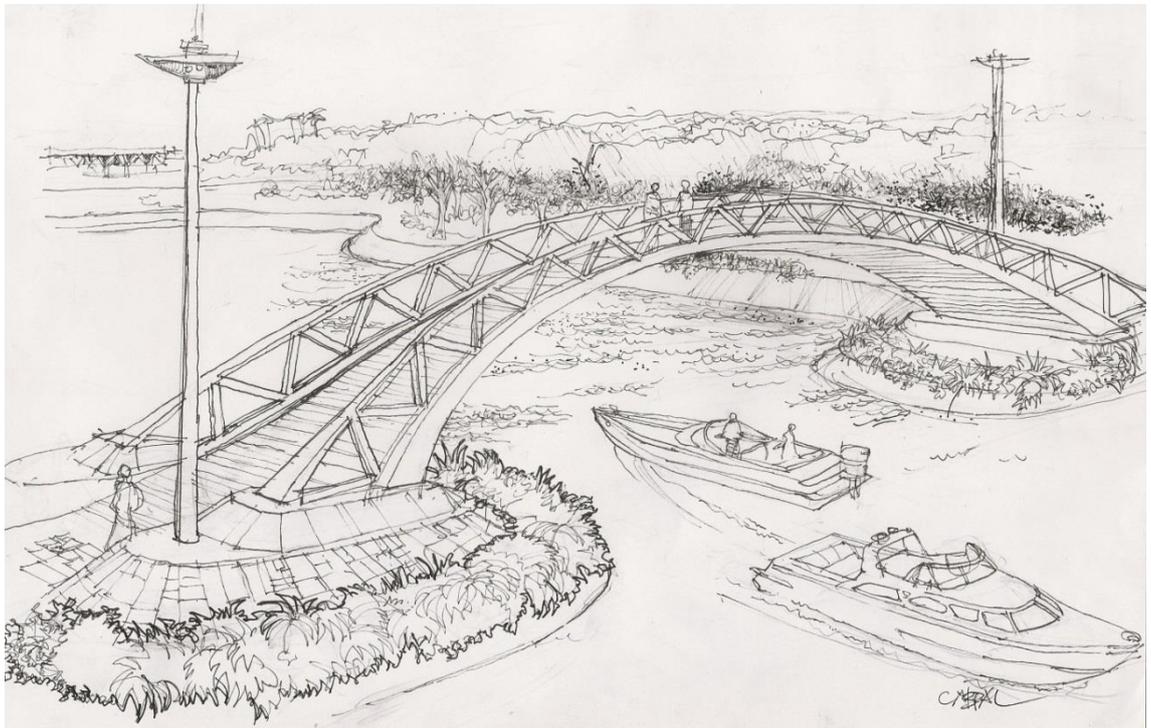
região, e agora a região não é a metrópole, mas sua parcela associada ao delta do Rio Jacuí e, logo, uma escala local que transcende ao nível jurisdicional do município. A escala local, logo, é menor que o nível político-territorial municipal e maior por se tratar de prática que está associada a uma região que vai além dos limites de incidência da municipalidade.

O nível local pode ficar mais ou menos estabelecido como um nível escalar cuja escalaridade é relativa e, logo, transescalar, pois, pela relação com equipamentos, além de outras razões, ocorre a emergência de outras escalas. A demanda pela inclusão de um centro de eventos – e assim entendemos e projetamos necessariamente o complexo turístico de hotelaria e atividades complementares – coloca a escala global articulada às escalas regional-metropolitana e local em decorrência dos impactos, caso seja implantado, futuramente, o projeto em sua totalidade. Talvez a expressão mais clara do emprego da noção de transescalaridade nesse projeto esteja no Mosaico Cultural. Esse elemento propõe área voltada à produção de alimentos, incrementando uma atividade ainda existente entre a Praia de Paquetá e o Centro de Eventos. Assim, ao mesmo tempo em que integra equipamentos cujo sentido primeiro os insere em diferentes escalas, atua na escala local, mantendo uma atividade produtiva voltada ao entorno, mas, agora, capaz de fazer parte dos insumos dos fluxos turísticos polarizados pelo Centro de Eventos e equipamento de hotelaria e atividades complementares. O Centro de Eventos, então, funcionaria como referência de limite para a expansão urbana, onde começam atividades produtivas primárias associadas, formando uma transição para o turismo ambiental e para a área de preservação, com ocupação e equipamentos adequados à utilização científico-educativa e à manutenção de atividades tradicionais, tais como o lazer, no verão, e a pesca artesanal das famílias residentes, que foram mantidas no mesmo local. O Mosaico Cultural, ao mesmo tempo, articula e carrega em si distintas escalas a partir da escala local.

Desde a concepção inicial de aproximação com as características da área de abordagem, a equipe tratou o problema das diferentes escalas que envolviam a área. No entanto, apenas à medida que as definições do projeto foram sendo consolidadas é que a noção de transescalaridade foi se impondo como tática de pensamento capaz de articular os diversos níveis espaciais emergentes dos diferentes equipamentos e da organização de funções territoriais propostas. Logo, a transescalaridade não aparece apenas na articulação entre equipamentos que remetem, em princípio, a diferentes escalas de atuação como, por exemplo, o Centro de Eventos, em escala nacional/global, e as

moradias dos habitantes da Praia de Paquetá, em escala local, mas da incidência de escalas regional, nacional e global no projeto do Passeio dos Sinos, onde ficam as moradias junto a um centro de pesquisa e educação ambiental (CIACAN) e no passeio contíguo, com equipamentos destinados ao turismo, além de parque de águas privado, destinado ao lazer. Mantêm-se, então, sob ambos, os passeios elevados e as atividades transescalares. Primeiro sob o passeio, onde estão as moradias e equipamentos voltados ao uso sazonal de lazer da população de bairros vizinhos e acesso qualificado aos transportes coletivo, privado e não motorizado. No outro passeio, há elementos para a contemplação da paisagem, além do acesso veicular e para pedestres, concha acústica, restaurante junto a oficinas e marina para barcos de passeio e, por fim, o Parque das Águas.

Figura 8 - Croqui de estudo do acesso à Marina Pública, não realizado devido à dinâmica hidrúca



Autor: Prof. Gilberto Cabral

A transescalaridade foi empregada sempre partindo de um nível escalar imediatamente associado a cada equipamento e das relações entre os diferentes equipamentos, o que fez emergirem distintas escalas que incidem sobre as escalas previamente associadas em cada um, permitindo um movimento de pensamento

projetual, no qual a transescalaridade utilizada para o conjunto do projeto passa a se estabelecer em cada equipamento e função definida pelo projeto.

Da sustentabilidade ao multinaturalismo: teoria social aplicada

Nas últimas décadas, os temas ligados à sustentabilidade se proliferaram. Como sempre, a banalização da noção traz consigo o germe de seu esgotamento explicativo: as mais diversas aplicações e fenômenos aparecem como sendo passíveis de serem contempladas pela noção. O diferencial da noção como matriz específica para determinadas aplicações perde força, na medida em que a sustentabilidade aparece como referência das mais distintas aplicações. Sua dimensão particular, ligada a dinâmicas capazes de produzir valores responsáveis pela sustentação do processo, dentro do paradigma ecológico e associada à ideia de *autopoiesis* como autorregulação sistêmica, perde-se em um emaranhado de aplicações, nas quais é empregada como guia. É possível, no entanto, que os limites da sustentabilidade como noção aplicada esteja em seu referencial epistemológico.

A ideia de autorregulação subjacente ao referencial estabelecido pelo paradigma ecológico apresenta problemas evidentes ao ser aplicada a fenômenos sociais, se supomos as organizações sociais modernas como sendo marcadas por relações de dominação (WEBER, 2000). Se o sistema tende ao equilíbrio, a perenidade de organizações societárias e comunitárias, nas sociedades ocidentais hierarquizadas através de relações de dominação, estaria fugindo aos princípios da hipótese da autorregulação. Pode-se, porém, argumentar que a estrutura hierárquica de dominação é parte do funcionamento do sistema social e, logo, a autorregulação do sistema não teria como sentido o equilíbrio, mas exatamente a manutenção do desequilíbrio. Tal aceção colocaria problemas éticos profundos para a noção de autorregulação, na medida em que serviria para explicar, como absoluta, a tendência das organizações sociais de se constituírem hierarquicamente com a imposição de mecanismos de dominação. Todas as doutrinas autoritárias e elitistas encontrariam naquela aceção um esteio científico para seus argumentos.

Do ponto de vista moral, a ideia de equilíbrio do sistema social estaria fadada ao fracasso. O horizonte moral, ético e científico da tradição do moderno pensamento ocidental, seja em seu viés socialista ou liberal, de busca de procedimentos e categorias analíticas capazes de apontar para o aumento da igualdade não teria explicação nem

sentido. Assim como não teria explicação a eficácia de mecanismos de diminuição da desigualdade, fundado em teorias sociais, sejam aquelas narradas por Polanyi (2000) na formação da moderna sociedade de mercado, sejam as desenvolvidas no Pós-Guerra com o advento do *Welfare State* (MARZULO, 2005), ou as mais recentes políticas públicas de renda mínima e distribuição de renda experimentadas nas primeiras décadas do século XXI (MARZULO; MARX, 2013). Ao aprofundarmos a análise das fundações da noção de sustentabilidade, encontramos um dilema moral, ético e científico, dado o emprego da noção de *autopoiesis*, que estabeleceria uma justificativa para a dominação nas modernas sociedades ocidentais, além de reviver, mais uma vez, a transferência do paradigma das ciências naturais para o campo das ciências sócio-históricas. Ademais, o princípio não funcionaria para sistemas fundados na dominação.

