REVISTA DOS ESTUDANTES DE PÚBLICAS

FENEAP

Federação Nacional dos Estudantes
dos Cursos do Campo de Públicas

REP

Santa Catarina – 2016

FENEAP

Missão da Revista dos Estudantes de Públicas

A Revista dos Estudantes de Públicas tem por missão promover os valores da pesquisa científica independente, e de qualidade entre os estudantes do campo de públicas, contribuindo para a formação de novos pesquisadores e a difusão do conhecimento científico.

Objetivos específicos:

1. **Despertar o interesse pela pesquisa junto aos estudantes;**
2. **Disseminar os resultados da investigação científica;**
3. **Difundir boas práticas de editoração junto aos estudantes;**
4. **Promover a rede de pesquisa e trabalho no campo de públicas.**

Conselho Editorial
André Borges de Carvalho, Diogo Henrique Gelal, Daniel Moraes Pinheiro, Fábio Sá Silva, Fernando Souza Coelho, Luciana Leite Lima, Magda de Lima Lúcio, Michelle Vieira Fernandez Oliveira, Thiago Ferreira Dias, Vitor Emanuel Mrchetti Ferraz Júnior.

Equipe Editorial
Organizador: James Batista Vieira
Tradução Francês: Magno Peluso
Tradução Inglês: Danielle Christina Bello de Carvalho
Revisão: Natalia Marinho da Silva
Projeto Gráfico: Danilo Barreto de Souza
Revisão Gráfica: Natalia Marinho da Silva
Editoração Eletrônica: Danilo Barreto de Souza

ISSN: 2446-5798

© FENEAP, 2016

Avenida Central, 413, Centro. 88.330-668 - Balneário Camboriú, SC.
CNPJ 09.091.428/0001-61
www.feneap.com.br
feneapbrasil@gmail.com

Periodicidade
A Revista dos Estudantes de Públicas é uma publicação semestral da Federação Nacional dos Estudantes dos Cursos do Campo de Públicas.

FENEAP Federação Nacional dos Estudantes dos cursos Campo de Públicas
Presidente: André Vechi
Vice-Presidente: Bruna dos Santos Pereira
Secretário Geral: Diego Mutti Ferreira Cremasco
Tesoureiro: Ramon Marcides Jacob
Diretora de Relações Institucionais: Alice Emmanuele Teixeira Peixoto
Diretora de Comunicação: Isabella Presotti Tibúrcio
Diretor de Conteúdo: Danilo Barreto de Souza
Direção de Marketing: Karine Wandy Fortes Maffisoni
Diretor de Mobilidade Nacional: Ricardo Botelho Rufino
Diretor de Expansão: Vinicius Santana Carneiro
Coordenador Região Sul: Saulo Francisco Paganela
Coordenadora Sudeste: Blenda Lorrany Vieira Moura
Coordenador Centro-Oeste/Norte: Hítalo Rocha
Coordenador Nordeste: Pietro Romário de Brito Medeiros Morais

As opiniões expressas nos artigos publicados são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da REP e da FENEAP.
A reprodução total ou parcial é permitida desde que citada à fonte.

SUMÁRIO

Conselhos Municipais como Instrumento de Diálogo entre o Estado e a Sociedade: Estudo da Efetividade das Intuições Participativas dos Municípios de Araraquara e São Carlos/SP - 4
Matheus Henrique de Souza Santos

Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Construção de Políticas Públicas: A Casa Abrigo Regional - 19
Leonardo Galardinovic Alves

Novos Mecanismos de Ação Coletiva: Os Observatórios Brasileiros como Promotores da Cidadania - 36
Luiza Stein da Silva, Larissa Cataneo Dutra, Maria Julia Correa

O que leva o Estado a cooperar com práticas de Governança Local? - Um Olhar Para as Transparências Voluntárias do Governo de Minas Gerais - 51
Alexandre Vieira de Souza, Ciro Antônio da Silva Resende, Ismael Deyber Oliveira Silva

Conselhos Municipais como Instrumento de Diálogo entre o Estado e a Sociedade: Estudo da Efetividade das Intuições Participativas dos Municípios de Araraquara e São Carlos/SP

Matheus Henrique de Souza Santos[1]

Artigo recebido em 14/11/2015 e aprovado em 10/12/2015.