Outro viés para tratar do pano de fundo da questão da sustentabilidade, a ecologia, se refere às concepções de natureza. Indissociável ao problema apresentado, o paradigma ecológico tem por princípio de seu estatuto como disciplina científica uma concepção hierarquizada da natureza. Aliás, reside nele um paradoxo em relação à chamada ecologia política, a qual tenta se legitimar com base na fundamentação da ecologia (ecologia profunda), afirmando uma igualdade entre os seres da natureza ou, até mesmo, invertendo a hierarquia estabelecida pela ecologia (LATOURE, 2004). Essa perspectiva analítica é insustentável à luz da ecologia profunda. O objetivo de tratar a natureza, pano de fundo da questão ecológica, para superar as contradições intrínsecas às abordagens da ecologia profunda e ecologia política motiva indagações cujas respostas ainda se encontram em formulação. “Mas como ela aparece então? Como pode justificar o uso do singular: ‘a natureza’? Por que não se apresenta como multiplicidade?” (LATOURE, 2004, p. 62). Se a questão remete ao problema estabelecido pelo antropocentrismo, ainda no interior da moderna dicotomia entre natureza e cultura, a saída não se encontra em uma abordagem hierarquizada da natureza, como faz a ecologia profunda, nem pela inversão da hierarquia ou horizontalização da natureza, como pratica a ecologia política. Talvez se encontre no multinaturalismo.

Multinaturalismo é uma formulação que deriva diretamente, mas em sentido oposto, da concepção – que é, por definição, antropocêntrica – de multiculturalismo (CASTRO, 2011). Apesar de a origem do multinaturalismo se situar na tentativa de sistematizar, em nosso contexto ocidental de pensamento, uma concepção de relação entre seres naturais em posição transversal à dicotomia entre natureza e cultura, desde as

narrativas de diferentes sociedades ameríndias, sugere-se que faça sentido em termos de pensamento aplicado. Como o desafio aqui não é o de estabelecer uma discussão de cunho filosófico-epistemológico, vamos à tentativa de uso da noção de multinaturalismo para o projeto urbano-ambiental como tática do pensamento para superar os impasses da ideia de sustentabilidade – ou, quem sabe, reposicionar, em outro marco analítico, a sustentabilidade.

Em linhas gerais, o multinaturalismo é o multiculturalismo natural, isto é, uma concepção de mundo em que se tem um mesmo substrato de todos os seres, a humanidade, cuja distinção está na forma como se apresenta a natureza. Se o multiculturalismo pressupõe – uma vez que é herdeiro da tradição ocidental que estabelece a dicotomia entre natureza e cultura – que existem diferentes culturas e uma natureza una, o multinaturalismo apresentaria uma concepção de mundo em que todos os seres, ou pelo menos todos os que aparecem nas narrativas de explicação do funcionamento do mundo, constituem uma unidade, e é a natureza que se apresenta como múltipla. A multiplicidade natural, ressalte-se, não derivaria de diferentes concepções da natureza oriunda da diversidade cultural, pois estaríamos retomando a perspectiva multicultural aplicada à natureza, mas de diferentes naturezas propriamente ditas, na medida em que se pressupõe um ponto comum da cultura, a cultura humana. Tal concepção de mundo aparece definida como perspectivismo ameríndio. “O perspectivismo não é um relativismo, mas um relacionalismo” (CASTRO, 2011, p.382).

Particularmente fortes, em termos heurísticos, as ideias de perspectivismo e relacionalismo, as quais balizam o conceito de multinaturalismo, levam o pensamento aplicado no sentido do reconhecimento de que distintas relações constituem diferentes perspectivas, não causadas por uma variedade de pontos de vista, mas antes por uma variedade de relações derivadas da própria multiplicidade que constitui a(s) natureza(s). Em alguma medida, a sustentabilidade do projeto proposto está intrinsecamente relacionada aos diferentes tratamentos dados às diferentes formas de manifestação da(s) natureza(s), seja em termos normativos ou práticos.

A área está qualificada, do ponto de vista normativo, como Área de Proteção Permanente (APP), Parque Delta do Jacuí, Área de Proteção Ambiental (APA) e outros níveis, em uma hierarquização da natureza de caráter antropocêntrico, na medida em que os critérios remetem a diferentes graus de impedimento da ação humana, indo da mais absoluta permissividade ao total impedimento. Algumas práticas como a pesca, a ocupação tradicional com moradia, as moradias informais de população pobre junto à

APA e ao Parque, rompem com tais níveis de impedimentos. Além delas, a legalização de uso de parcela do território inserida no mesmo ecossistema para atividade industrial, lograda através da adequação da legislação urbana ao Plano Diretor municipal, constitui também um exemplo de ruptura com os limites de proteção à ação humana. O contraste dessas ações – de um lado o impedimento às práticas associadas a formas de ocupação individual que coexistem harmonicamente com o meio-ambiente, e do outro lado o salvo conduto à implantação de atividade fabril – força a conclusão de que a coerência da normatização das áreas e hierarquização quanto ao uso parece carente de sustentação argumentativa lógica.

O multinaturalismo, de outra maneira, talvez possa nortear uma visão de como a sustentabilidade se apresentou no projeto, ao isolar atividades existentes e compreendidas como tendo alto grau de inadequação (a industrial); viabilizar o uso pré-existente para moradia através de recursos técnicos; potencializar atividades socioeconômicas, como turismo, educação e ciência, sem impactar as condições ambientais; viabilizar a manutenção do uso sazonal pela população vizinha da área para lazer e veraneio; definir uma gradiente de uso entre o equipamento que limitará a expansão urbana e a área da Praia de Paquetá e entorno. A sustentabilidade aparece, nesse contexto, como um tratamento distinto das naturezas encontradas na área de abordagem sem um critério classificatório hierarquizado, mas antes de distinção conforme as características, os limites legais, a ocupação e uso pré-existente. Claro, importante notar que há um conjunto de elementos projetuais imediatamente ligados à ideia de sustentabilidade difundida na opinião (BACHELARD, 1996), tais como a unidade de tratamento de esgoto autônoma destinada aos equipamentos localizados no passeio da Praia de Paquetá, e o incentivo à produção de hortifrutigranjeiros, pesca artesanal e uso prioritário de transporte público coletivo e individual não-motorizado.

Em suma, *a posteriori*, a sustentabilidade apareceu de maneira específica ligada a cada situação ambiental, fazendo mais sentido subordinar tal noção ao multinaturalismo, desde suas balizas epistemológicas do perspectivismo e relacionalismo, do que afirmar a ideia vaga e difusa de sustentabilidade. Ou reposicionar a ideia de sustentabilidade como noção aplicada derivada do princípio do multinaturalismo constituído pelos conceitos de perspectivismo e relacionalismo.

Referências

BACHELARD, G. **A formação do espírito científico**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

CASTRO, E. V. **A inconstância selvagem: e outros ensaios de antropologia**. São Paulo: Cosac Naify, 2011.

JACOBS, J. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

LATOUR, B. **Políticas da Natureza: como fazer ciência na democracia**. São Paulo: EDUSC, 2004.

MARICATO, E. Conhecer para resolver a cidade ilegal. In: CASTRIOTA, L. B. (Org.) **Urbanização Brasileira/Redescobertas**. Belo Horizonte: Editora Arte, 2003, p. 78-96.

MARX, V. As cidades como atores políticos nas relações internacionais. In: Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais, 3, 2011. São Paulo. **Anais...** São Paulo, 2011.

MARZULO, E. **Espaço dos pobres: identidade social e territorialidade na modernidade tardia**. 2005. 306f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro 2005.

MARZULO, E. P.; ANDRADE, L. M. V.; HECK, M. A. ; PIVATTO, T. L. B. A sustentabilidade da paisagem. Projeto urbano-ambiental na Praia de Paquetá, Canoas – BR..In: Encuentro Arquisur, 32, 2013 Córdoba [**Anais Eletrônicos...**] Córdoba, Argentina: FAUD.UNC, 2013. p. 756-764. ISBN 9789871494347. Disponível em: <http://www.faudi.unc.edu.ar/graduados/publicacion-digital-de-ponencias-arquisur-2013>. Acesso em: 10 jul. 2014.

MARZULO, E.; MARX, V. Poder local y crisis global: cambios en la trayectoria de Porto Alegre. **Revista CIDOB d’Afers Internacionals**, n. 104, 2013, p. 45-65.

POLANYI, K. **A grande transformação**. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CANOAS. Lei Municipal nº 5.341, de 22 de outubro de 2008. Institui o Plano Diretor Urbano Ambiental de Canoas, dispõe sobre o desenvolvimento urbano no Município de Canoas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.canoas.rs.gov.br/site/arquivo/download/id/2172/table/pddi/prefix/original>>. Acesso em: 26 jun. 2014.

RIBEIRO, L. C. Q. A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. In: _____ (Org.), **Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a**

cooperação e o conflito. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE, 2004, p.17-40.

SANTOS, M.. O território e o saber local: algumas categorias de análise. In: **Cadernos IPPUR**, ano XIII, n. 2, p. 15-26, ago-dez, 1999.

SWYNGEDOUW, E. Neither global nor local: "glocalization" and the politics of scale. In: COX, K. R. (Ed.). **Spaces of globalization: reasserting the power of the local.** New York: The Guilford Press, p. 137-166, 1997.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamento da sociologia compreensiva.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

WHITAKER, J.; MARICATO, E. Estatuto da cidade: essa lei vai pegar? **Jornal Correio da Cidadania**, n. 252, 7-14 de julho, 2001.

A Meia-Idade das Instituições Participativas no Brasil: por um balanço crítico e novas perspectivas analíticas

Roberto Rocha C. Pires⁹³

Introdução

A participação social no Brasil alcançou a sua meia-idade. Felizmente, já não é mais infante, novidade ou inovação institucional, tal como fora tratada anteriormente. Tampouco é um modo de governar e gerir políticas públicas amadurecido, incorporado de forma sistemática no interior de cada governo e entre suas diversas instâncias. Em quase três décadas de existência de formas institucionalizadas de participação social na gestão de políticas públicas no país⁹⁴, foram muitos os avanços observados na sua disseminação, institucionalização e efetividade. Mas, como todo processo que ainda constroi sua maturidade, abundam desafios e obstáculos para que a gestão participativa se torne uma característica definidora da atividade governamental no país. Lidar com e superar essa típica “crise da meia-idade”⁹⁵ talvez requeira que a participação social no Brasil seja repensada, que adote novas perspectivas para se examinar e mude alguns dos seus “modos de ser” que foram importantes até então, mas que já não oferecem mais potencial de transformação na democratização das relações entre atores estatais e atores sociais.

⁹³ Técnico de Pesquisa e Planejamento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na Diretoria de Estudos sobre Estado, Instituições e Democracia (DIEST). O autor gostaria de agradecer os comentários e sugestões de revisão feito por Joana Alencar e Isadora Cruxen.

⁹⁴ Alguns autores já chamaram atenção para as diferentes fases na pesquisa e avaliação do fenômeno. De acordo com Marcelo Kunrath Silva, “A primeira geração de estudos deste campo foi caracterizada, em grande medida, pela preocupação em defender as IPs enquanto instrumentos para o alcance de determinados objetivos político-normativos subjacentes ao processo de democratização brasileiro (...) [Numa segunda geração], observa-se um número crescente de análises que enfocam os significativos descompassos existentes entre os objetivos político-normativos democratizantes que alimentavam o ideário participacionista e as suas expressões empíricas. Em certos casos, passa-se da “apologia”, que marca parte da primeira geração, para uma “condenação” das IPs (...) [Por fim,] a terceira geração parece transitar de um debate sobre a pertinência ou a importância das IPs para uma análise dos efeitos desta difusão em termos dos processos de produção de políticas e de seus resultados (políticos, socioeconômicos, culturais etc.)” (SILVA, 2011, p. 233-234).

⁹⁵ “‘Crise da meia-idade’ é um termo criado em 1965 por Elliott Jaques usado para descrever uma forma de insegurança sofrida por alguns indivíduos que estão passando pela “meia-idade”, no qual percebem que o período de sua juventude está acabando e a idade avançada se aproxima. Essa crise pode ser desencadeada por vários fatores relacionados com essa época da vida, como a morte dos pais, casos extraconjugais, andropausa, menopausa, sensação de envelhecimento, insatisfação com a carreira profissional e saída dos filhos de casa. Normalmente quem passa por isso sente uma enorme vontade de mudar seus modos de vida fazendo gastos exagerados com aquisições fúteis, abandonando o emprego ou terminando o casamento” (http://pt.wikipedia.org/wiki/Crise_da_meia-idade).

Este capítulo tem como objetivo fazer um balanço crítico da “meia-idade” das instituições participativas no Brasil, avaliando suas conquistas e desafios pendentes, além de sugerir perspectivas de análise do fenômeno que possam contribuir (complementando as já existentes) para as reflexões e práticas necessárias à sua maturação. Para tal, abordamos brevemente a evolução e a disseminação de formas institucionais de participação social no Brasil desde 1988, nas três esferas de governo (municipal, estadual e federal), ressaltando não só o adensamento, mas também a diversificação dos mecanismos de interação entre atores estatais e atores sociais vigentes no país.

Em seguida, chamamos atenção para os fatores e condições que criam dificuldades e desafios para que as demandas dos cidadãos e organizações da sociedade civil sejam efetivamente contempladas na ação governamental. Com base em pesquisas recentes sobre processos participativos na esfera federal, percebe-se que muitos desses desafios se manifestam na esfera da implementação e da gestão das políticas públicas, no interior do aparato do Estado. A partir da identificação desses desafios, sugerimos a necessidade de uma “perspectiva estatal da participação social”, a qual procura salientar a visão e a percepção dos atores estatais sobre os processos participativos, os sentidos, papéis e usos que eles atribuem à participação e às possibilidades de sua efetividade. Em complemento às abordagens existentes, tal perspectiva oferece caminhos analíticos frutíferos para uma agenda de pesquisa e de atuação política para o fortalecimento da gestão democrática.

De inovação à institucionalidade democrática: a disseminação de formas institucionais de participação social no Brasil

Nos anos 1980, a emergência de formas institucionais de participação social nos governos locais, como nos casos das experiências de Orçamentos Participativos (OPs) de Lages, Pelotas e Porto Alegre, era recebida como uma inovação democrática, uma novidade institucional resultante das interações entre atores da sociedade civil, partidos políticos e burocracias locais (ABERS, 2000; AVRITZER; NAVARRO, 2003). Passadas mais de três décadas, é possível dizermos que instituições participativas se tornaram uma realidade inegável da atuação governamental no Brasil, um traço característico de nossa institucionalidade democrática, estando prevista em princípios

constitucionais, legislações subsequentes e no próprio aparato administrativo do Estado (SÁ e SILVA; LOPEZ; PIRES, 2010).

Tal processo, no entanto, foi gradual. Inicialmente, ao longo dos anos 1990, concentrou-se fortemente na esfera de governo local, com a disseminação de experiências de participação na definição do orçamento público, superando duas centenas de cidades no início dos anos 2000 (MARQUETTI; CAMPOS; PIRES, 2008)⁹⁶. Além disso, a disseminação de conselhos gestores de políticas públicas no nível local foi bastante expressiva, alcançando a cobertura quase plena dos municípios brasileiros em áreas como saúde, educação, assistência social, direitos da criança e do adolescente, além de coberturas também expressivas em áreas como habitação, meio ambiente, cultura e direitos do idoso (MUNIC/IBGE, 2009). Em um período de oito anos, o número médio de conselhos por município (considerando-se apenas aqueles com mais de 100 mil habitantes) praticamente dobrou, passando de dez na gestão 1997-2000 para dezenove na gestão 2005-2008 (PIRES; VAZ, 2010). Processo semelhante se observa na esfera estadual, na qual se verifica a presença de conselhos nas áreas acima citadas em todos os estados brasileiros. Em média, cada uma das 27 unidades da federação brasileira possui conselhos em treze áreas temáticas distintas (ESTADIC/IBGE, 2012).

A década de 2000 marcou a ascendência de mecanismos de participação social ao nível federal. A partir de 2003, principalmente, iniciou-se um esforço sistemático de incorporação de formas de interação com a sociedade civil em diferentes áreas de atuação do governo. Foram criados quinze novos conselhos nacionais – um incremento de aproximadamente 50% sobre o estoque anterior –, além da reformulação de conselhos criados anteriormente (PIRES; LOPEZ, 2010). De 2003 a 2011, foram realizadas 82 conferências nacionais que discutiram diretrizes de políticas públicas em diversas áreas, mobilizando mais de 5 milhões de pessoas em milhares de municípios e nos eventos em nível estadual e federal (IPEA, 2013b). Além de conselhos e conferências, observou-se, também, na última década, a adoção crescente de outras

⁹⁶ Estima-se que pelo menos 47% dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuem ou já possuíram alguma experiência de orçamento participativo, abrangendo uma população estimada de mais de 36,7 milhões de pessoas (MARQUETTI, CAMPOS; PIRES, 2008).

formas de interação entre Estado e sociedade, como ouvidorias⁹⁷, consultas públicas, audiências públicas e outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, envolvendo atores governamentais e sociais. Assim, ao longo dos anos 2000, observou-se uma mudança impressionante na “porosidade” da ação governamental às influências dos cidadãos e organizações da sociedade civil. Nota-se que, em 2002, apenas 11,5% dos órgãos federais possuíam mais de 75% dos seus programas com pelo menos uma forma de interação com a sociedade; em 2010, por outro lado, 75,4% dos órgãos federais apresentam mais de 75% dos seus programas com pelo menos uma forma de interação com a sociedade. Isto é, ao final da década de 2000, a maior parte das ações governamentais estava sujeita, pelo menos do ponto de vista formal, a alguma forma de contato com atores sociais, incluindo mecanismos ativos de participação (PIRES; VAZ, 2012).