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Democracia Participativa X Democracia Representativa: convivência ou substituição? • 3 Comunicação Pública: Conselhos de Políticas Públicas como instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade • 4 Procedimentos metodológicos • 5 Apresentação e análise dos resultados • 6 Considerações finais • 7 Referências.*

RESUMO: Após quase três décadas da promulgação da Carta Magna, em 1998, marco da redemocratização brasileira, os instrumentos de participação social e, consequentemente os conselhos municipais, tornaram-se gradativamente intrínsecos aos processos decisórios da Administração Pública, encontrando resistências devido ao modelo democrático adotado no Brasil, o Liberal. Essa pesquisa visa mapear a estrutura de governança participativa bem como iniciativas em formulação, em curso e/ou implementadas pelas administrações municipais. Com foco nos conselhos municipais, busca-se levantar o arcabouço normativo e a estrutura institucional em que a participação social se aloca para se averiguar os conselhos legalmente instituídos. Para ciência dos conselhos ativos e inativos, o(s) motivo(s) do não funcionamento e outras informações relevantes, a coleta de dados foi realizada diretamente junto à Secretaria de Articulação Institucional e da Participação Popular (SAIPP) em Araraquara e à Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão (SMGP) em São Carlos. A segunda etapa da pesquisa objetiva, a partir de um estudo de caso dos Conselhos Municipais de Políticas Públicas de Educação e Assistência Social, de ambos os municípios, aprofundar na realidade e contradições que habitam a participação social, em diálogo com os gestores e conselheiros. Têm-se dois municípios legalmente estruturados na participação social, com um arco complexo de temas a serem discutidos com a sociedade, porém ainda enfrentam obstáculos para a efetivação desses organismos, seja pelo modelo ou pela permanente ausência dos cidadãos.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia participativa • Conselhos • Comunicação pública • Participação social • Administração Pública.

[1] Graduando em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho".

Municipal Councils as dialogue instrument between the State and society: study of the Participatory Institutions effectiveness in the municipalities of Araraquara/SP and São Carlos/SP

CONTENTS: 1 *Presentation • 2 Participative Democracy X Representative Democracy: coexistence or replacement • 3 Public Communication: Public Policy Councils as instruments of dialogue between state and society • 4 Methodological procedures • 5 Presentation and analysis of results • 6 Conclusion • 7 References*.

ABSTRACT: After nearly three decades of the promulgation of the Constitution in 1998, a landmark in Brazilian democracy, the instruments of social participation and consequently the municipal councils, have become gradually intrinsic to the Public Administration decision-making processes, finding resistance due to the democratic model adopted in Brazil, the Liberal. This research aims to map the participatory governance structure, as well as under formulation, ongoing and / or implemented by administrations municipal initiatives. Focusing on municipal councils, it seeks to survey the legal framework and the institutional framework in which social participation is allocated to ascertain the legally instituted councils. For the awareness of the active and inactive councils, the reasons of non-functioning and other relevant information, data collection was held directly at the Secretariat of Institutional Articulation and Popular Participation (SAIPP) in Araraquara and at the Municipal Secretariat of Planning and Management (SMGP) in São Carlos. The second stage of the objective research, from a case study of the Municipal Councils of Education and Social Assistance Public Policies of both municipalities, aims to deepen into the reality and the contradictions that involve social participation, in dialogue with managers and counselors. There are two municipalities legally structured in social participation, with a complex range of issues to be discussed with society, but that still face obstacles to the realization of these organisms, either the model or the permanent absence of citizens.

KEYWORDS: Participatory democracy • Policy councils • Public communication • Social participation • Public administration.