Outra fronteira de expansão da participação que merece destaque diz respeito aos processos de planejamento governamental. Desde 2003, têm sido visíveis os esforços por parte do governo federal e de alguns governos estaduais de incorporação de processos participativos na elaboração dos seus Planos Plurianuais (PPA). No caso do governo federal, vê-se que, nas experiências anteriores, a participação no PPA enfrentou desafios ligados à sua institucionalização e vigor, mas, desde 2011, criou-se o Fórum Interconselhos, como espaço de debate entre representantes do governo e da sociedade civil sobre o PPA 2012-2015. No caso dos governos estaduais que investiram em formatos participativos para seus PPAs, percebe-se grande variação. Enquanto em alguns casos se desenvolvem processos de “PPA participativo” – envolvendo múltiplos canais de interação com a sociedade, como conselhos, assembleias regionalizadas com eleição de delegados para o monitoramento dos planos, audiências e oficinas, como nos casos do Rio Grande do Sul, Bahia e Ceará –, em outros, os processos restringem-se a meras consultas públicas (presenciais ou via Internet) (PIRES; AMARAL; SANTOS, 2014).

Da institucionalização à efetividade: os avanços conquistados e os desafios pendentes

⁹⁷ O número de ouvidorias públicas ligadas a órgãos federais cresceu de 40, em 2003, para 276, em 2013, de acordo com informações da Ouvidoria-Geral da União. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Ouvidoria/RelacaoOuvidorias/>>. Acesso em: 19 jun. 2014.

A ampla disseminação de instituições participativas suscitou, então, debates sobre a sua efetividade (PIRES, 2011). Isto é, a vigência de processos e mecanismos participativos faz alguma diferença? Têm provocado melhorias nas políticas e serviços públicos sobre os quais deveriam incidir? Têm contribuído para a organização e atividade da sociedade civil? E para o bem-estar dos cidadãos?

Na tentativa de abordar essas questões, diversos estudos têm se dedicado a avaliar *se e sob que condições* a incorporação de processos participativos produz efeitos relevantes. Alguns estudos têm se voltado para compreender em que medida o desenho institucional dos espaços de participação afeta o acesso a essas arenas, a pluralidade de sua composição e o seu potencial deliberativo (FARIA; RIBEIRO, 2011). Outros estudos sobre a dinâmica interna das arenas participativas focam a própria dinâmica deliberativa, tentando avaliar a presença (voz) de atores sociais e sua incidência sobre as decisões tomadas. Por exemplo, Cunha (2007) avaliou a influência de “usuários” nos debates e decisões tomadas em conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente em um conjunto de municípios nordestinos. Em outro caso, Santiago (2012) analisou processo de consulta pública virtual para elaboração de propostas para o Marco Civil da Internet e identificou que os itens com maior intensidade de debates durante a consulta foram aqueles que sofreram maiores alterações na construção da versão final do texto.

Diversas outras análises de efetividade têm procurado avaliar os efeitos das instituições participativas sobre o desempenho de governos e suas políticas, utilizando o método comparativo. Por exemplo, Zamboni (2007) comparou municípios com e sem OP e examinou variáveis ligadas à corrupção na administração pública, concluindo que os municípios com OP foram aqueles que, em sua maioria, tiveram menos indícios de práticas graves de corrupção. Já em Pires & Tomás (2007) e Pires & Vaz (2010), os autores compararam municípios – semelhantes em termos de tamanho populacional, renda *per capita*, níveis de associativismo, entre outras variáveis – que diferiam em termos do conjunto de instituições participativas existentes, incluindo OP, conselhos e outros processos participativos locais. Nesses estudos, percebeu-se que os municípios com um conjunto ativo e mais desenvolvido de instituições participativas apresentavam resultados sistematicamente melhores do que seus pares com estrutura participativa deficiente, no que diz respeito ao gasto e à oferta de serviços públicos nas áreas de saúde, educação e assistência social. Em linha semelhante, mas voltando-se para

comparações entre regiões de uma mesma cidade, Marquetti, Campos & Pires (2008) reuniram um conjunto de análises que demonstram que, em municípios onde vigem OPs, um maior volume de investimentos públicos tende a ser alocado nas regiões mais carentes das cidades.

Finalmente, alguns estudos têm trabalhado com grandes amostras e análises econométricas. Dentre eles, destaca-se Boulding & Wampler (2010) e Touchton & Wampler (2013). Nesses casos, os autores se focam nos impactos de processos participativos, como o OP, sobre a melhoria do bem-estar dos cidadãos. As análises apontam para efeitos estatisticamente significativos: a) no aumento do gasto em saúde e saneamento nos municípios com OP (que podem ser de até 23% nos municípios com OP há mais de oito anos); b) no aumento do número de organizações ativas da sociedade civil; e c) na redução da mortalidade infantil (a qual pode chegar a 19% nos municípios com OP há mais de oito anos). Por fim, cabe mencionar ainda o trabalho de Pogrebinschi & Santos (2011), o qual identificou correlações importantes entre as deliberações produzidas nas conferências nacionais e a agenda legislativa do Congresso Nacional, sugerindo a importância desses processos participativos na tomada de decisões sobre políticas públicas em nível nacional.

Os estudos mencionados oferecem evidências empíricas da efetividade das instituições participativas nos casos analisados. Isso sugere que a presença de instituições participativas traz potenciais positivos para a melhoria da atividade governamental, para as políticas públicas e para a qualidade de vida dos cidadãos. No entanto, abundam também exemplos de processos participativos que tiveram suas expectativas frustradas, não produziram os efeitos desejados ou que sequer chegaram a se constituir e operar como deveriam. Desse modo, apesar das conquistas observadas, questionamentos sobre a efetividade das instituições participativas persistem e desafios se interpõem à sua ampliação.

Destacamos, aqui, três desses desafios da “crise de meia-idade” das instituições participativas no Brasil. Isto é, desafios que só se apresentam em função do avanço histórico alcançado pelo fenômeno, mas que atualmente impõem limites ao crescimento e continuidade do processo de democratização da gestão pública pela via da participação social. Assim como a “crise de meia idade” é um período de estresse e autoquestionamento, a partir das conquistas e frustrações com as experiências vividas,

um balanço crítico do atual quadro da gestão participativa no país pode nos auxiliar nas reflexões sobre os caminhos a serem seguidos.

a) *Cobertura insuficiente das áreas de atuação do estado*

Apesar da expressiva disseminação de instituições participativas nas últimas três décadas, algumas áreas de atuação do Estado ainda permanecem pouco ou nada abertas às interações com atores sociais. Se é verdade que as instituições participativas se tornaram um elemento visível no nosso panorama político-administrativo, também é verdade que esse processo vem ocorrendo de modo desuniforme e não articulado.

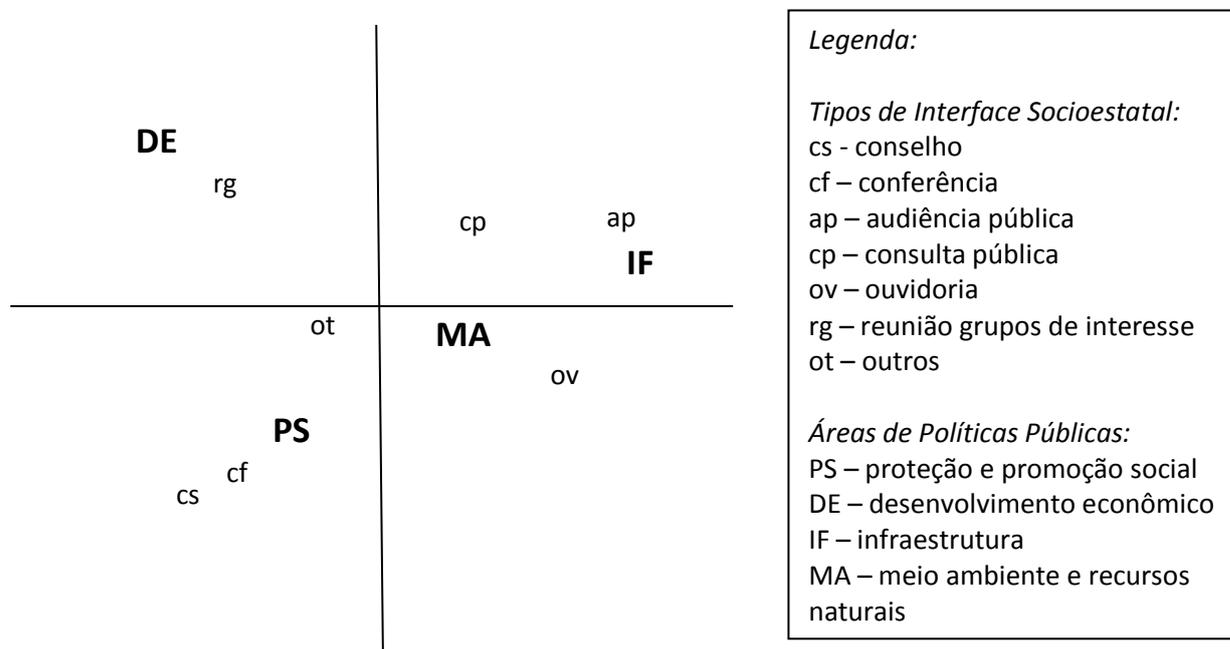
O Gráfico 1 apresenta uma forma de ilustrar essa situação. Ele resulta de uma análise de correspondência entre a existência de mecanismos de participação nos programas federais (entre 2003 e 2010) e a áreas temáticas nas quais esses programas se enquadram⁹⁸. A partir do gráfico, é possível perceber que os programas da área de proteção e promoção social (PS) têm afinidades com processos participativos como as conferências (cf) e os conselhos (cs), enquanto os programas da área de infraestrutura (IF) associam-se a processos participativos como audiências (ap) e consultas públicas (cp); e, por fim, que os programas da área de desenvolvimento econômico (DE) se associam com reuniões com grupos de interesse (rg), uma categoria que inclui formas pouco institucionalizadas e públicas de relação entre atores governamentais e atores econômicos, políticos e sociais (como reuniões em gabinetes, grupos de trabalho, comitês e comissões *ad hoc*, etc.).