Les Conseils Municipaux comme Instrument de Dialogue entre l'État et la Société: Étude de l'effectivité des Institution Participatives d'Araraquara et de São Carlos/SP

SOMMAIRE: 1 Introduction • 2 Démocratie Participative vs. Démocratie Représentative: connivence ou substitution ? • 3 Communication Publique: Conseils de Politiques Publiques comme instruments de dialogue entre l'État et la société• 4 Méthodologie • 5 Apprésentation et analyse des résultats • 6 Considérations finales • 7 Références

RÉSUMÉ: Après presque trois décades de la promulgation de la Magna Carta, en 1988, marque de la redémocratisation brésilienne, les instruments de participation sociale et, pour conséquence, les conseils municipaux, sont devenus graduellement intrinsèque aux processus de décision de l'Administration Publique, rencontrant des résistances à cause du modèle démocratique adopté au Brésil, le modèle libéral. Cette recherche veux mapper la structure de gouvernance participative et aussi les initiatives en formulation, en cours et/ou déjà implémentées pour les administrations municipales. En donnant plus d'attention aux conseils municipaux, l'étude propose récupérer le cadre normative et la structure institutionnelle dans laquelle la participation sociale se retrouve-elle pour vérifier les conseils légalement institués. Pour découvrir les conseils actifs et inactifs, le(s) raison(s) pour ses non-fonctionnements et autres informations importantes, la collecte de données a été réalisé directement avec le Secrétariat d'Articulation Institutionnelle et Participation Populaire (SAIPP) à Araraquara et avec le Secrétariat Municipal de Planification et Gestion (SMPG) à São Carlos. La deuxième étape de la recherche vise, à partir d'une étude de cas des Conseils Municipaux de Politiques Publiques d'Éducation et Aide Sociale de Araraquara et São Carlos, approfondir dans les réalités et les contradictions qui habitent la participation sociale, en dialogue avec les gestionnaires et conseillers. L'étude dispose donc de deux municipes avec la participation sociale légalement structurée et un cadre complexe de sujets qui doivent être discuté avec la société. Cependant ces municipes défient encore les obstacles pour l'effectuation de ces organismes, sois pour le modèle ou pour la permanente absence des citoyens.

MOTS-CLÉS: Démocratie Participative •Conseils • Communication Publique • Participation Sociale • Administration Publique

1. Introdução

No final do século XX e início do século XXI surgem desafios para as nações que adotam a Democracia Liberal em seus processos políticos, no que diz respeito à relação entre Estado e sociedade. São crescentes as certezas, que sendo contraditórias entre si, geram profundos impasses. A Democracia, como sistema criado a partir da concepção da delegação de autorização dada por muitos para autorizar alguns poucos a tomar decisões pelo interesse coletivo, atinge unanimidade quase que universal no momento em que é usada como instrumento da ampliação do sistema capitalista mundial, possibilitando a participação política, de atores sociais já consolidados e muitos outros novos, progressiva e constante (BOBBIO, 1986; SANTOS, 2002). Na mesma medida, cresce a compreensão da crise da representação política, ou seja, do modelo democrático hegemônico, oriunda de uma dificuldade de absorção de todas as demandas sociais, em especial as de grupos que não alcançam categórica representação no parlamento, chamados minoritários, da mesma forma que seus agentes não conseguem atualizar o debate no ritmo da evolução social, onde se abre uma lacuna entre representantes e representados. De outro lado está o nascimento de um Estado, conhecido como *welfare state*, que acumula novas funções sociais, políticas e econômicas, que o tornam complexo exigindo uma especialização de sua burocracia que gradativamente aparta os cidadãos comuns dos processos decisórios públicos.

Chega-se ao contexto democrático atual, no qual as formas clássicas de representação, parlamento e partidos, segundo Habermas, estão em crise com o contínuo desaparecimento de sua função mediadora e com a sua descaracterização como local de decisões reservadas ao interesse público (HABERMAS *apud* LUBENOW, 2010). "O parlamento tende a converter-se em lugar de encontro de sujeitos vinculados pelo mandato de seu partido e de registro de decisões já tomadas", no qual os partidos são instrumentos das regras que acolhem os interesses do mercado e tornam-se "sujeitos progressivos da privatização do público" (GRAU, 1998, p.33). O sufrágio universal, sendo o único instrumento de alguma interferência social nas decisões de interesse público, não mais consegue se efetivar e o cidadão/eleitor vira espectador do processo democrático e da República. Rancière (2012, p. 09), fazendo uma analogia com o debate do teatro, afirma que "é preciso um teatro sem espectadores, em que os assistentes aprendam em vez de ser seduzidos por imagens, no qual eles se tornem participantes ativos em vez de serem voyeurs passivos".

No Brasil, em meio a embates intensos com as forças políticas contrárias, inclusive as apoiadoras do golpe civil-militar em 1964, à expansão da visão democrática e da participação cidadã, conseguiu-se situar na Constituição Federal de 1988 a indubitabilidade de se institucionalizar a participação social e de obter maior presença da sociedade nos processos decisórios do governo, como decorrência ampliou-se também o conceito de comunicação pública que absorve a relação Estado/sociedade (GRAU, 1998; GOUVÊA, 1994). Por todo o país multiplicaram-se experiências de Instituições Participativas e espaços de diálogos com a sociedade nas administrações públicas, como associações de moradores, empresas comunitárias, mesas de negociação, audiências, conferências temáticas (municipais, estadual e nacional), orçamento participativo e os conselhos de políticas públicas.

Faz-se necessário compreender os conselhos de políticas públicas como protagonistas na democratização da relação Estado/sociedade, fazendo a reflexão sobre sua efetividade como dispositivo alternativo à conjuntura de dissociação da participação social do processo de formulação e decisão de políticas públicas da administração pública. Para tanto, essa pesquisa dedica-se a identificar os entraves e os avanços que cercam o funcionamento dos conselhos municipais para a efetiva participação social na administração pública. São analisados os municípios de Araraquara e São Carlos, situados no interior do Estado de São Paulo, seus diversos instrumentos de participação social, as iniciativas empregadas e a dinâmica de seus conselhos de políticas públicas para melhor compreensão dos avanços e entraves vividos pelas administrações.

2. Democracia Participativa X Democracia Representativa: convivência ou substituição?

"Poucas vezes a sociedade foi tão invocada como na atualidade. Porém, poucas vezes, como agora, foi submetida a tendências tão contraditórias" (GRAU, 1998, p.15). A transformação que o Estado vivencia, com maior participação social, proporciona o enfrentando de diversas correntes relativamente complementares e, em sua maioria, efetivamente paradoxais.

> "Forças culturais que conduzem para a ruptura dos laços de solidariedade social e que reivindicam a primazia do individual ao mesmo tempo em que resgatam o valor da diversidade social e o respeito pela diferença. Forças econômicas que provocam a desintegração e fragmentação social, mas proclamam a promessa de crescimento. Forças políticas que, embora sob formas sutis, induzem a legitimação do

> autoritarismo, junto com um consenso quase universal sobre a necessidade da democracia e da liberdade." (GRAU, 1998, p.15).

A emergência da democracia é considerada como o acontecimento mais significativo do século XX (SEN, 1999). Por outro lado, Wallerstein (Wallerstein *apud* Santos e Santos, 2002) argumenta que a democracia passou de aspiração revolucionária no século XIX para um *slogan* universalmente adotado e vazio de conteúdo no século XX. A correlação dessas posições se encontra na crise do sistema capitalista, que mostrou aos detentores do modo de produção e aos especuladores, que o mercado não poderia gerir todas as demandas da sociedade e manter seus privilégios, sendo necessário, para a manutenção do sistema, um Estado relativamente forte que pudesse absorver as necessidades sociais e resolver os seus conflitos. "O projeto hegemônico do neoconservadorismo procura definitivamente restaurar os fundamentos não políticos da sociedade (...) objetivo principal é a derrota da política e a limitação da democracia a uma questão estritamente de procedimento" (GRAU, 1998, p.37). Resultado desse movimento é a composição da democracia liberal, modelo democrático que tem como instrumento de participação social o voto universal e que mantém as estruturas de poder, possibilitando o Estado atuar para garantir a propriedade e os contratos (MACPHERSON, 1978).

A democracia liberal, que tem no parlamento e nos partidos políticos suas únicas representações políticas institucionais, tem a dificuldade de acrescer métodos e processos que democratizem e descentralizem as decisões e os debates públicos e aumente o fluxo de participação política, dando consistência a um modelo realmente democrático. Pois, se assim fizer, perde a sua real essência de salvaguarda aos interesses privados.