As associações indicadas no gráfico demonstram que os programas governamentais de diferentes áreas são desigualmente submetidos a processos participativos e em diferentes graus de intensidade. Isto é, enquanto as políticas sociais são debatidas em fóruns públicos, abertos e que propiciam aos atores sociais participar na definição de diretrizes para as políticas, na área de infraestrutura adotam-se mecanismos públicos e abertos, mas que não contemplam a possibilidade de decisão compartilhada. Por fim, as ações na área de desenvolvimento econômico sequer se submetem à discussão pública e aberta, pois limitam-se à incorporação seletiva de atores, não sujeitos a requisitos de publicidade e transparência. Isto é, os cidadãos e as

⁹⁸ Apesar dos dados serem restritos ao governo federal, é possível especularmos que o quadro descrito se aplique também aos governos estaduais e municipais.

organizações da sociedade civil encontram oportunidades desiguais de relação com atores governamentais nas suas distintas áreas de atuação.

Gráfico 1 - Plano espacial de associação: áreas de políticas públicas e interfaces socioestatais⁹⁹



Fonte: Pires e Vaz (2014)

b) Desarticulação entre as instituições participativas existentes

Além de a disseminação e incorporação de canais de participação ocorrerem de modo desuniforme no tocante às áreas de políticas públicas, tal situação é agravada pela ausência de mecanismos ou processos de articulação entre as instâncias de participação existentes. Atualmente, observa-se pouca ou nenhuma articulação entre conselhos, conferências, ouvidorias, audiências e consultas públicas. As informações produzidas em cada um desses processos raramente transbordam para os demais. Por isso, não são raras as ocasiões em que se produzem decisões contraditórias ou precariamente informadas. São raros os contatos, trocas e parcerias estabelecidos entre as instituições

⁹⁹ Para analisar um gráfico de correspondência, é necessário observar as proximidades entre as categorias de uma variável em relação às categorias de outra variável. Isto é, basta olhar as distâncias entre os pontos das diferentes categorias. Quanto mais próximos estiverem os pontos, mais forte será a associação entre eles. As linhas que separam os quadrantes servem apenas para referência visual e não têm um sentido substantivo na interpretação.

participativas existentes numa mesma área temática – por exemplo, não é incomum a sobreposição de pautas e agendas entre conferências da área social.

Tal situação se torna ainda mais aguda nas interações entre processos participativos de diferentes áreas. Por exemplo, ainda que as ações governamentais na área de políticas sociais sejam submetidas a discussões nos seus conselhos e conferências, estes não se conectam aos espaços decisórios e aos mecanismos de consulta e interação com a sociedade existentes nas outras áreas de atuação do Estado, prejudicando debates transversais. Assim, a impossibilidade de atores sociais intervirem ou serem ouvidos em temas e áreas centrais da atuação do Estado, como planejamento, política econômica, desenvolvimento e infraestrutura, impõe limites sérios à efetividade da participação social e introduz lacunas na construção de uma gestão pública democrática.

c) Qualidade heterogênea da operação dos processos participativos

Um terceiro conjunto de desafios à ampliação da efetividade das instituições participativas diz respeito à forte heterogeneidade na qualidade do funcionamento dos processos participativos existentes. Apesar da forte expansão de canais de participação, observada nas últimas décadas, muitos deles foram criados sem a provisão de condições básicas (administrativas, legais e financeiras) para seu bom funcionamento. Em pesquisa realizada com os conselheiros de 24 conselhos nacionais, identificou-se que em muitos deles carências operacionais e administrativas básicas, como o funcionamento inadequado das secretarias executivas e equipes de apoio, ou a ausência de planejamento antecipado das reuniões e o não-envio de materiais e informações, têm prejudicado a qualidade das discussões nos órgãos colegiados (IPEA, 2013a).

No que diz respeito às conferências, observa-se grande variação nas formas de organização dos seus processos participativos. Por um lado, em algumas conferências – como as da área de saúde, assistência social, segurança alimentar e nutricional, e juventude, entre outras – os processos participativos envolvem etapas municipais, estaduais e nacionais (além de conferências livres, territoriais ou virtuais), dispõem de um documento-base que orienta as discussões e constroem um relatório final com as deliberações a serem encaminhadas aos órgãos pertinentes. Por outro lado, em outras áreas temáticas, o processo participativo se limita a um único encontro nacional, raramente sistematizando as discussões e principais deliberações (IPEA, 2013b).

Finalmente, outras avaliações têm apontado para quadros semelhantes no que diz respeito à qualidade dos processos de audiência pública (FONSECA et al., 2013) e da atuação das ouvidorias (CARDOSO, 2012). No caso das audiências públicas, observam-se deficiências na divulgação das mesmas, na adequação da programação e do espaço físico dos eventos, e na precariedade da sistematização das discussões e dos seus resultados. Já no caso das ouvidorias, chama-se atenção para a ausência de autonomia dos ouvidores em relação aos dirigentes do próprio órgão e para as suas debilidades administrativas.

Essas insuficiências – tanto aquelas relativas às lacunas setoriais ou de distribuição desigual de oportunidades de participação, quanto estas relativas às heterogeneidades na qualidade dos processos – contribuem para limitar a efetividade da participação social e para a construção de um sentimento de insatisfação quanto aos canais de interação entre Estado e sociedade. A ausência de uniformidade ou de padrões mínimos de qualidade prejudicam os “produtos” dos processos participativos, os quais ainda tendem a esbarrar em obstáculos ou decisões tomadas em outras áreas imunes à participação social.

d) Problemas relativos à inclusão e representação nas instituições participativas

Outro conjunto de desafios relevantes para o fortalecimento da gestão participativa diz respeito às dificuldades de acesso aos espaços de participação e às dinâmicas de representação de interesses no seu interior. Apesar do crescimento quantitativo das instituições participativas, estas não necessariamente têm acompanhado os processos de complexificação da constituição de atores sociais e das suas formas de contemporâneas de mobilização e atuação.

Trata-se de um conjunto de problemas de grande pertinência para os conselhos. Esses espaços têm enfrentado dificuldades no sentido de promover uma inclusão plural de atores sociais e de estabelecer dinâmicas mais intensas de representatividade dos seus conselheiros perante seus segmentos e bases de apoio. Os conselhos, tal como outros espaços institucionais de participação, foram originalmente pensados como instrumentos para inclusão de atores sociais tradicionalmente excluídos dos processos políticos de tomada de decisão sobre as políticas públicas. No entanto, a composição dos conselhos nacionais e o perfil dos seus conselheiros têm apontado mais no sentido da reprodução das desigualdades políticas já existentes em nossa sociedade. De forma

geral, predominam nesses espaços atores do sexo masculino, de cor branca e de origens regionais concentradas nos principais centros econômicos e políticos do país, com renda e escolaridade substancialmente superiores à média da população brasileira. É bem verdade que, se desagregarmos o perfil dos conselheiros por áreas de políticas, é possível perceber maior pluralidade e diversidade nas áreas de políticas sociais e de garantia de direitos. Porém, em paralelo, os conselhos das áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura reproduzem fortemente as desigualdades já presentes na sociedade brasileira. Assim, de forma geral, os conselhos nacionais têm apresentado dificuldades de inclusão de atores sociais e de representação de uma diversidade de interesses nas suas discussões e processos de tomada de decisão (ALENCAR et al., 2013).

Além disso, podemos falar também de um possível “descolamento” entre as práticas atuais de mobilização e militância social e o funcionamento interno dos espaços institucionalizados de participação. As manifestações recentes deixaram claras a importância e a presença de novas formas de atuação política dos cidadãos e das organizações da sociedade civil. A crescente utilização das redes sociais para ampliação dos debates e mobilização para a ação política, a negação às estruturas verticalizadas de poder e o recurso a variadas formas de expressão vêm questionar a organização vigente dos processos participativos, os quais ainda aproveitam pouco o potencial das tecnologias de informação e recorrem frequentemente a padrões hierárquicos e burocráticos de funcionamento.