Enquanto houver insistência nessa "fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas" (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.42). Para os autores, o modelo democrático liberal deixa o eleitor/cidadão como mero espectador de um processo político que nasce com seus vícios, de imobilidade e de prevalência do privado sobre o público, tão evidentes que se estendem ao próprio cidadão e também às suas representações políticas, "os próprios partidos são crescentemente objeto de regras que correspondem mais ao âmbito do mercado que ao âmbito político, e se tornam sujeitos progressivos da privatização do público" (GRAU, 1998, p.33).

São nessas contradições da liberal-democracia que surgem as propostas de expansão para uma democracia participativa, com "a ênfase na criação de uma nova gramática social e cultural e o entendimento da inovação social articulada com a inovação institucional, isso é, com a procura de uma nova institucionalidade da democracia" (SANTOS; AVRITZER, 2002, p.51). Contudo, nessa nova busca, não é possível que se cometa o mesmo erro de sobrepor-se interesses, mas sim de compreender a relevância do interesse público para reavaliar os objetivos de iniciativa privada em "um mundo que já não mais admite posições absolutas, nem em relação a um nem a outro, mas antes reivindica sua reinterpretação, para que o ser humano como tal, possa ser localizado, realmente, no centro do desenvolvimento." (GRAU, 1998, p.21). Para Bobbio, é evidente que avança a demanda de uma democracia direta em substituição da democracia representativa, mas se refletirmos a especialização que Estado moderno acúmulo durante as últimas décadas e a complexidade geográfica de algumas nações, seria imprudente consolidar esse caminho, a alternativa seria assimilar momentos, processos e instrumentos da democracia direta à representativa buscando uma harmonização das concepções (BOBBIO, 1986).

3. Comunicação Pública: Conselhos de Políticas Públicas como instrumentos de diálogo entre Estado e sociedade

Nos últimos anos o debate acerca do conceito e das definições de Comunicação Pública evoluiu em todo o mundo. Para Zémor (2009), a comunicação não pode ficar limitada ao âmbito dos interesses econômicos e ao debate feito apenas por seus representantes, precisando assumir uma concepção de fortalecimento da Democracia. É definida como o compartilhamento e a troca de informações de utilidade pública, cuja responsabilidade cabe a uma instituição pública ou a um organismo que tem missão de interesse coletivo (ZÉMOR, 2009). Por ser uma área que abarca uma grande variedade de saberes e atividades, a Comunicação Pública é um conceito em construção que engloba cinco áreas distintas e, uma delas é a comunicação pública identificada com comunicação do Estado e/ou governamental (BRANDÃO, 2007). Essa área específica inclui as novas práticas de participação política que a sociedade tem encontrado para ser fazer ouvir, com forte componente político participativo. Este é o espaço dos conselhos (BRANDÃO, 2007). Fortalece-se, assim, o entendimento dos Conselhos de Políticas Públicas como instrumento que dá voz à população, faz com que o cidadão comum saia do anonimato,

integra-o à cena pública e possibilita a sua interferência no processo decisório dos interesses públicos.

No Brasil, o processo de redemocratização abriu um novo caminho para a consolidação das instituições participativas tendo como um dos principais resultados os Conselhos de Políticas Públicas. Parte dos anseios de intervenção política de partidos políticos, movimentos sociais, entidades de classe e organizações da sociedade civil foram traduzidos na Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 1º, parágrafo único, coloca em evidência como deverá ser estruturado o poder no Brasil: "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição." (BRASIL, 1998). Porém, a Carta Magna não é específica na organização da participação social, vista apenas em alguns de seus artigos sobre poucos temas de políticas públicas, como Assistência Social e Saúde. (ROMÃO, 2014).

No contexto de um setor de política pública, os conselhos são instâncias de relação entre representantes do governo e da sociedade civil, que existem nas três esferas da Federação, sendo diferenciados das conferências por uma maior periodicidade de suas atividades. No Brasil, os conselhos tornam-se elementos fundamentais de democratização e descentralização das políticas públicas, pois o Governo Federal os define como obrigatórios para repasses de recursos públicos nas principais áreas sociais, por exemplo, Saúde, Assistência Social e Educação. Sua história e composição têm sido objetos de pesquisa de inúmeras pesquisas pelo Brasil, porém a análise de sua real efetividade nas decisões públicas é algo novo no cenário brasileiro (FALCHETTI, 2011; ROMÃO; MARTELLI, 2013; ROMÃO, 2014).