Por uma “perspectiva estatal da participação”: agenda de pesquisa e caminhos para reformas

A “crise de meia idade” das instituições participativas no Brasil traz, além dos desafios acima apontados, oportunidades para repensarmos a gestão participativa das políticas públicas a partir de novas perspectivas. Uma possibilidade analítica potencialmente frutífera se abre ao buscarmos enxergar os processos participativos a partir do olhar dos atores estatais. O debate acadêmico sobre instituições participativas no Brasil e internacionalmente tem sido marcado muito mais pelas perspectivas societal-associativa e institucional do que por análises que privilegiem a compreensão da atuação de atores estatais (lideranças políticas e burocratas) e suas percepções sobre os sentidos, funções e usos da “participação social”.

A *perspectiva societal-associativa* é aquela que adota como ponto de partida as preocupações e demandas de atores sociais (movimentos sociais, associações civis, ONGs, etc.) por maior participação e abertura do processo decisório e de gestão das políticas públicas. Análises nessa linha se alicerçam nos debates em torno dos conceitos de sociedade civil, esfera pública, ação coletiva e mobilização social. Estudos dessa vertente tendem a privilegiar as formas de atuação dos atores sociais, construção de suas identidades, seus repertórios de ação, as redes que constituem ou nas quais se inserem, além das estratégias que mobilizam para influenciar o processo decisório no interior dos espaços de participação e no ambiente político que o circunda.

A *perspectiva institucional*, por sua vez, é aquela que dá ênfase aos efeitos das regras e procedimentos formais sobre a dinâmica participativa. Nessa linha, os atores são deslocados para um segundo plano, e os estudos tendem a privilegiar os “desenhos institucionais” dos processos participativos, sua capacidade de produzir oportunidades de “deliberação pública” entre os múltiplos atores (expressão de demandas, adaptação de preferências e formação de acordos ou consensos) e seus potenciais impactos sobre a tomada de decisão sobre as políticas públicas.

Finalmente, uma “*perspectiva estatal da participação*” seria aquela que buscaria compreender os processos participativos a partir do olhar e do lugar dos atores estatais envolvidos – incluindo desde a identificação desses atores até as suas formas de atuação e percepções sobre participação. Naturalmente, essa perspectiva não se opõe nem se sobrepõe às demais, mas oferece oportunidades interessantes de complementação.

De todas as abordagens, a perspectiva estatal da participação é certamente a que tem sido menos exercitada. Há que se reconhecer alguns estudos anteriores que identificaram a importância da variável “vontade política” e buscaram sua operacionalização analítica (AVRITZER; NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2009; SOUZA, 2011; 2013). No entanto, registram-se poucas análises sobre o papel de gestores públicos, equipes técnicas e funcionários das burocracias estatais encarregados de representar seus órgãos ou de gerir e coordenar os próprios espaços de participação. Em função da limitação de estudos e análises que adotem essa “perspectiva estatal”, atualmente temos poucas elaborações teórico-conceituais e descrições empíricas que nos permitam compreender e tratar as variáveis, dimensões e processos típicos dessa

abordagem. E, assim, temos reduzida compreensão sobre os efeitos da atuação de atores estatais nos processos participativos.

Acreditamos que o desenvolvimento de uma perspectiva estatal da participação pode contribuir muito para: (a) uma compreensão renovada do fenômeno da participação institucionalizada; e para (b) reflexões produtivas acerca dos desafios contemporâneos que se colocam na busca da ampliação de sua efetividade (seção anterior). Como compreender a incorporação desigual e desuniforme de processos participativos nas estruturas estatais? De que forma a qualidade dos processos participativos é afetada pela atuação de atores estatais e pelas percepções construídas por eles sobre os papéis e funções da participação social na gestão pública? Quais as vantagens analíticas de se compreender os desafios de acesso e inclusão de atores sociais nos espaços de participação a partir da óptica e das condutas dos atores estatais? Essas são apenas algumas questões que propõe o exame dos desafios elencados anteriormente a partir de uma perspectiva estatal da participação.

No que se segue, reportamos algumas das possibilidades de exercício dessa perspectiva e os resultados gerados. A partir desses exemplos, torna-se mais claro o potencial que tal perspectiva oferece de complementar às perspectivas societal-associativa e institucional na construção de explicações mais completas sobre a operação e a efetividade das instituições participativas.

a) Padrões históricos setoriais e repertórios burocráticos de interação

Tal como identificado na seção anterior, a incorporação desigual de processos participativos no interior dos governos – tanto entre áreas de políticas públicas como entre tipos participação – assim como a heterogeneidade da qualidade de funcionamento desses processos, são desafios importantes à efetividade das instituições participativas. Tais situações podem ser compreendidas a partir da noção de “repertórios burocráticos de interação”. A adoção ou desenvolvimento de um tipo de processo participativo (e.g. conselho, audiência pública, reunião com grupos de interesse) resultaria do perfil dos atores sociais envolvidos e das formas de relação com a burocracia responsável por uma política específica. Esse padrão de relacionamento seria, então, responsável pela construção nas burocracias, ao longo do tempo, de vocações, habilidades e repertórios próprios para se relacionar com a sociedade. Isto é, enquanto algumas áreas da burocracia apresentam uma trajetória mais longa de relação com movimentos sociais e

atores coletivos e tendem a estabelecer com eles interfaces coletivizadas, públicas e de participação social ampla, um histórico de relações entre a burocracia e atores privados ou não organizados, em outras áreas, pode levar à conformação de interfaces mais restritas e seletivas. Em suma, os padrões históricos de relação entre os variados tipos de ator social (forma de organização, projetos políticos, entre outros) e as burocracias podem explicar o desenvolvimento de repertórios burocráticos de interação, os quais podem ser úteis na compreensão de por que existem diferenças no tipo, na intensidade e na qualidade do funcionamento dos processos participativos adotados nas diferentes áreas de atuação do Estado. Da mesma forma, esses repertórios burocráticos podem também contribuir para a explicação da seletividade dos atores sociais presentes nos espaços de participação, assim como as condições de acesso historicamente estabelecidas. Portanto, tal como a noção de repertórios tem sido utilizada de forma profícua para o estudo e análise de movimentos sociais e atores coletivos, sua tradução para reflexão sobre atores estatais pode render ganhos analíticos importantes para a compreensão da operação e efetividade das instituições participativas.

b) Percepção dos gestores públicos: sentidos e papéis atribuídos à participação social

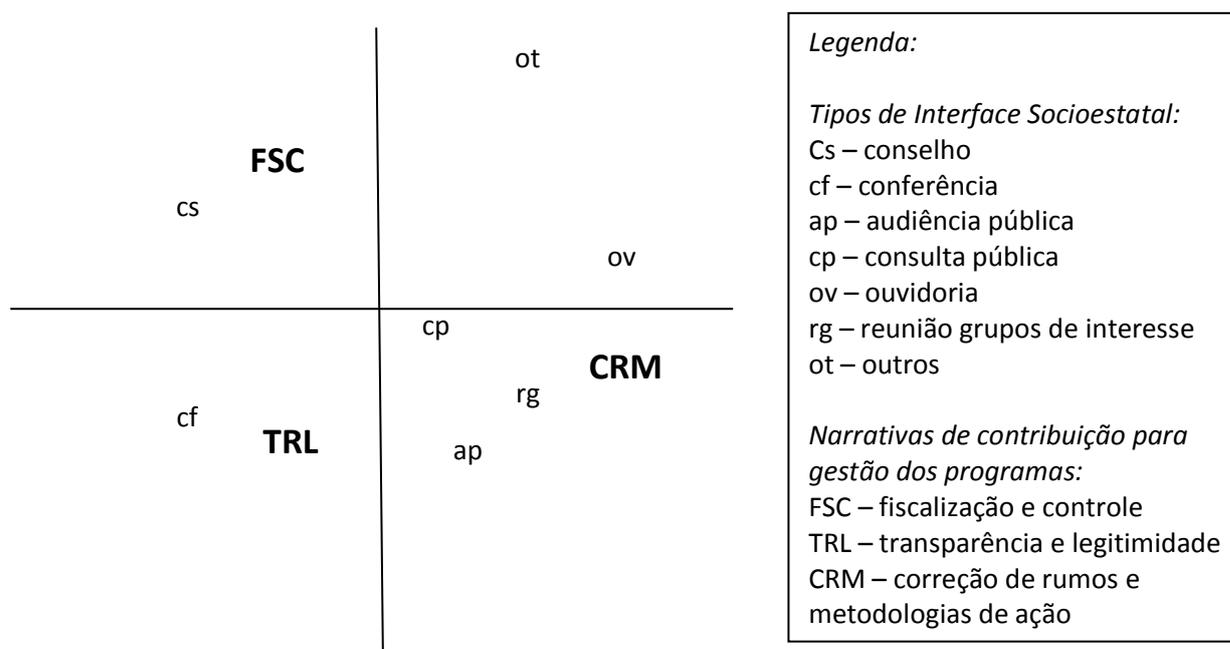
Pires & Vaz (2014) analisaram a percepção de gestores públicos (gerentes dos programas federais contidos nos PPAs entre 2004 e 2008) sobre os papéis e as contribuições para a gestão promovidas pelos canais de participação vinculados aos seus programas¹⁰⁰. Primeiramente, foram identificadas três narrativas a partir da sistematização das respostas dos gerentes. A narrativa “transparência e legitimidade” conforma aqueles relatos que definem a participação social como incentivadora de maior transparência e abertura das ações desenvolvidas pelo governo, especialmente através da garantia de existência de regras decisórias e de inclusão mais claras. A narrativa “correção de rumos e metodologias de ação” congrega os depoimentos mais ligados à importância da participação como norteadora das ações a serem empreendidas pelo governo, especialmente no tocante aos processos de planejamento e desenho de estratégias de intervenção. Por fim, o conjunto de relatos agregados como “fiscalização e controle” se refere à percepção da participação como instrumento de monitoramento,

¹⁰⁰ Nos relatórios anuais de avaliação dos programas, os gerentes foram indagados sobre quais foram as contribuições da participação para os resultados do programa. Os gestores puderam responder a pergunta livremente, redigindo pequenos textos que revelavam suas opiniões e percepções. No total, foram obtidas 1.370 respostas.

avaliação e controle das ações do governo. Nessas narrativas, a participação tem um caráter muito menos propositivo e muito mais reativo.

Uma vez identificadas as três narrativas principais que sintetizam as percepções dos gestores públicos sobre os papéis dos processos participativos, os autores procederam a uma análise de correspondência entre essas narrativas e os diferentes tipos de processos participativos existentes (Gráfico 2). O gráfico indica que há maior associação entre conselhos e contribuições de fiscalização e controle (quadrante superior esquerdo), entre conferências e contribuições de transparência e legitimidade (quadrante inferior esquerdo), e entre audiências públicas, consultas públicas e reuniões com grupos de interesse e contribuições de correção de rumos e metodologia de programas (quadrante inferior direito). Já as ouvidorias (quadrante superior direito) também apresentam proximidade à contribuição de correção de rumos, embora situada no quadrante superior. A posição da categoria “outros”, por sua vez, sugere que haja, potencialmente, associações com todas as contribuições possíveis, não apresentando ligações fortes com nenhuma das categorias de contribuição em específico.

Gráfico 2 - Plano espacial de associação: tipos de interfaces e narrativas de contribuição



Fonte: Pires & Vaz (2014).

Tais associações indicam, portanto, que, pelo menos nessa última década, os diferentes tipos de processos participativos têm sido percebidos pelos gestores como processos promotores de funções específicas, as quais não necessariamente se alinham com os objetivos formais desses canais de interação (expressos nas leis/decretos de criação, estatutos e regimentos), nem com as expectativas de atores sociais sobre o papel desses espaços. Por exemplo, na visão de alguns atores sociais ou nos atos normativos, algumas conferências têm ou deveriam ter papel na definição de rumos e diretrizes para as políticas setoriais, não se limitando à função de promover transparência e legitimidade. Da mesma forma, apesar de conselhos terem competências regimentais de controle e fiscalização, seus papéis não necessariamente se restringem a isso. Finalmente, é possível especular que, provavelmente, os atores sociais não depositem tantas expectativas de influência nas decisões políticas por meio de processos como audiências e consultas públicas. Mas, para os gestores, esses canais, além das reuniões com grupos de interesse, foram aqueles identificados como os processos por meio dos quais a participação oferece os insumos para nortear as ações do governo. Assim, levantar e compreender a percepção dos gestores sobre os sentidos e os papéis que atribuem aos processos participativos traz novas informações para a avaliação de sua efetividade. Aquilo que uma instituição participativa é ou se torna capaz de fazer, bem como a percepção da sua efetividade pelos atores, resulta desse (des)encontro de perspectivas entre atores sociais e atores estatais. Portanto, a perspectiva estatal renova e complementa as abordagens anteriores que vêm sendo exercitadas na literatura especializada.

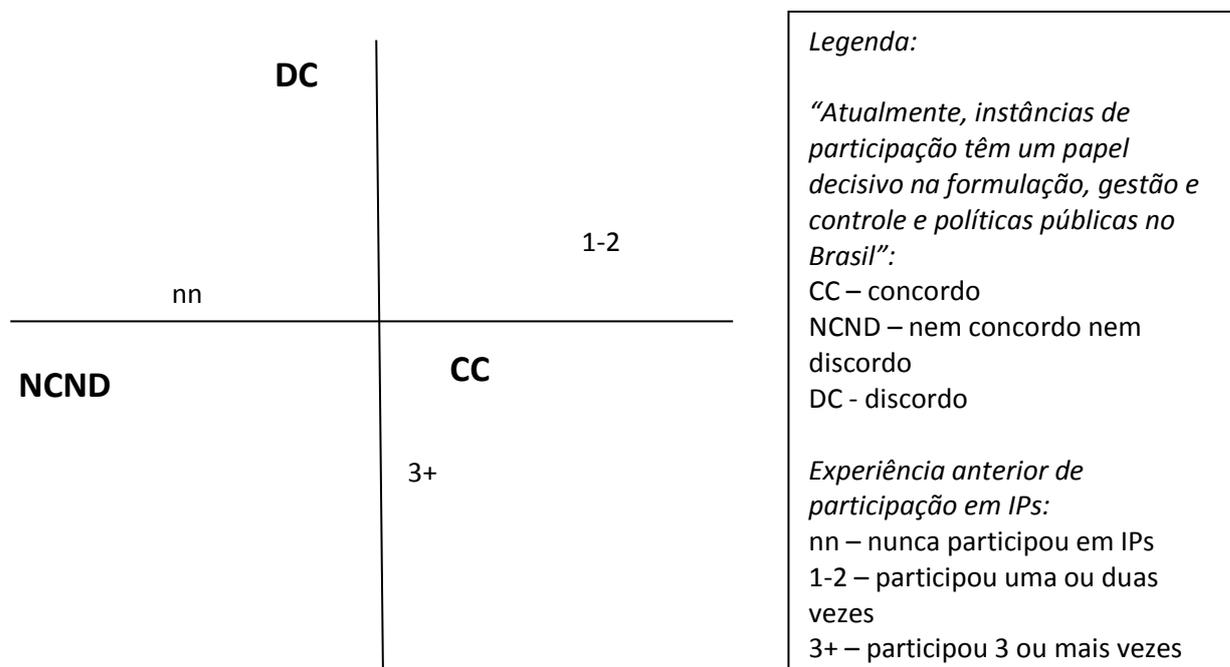
c) Fatores e características que tornam funcionários públicos mais simpáticos, apáticos ou contrários à gestão participativa

Uma perspectiva estatal da participação social também deveria se preocupar com as condições, fatores ou características que fazem com que funcionários públicos se tornem mais ou menos simpáticos ou apoiadores da participação como um método de governo. Afinal, são esses funcionários que, muitas vezes, serão responsáveis por dar apoio administrativo e técnico ou levar à concretude as decisões tomadas em fóruns participativos.

Em pesquisa exploratória recente, Pires e Abers (2014) começaram a identificar alguns desses elementos presentes nas trajetórias dos funcionários públicos que ajudam

a compreender suas opiniões favoráveis ou contrárias à gestão participativa de políticas públicas – como, por exemplo, área de formação, trajetória profissional, experiência de participação em instituições participativas, envolvimento com associações civis e movimentos sociais, e frequência de atividades de mobilização social para assuntos políticos¹⁰¹. Um dos achados preliminares indica que existem associações entre a experiência anterior de envolvimento em processos participativos e a opinião sobre a relevância e influência das instâncias de participação na gestão de políticas públicas. Conforme ilustra o Gráfico 3, as duas categorias de experiência de participação em “1 ou 2”, ou “3 ou mais” instituições participativas (IPs) apresenta proximidade com a categoria de opinião “concordo que as instâncias de participação tenham papel decisivo na formulação, gestão e controle de políticas públicas no Brasil”. Do lado esquerdo do gráfico, as opiniões “discordo” ou “nem concordo e nem discordo”, por sua vez, apresentam proximidade a categoria “nunca participou em IPs”.