É nesse ponto, a efetividade dos conselhos na formulação e na implementação das políticas públicas adotadas pelo Estado e Governos e sua contribuição na democratização e descentralização das discussões públicas, que este trabalho está voltado, buscando traduzir o nexo das discussões coletivas e a ação governamental.

4. Procedimentos metodológicos

A pesquisa caracteriza-se quanto aos propósitos como exploratória e, quanto aos procedimentos técnicos é um estudo de caso. Seu propósito exploratório deve-se do desconhecimento de atributos que possibilitem, no âmbito da gestão pública municipal, uma efetividade dos conselhos como espaço efetivo de comunicação pública.

Primeiramente foi realizado o mapeamento do sistema de participação social dos municípios de Araraquara/SP e São Carlos/SP. Para tanto, os dados primários foram coletados, por meio de aplicação de questionário, junto aos órgãos públicos responsáveis pela implantação e gestão dos Conselhos de Políticas Públicas e de toda a política de Participação Social. Também foram utilizadas como fonte de dados secundários as legislações e as informações relativas à organização das secretarias, por meio de consulta aos sites das prefeituras.

Em Araraquara/SP, foi realizado contato com a Secretaria de Articulação Institucional e da Participação Popular – SAIPP, enquanto que no município de São Carlos/SP, a coleta de dados deu-se junto a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG.

Em Araraquara também foi realizada uma entrevista junto a um representante da Secretaria de Articulação Institucional e Participação Popular para melhor compreensão de seus instrumentos de participação social e do atual momento que vive o município nesse quesito. Em São Carlos não houve esta possibilidade.

5. Apresentação e análise dos resultados

O município de Araraquara, criado em 1817 e localizado na região central do Estado de São Paulo, tem uma tem uma população estimada em 224.304 habitantes no corrente ano (IBGE, 2010). Atualmente, conta com 36 conselhos de políticas públicas institucionalizadas, sendo que 25 passam por atualização de suas legislações para melhor adequação e para a ampliação da participação social, conforme demandas relativas ao desenvolvimento da sociedade araraquarense. Apenas 11 conselhos encontram-se em plena atividade.

Os gestores locais destacam o recém-lançado programa Prefeitura nos Bairros– considerado um substituto do Orçamento Participativo - e possui como principal objetivo o "diálogo mais consolidado com a população e reconhecimento das suas reais necessidades", de acordo com o representante da SAIPP. Conjuntamente, foram pontuadas outras instituições participativas relevantes como: assembleias; mesas de negociação; conferências de todos os temas; audiências públicas para explanação de ações do governo local quanto para diálogo com a sociedade. Ressalte-se que as conferências não são realizadas devido à proximidade do momento de coleta de dados com o calendário eleitoral.

O município de São Carlos, criado em 1857 e também situado na região central do Estado de São Paulo, localizado a pouco mais de 40 km de Araraquara, possui uma população estimada no ano corrente em 238.958 (IBGE, 2010). Conta com 37 conselhos de políticas públicas, sendo que apenas 01 encontra-se em atualização - o Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, para adequação à legislação federal.

O secretário municipal enfatiza que a Prefeitura busca na Tecnologia de Informação outras formas de participação popular: "estamos buscando novas soluções com a integração do software (site da Prefeitura) a mobiles". Destaca também a ouvidoria, a corregedoria, a controladoria (com ênfase ao controle social da máquina pública), o orçamento participativo, as audiências públicas, as assembleias e as mesas de negociação.

Tabela 1- Atividade dos conselhos de políticas públicas.