Gráfico 3 - Plano espacial de associação: opinião x participação em IPs

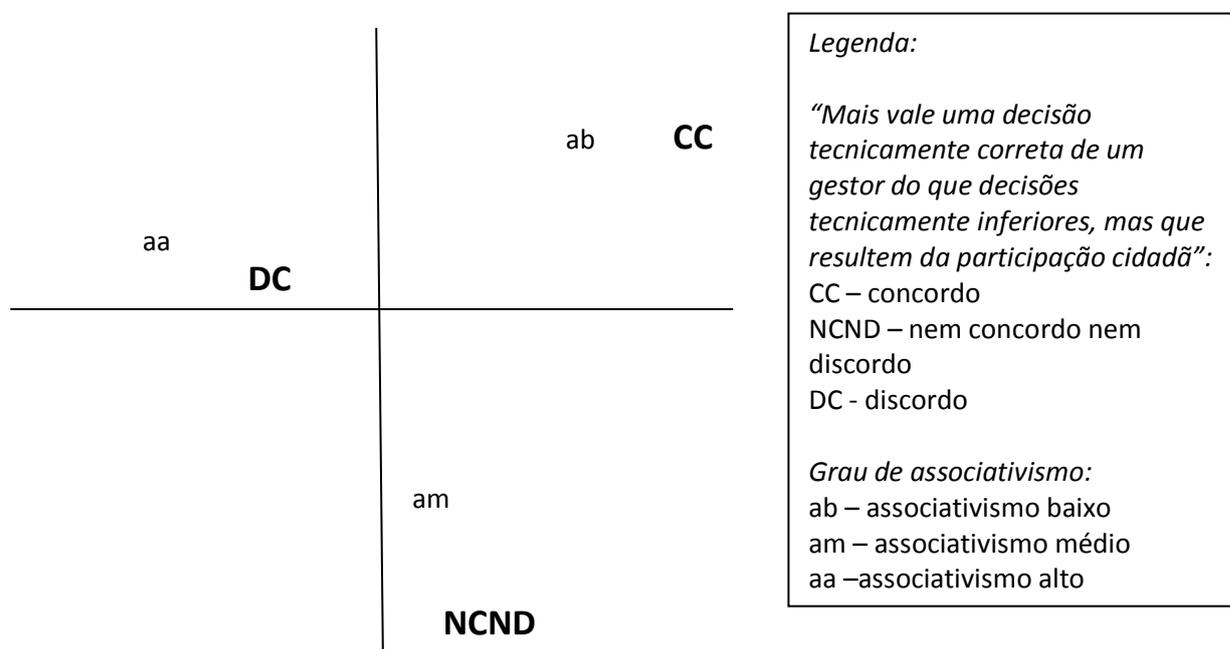


Fonte: Pires e Abers (2014).

¹⁰¹ Até o momento a pesquisa se concentrou em apenas uma carreira do serviço público federal, os Analistas Técnicos de Política Social (ATPS). Em sua continuidade, a pesquisa abrangerá outras carreiras e grupos de funcionários públicos federais.

Na mesma linha de interpretação, experiência anterior e o grau de envolvimento com associações civis (associações comunitárias, filantrópicas, religiosas, profissionais, ONGs, sindicatos, movimentos sociais) – seja por meio da doação de dinheiro ou de trabalho voluntário ou por meio da participação em reunião nos últimos seis meses – apresenta relações interessantes com as opiniões dos funcionários públicos em relação à seguinte colocação: “Mais vale uma decisão tecnicamente correta de um gestor do que decisões tecnicamente inferiores, mas que resultem da participação cidadã”. Conforme podemos ver no Gráfico 4, há uma associação entre alto grau de associativismo e a opinião discordo. Além disso, percebemos também associações entre baixo grau de associativismo e a opinião concordo e médio associativismo com nem concordo e nem discordo.

Gráfico 4 - Plano espacial de associação: opinião x grau de associativismo



Fonte: Pires & Abers (2014).

Enfim, esses resultados de pesquisa, apesar de preliminares, sugerem que as opiniões de servidores públicos variam em relação à relevância que atribuem à gestão participativa e que essa variação pode ser explicada pelas distintas trajetórias profissionais e práticas políticas anteriores (ou correntes) desses atores. Assim, variações na qualidade de funcionamento e na qualidade das interações entre representantes do governo e da sociedade no interior dos processos participativos

podem ser compreendidas a partir de características das trajetórias anteriores dos funcionários públicos. Longe de serem meros cumpridores de ordens e determinações legais, tais agentes possuem opiniões diversas sobre a relevância da gestão participativa e sobre como conduzi-la.

Considerações Finais

O presente capítulo se propôs à realização de um balanço crítico das conquistas e dos desafios pendentes para a gestão participativa no Brasil. Para tal, partiu do reconhecimento de que as instituições participativas vêm atingindo sua meia-idade – isto é, já não são mais novidades, embora ainda não tenham alcançado o amadurecimento – fase propícia à reflexão sobre as experiências vividas e sobre os rumos a serem seguidos nos caminhos que se colocam adiante. Nesse sentido, discutimos a disseminação do fenômeno nas últimas três décadas, os efeitos que processos participativos podem e vêm causando na gestão de políticas públicas e, finalmente, os desafios que se interpõem à ampliação desses efeitos sobre a atividade governamental.

Para além do balanço crítico apresentado, buscamos apresentar, ainda que de forma subdesenvolvida, os potenciais ganhos analíticos de uma perspectiva estatal da participação. Tal perspectiva visa tanto a reequilibrar o debate que privilegiou, até o momento, as abordagens societal-participativa e institucional, quanto a abrir flancos que permitam uma compreensão renovada dos desafios a serem enfrentados. Dada a ampla disseminação alcançada pelas instituições participativas no Brasil e a necessidade de superação de obstáculos político-administrativos à sua maior efetividade, nada mais oportuno do que examinar as formas institucionalizadas de participação, também, a partir dos “olhares” e “lugares” dos atores estatais nelas envolvidos.

Referências

ABERS, Rebecca. **Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil**. Boulder, CO: Lynne Rienner, 2000.

ALENCAR, Joana; CRUXÊN, Isadora; FONSECA, Igor; PIRES, Roberto; RIBEIRO, Uriella. Participação Social e Desigualdades nos Conselhos Nacionais. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 15, n. 32, jan./abr. 2013, p. 112-146.

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

AVRITZER, Leonardo. **Participatory Institutions in Democratic Brazil**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.

BOULDING, Carew; WAMPLER, Brian. “Voice, Votes, and Resources: Evaluating the Effect of Participatory Democracy on Well-being” **World Development**, v.38, n. 1, p.125–135, 2010.

CARDOSO, Antônio Rito. **Ouvidoria Pública e Governança Democrática – Relatório Preliminar**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012.

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

ESTADIC/IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Estaduais**, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2012.

FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella. Desenho Institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

FONSECA, Igor; REZENDE, Raimor; OLIVEIRA, Marília; PEREIRA, Ana. “Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo Federal”. **Revista do Serviço Público** v. 64 n. 1, p. 7-29 jan./mar., 2013.

MARQUETTI, Adalmir; CAMPOS, Geraldo; PIRES, Roberto (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Editora Xamã, 2008.

MUNIC/IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. 2009.

IPEA. **Conselhos Nacionais: Perfil e atuação dos conselheiros** - Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: IPEA, 2013a. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriofinal_perfil_conselhosnacionais.pdf. Acesso em: 19 jun. 2014.

IPEA. **Ampliação da Participação na Gestão Pública** um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011 - Relatório de Pesquisa. Brasília: IPEA, 2013b. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/130829_relatorio_conferencia_nacional2003_2011.pdf. Acesso em: 19 jun. 2014.

PIRES, Roberto; TOMÁS, Maria C. “Instituições participativas e gestão municipal no Nordeste: uma análise dos efeitos da participação sobre as práticas de governo”. In: AVRITZER, L. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.) **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. Participação social como método de governo? Um mapeamento das ‘interfaces socioestatais’ nos programas federais. **Texto para Discussão 1707**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Para Além da Participação: um mapeamento analítico das interfaces socioestatais no governo federal**. No prelo. Aceito para publicação em Lua Nova, 2014.

PIRES, Roberto; ABERS, Rebecca. **Relatório de Pesquisa** Trajetórias e práticas políticas no serviço público (1ª fase). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) / Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (IPOL/UnB) / Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), Brasília, 2014.

PIRES, Roberto; AMARAL, Lucas; SANTOS, José Carlos. Planejamento governamental e participação social: encontros e desencontros na experiência brasileira recente. In: CARDOSO Jr., José Celso; GARCIA, Ronaldo (Orgs.) **Planejamento Estratégico Governamental em Contexto Democrático: Lições da América Latina**. Brasília, DF: ENAP, 2014.

PIRES, Roberto; LOPEZ, Felix. “Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas”. In: IPEA. **Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2010.

PIRES, Roberto (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como Representação: O Impacto das Conferências Nacionais de Políticas Públicas no Congresso Nacional **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011, p. 259-305.

SÁ E SILVA, Fabio; LOPEZ, Felix; PIRES, Roberto. “A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia”. In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Orgs.). **Estado, Instituições e Democracia: democracia**. Brasília, DF: Ipea, 2010.

SANTIAGO, Luiz Ricardo. **A Plataforma da Cultura Digital como instituição participativa: análise de sua efetividade no processo de construção do Marco Civil da Internet**. Monografia. I Curso de Especialização em Estado, Governo e Políticas Públicas. Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília, DF, 2012.

SILVA, Marcelo K. “Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das instituições participativas”. In: PIRES, Roberto (Org.) **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

SOUZA, Luciana A. M. Afinal, o que é vontade política? Uma perspectiva a partir da comparação entre as variações dos resultados de experiências de orçamento participativo. In: 37º Encontro Anual da ANPOCS – ST 24 “Controle e participação na democracia brasileira: instituições, dinâmicas e resultados”. Aguas de Lindóia, Setembro de 2013.

SOUZA, Luciana A. M. Orçamento Participativo e as novas dinâmicas políticas locais. **Lua Nova**, São Paulo, n. 84, p.353-364, 2011.

TOUCHTON, Michael; WAMPLER, Brian. Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions. **Comparative Political Studies**, Dec. 27, 2013.

ZAMBONI, Yves. Participatory budgeting and local governance: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil. **Working paper**, May 28, 2007. Disponível em:<

<http://siteresources.worldbank.org/INTRANETSOCIALDEVELOPMENT/Resources/Zamboni.pdf> > Acesso em: 19 jun. 2014.