Município	Total	Plenamente Ativos	Em atualização
Araraquara	36	11	25
São Carlos	37	36	01

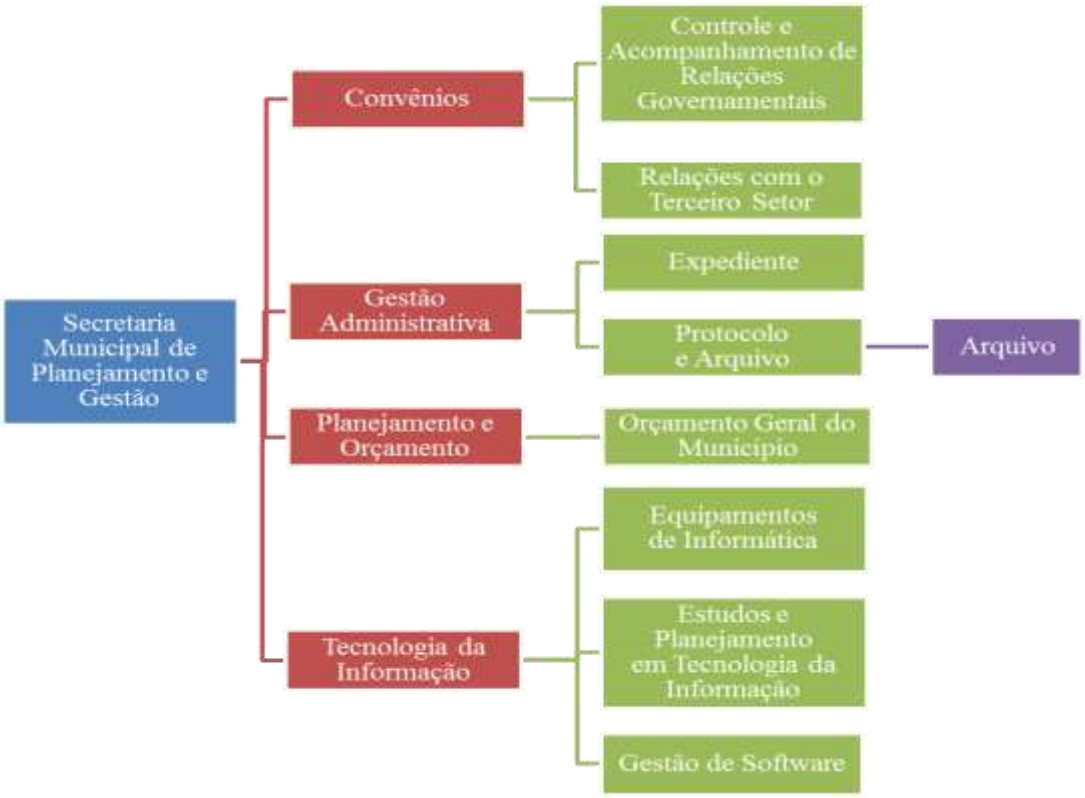
Fonte: Tabela elaborada pelo autor (2015)

Os municípios investigados encontram-se em posições privilegiadas na oferta de diversas instituições participativas para seus cidadãos. Os conselhos de políticas públicas apresentam legislações que garantem de participação social atendendo uma vasta pluralidade de organizações e representações civis.

No caso de Araraquara, evidencia-se o esforço do órgão responsável por buscar a atualização de seus conselhos populares de acordo com o desenvolvimento das organizações sociais, garantindo assim a permanente representação dentro desses espaços.

Na estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de São Carlos não foi identificado um espaço institucional específico para participação social (Figura 1). Para uma avaliação relevante sobre o sistema de participação social do município, mesmo compreendendo a importância da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão, a participação social é central e deve ter garantido espaço institucional para sua gestão.

Figura 1 – Estrutura organizacional da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão de São Carlos



Fonte: São Carlos (2014).

Fica evidente uma grande diferença entre a realidade dos municípios de Araraquara e São Carlos quanto aos conselhos efetivamente ativos. Tal diferença deve ser destacada, pois os municípios apresentam muitas similaridades, seja pela proximidade do seu processo de implementação das instituições participativas, em especial os conselhos de políticas públicas, quanto pela desconexão entre se ter um órgão específico de gestão da participação social e números de conselhos ativos.

Os representantes dos dois municípios declaram sofrer da mesma imobilidade social, ou seja, da permanente baixa na participação social, problema evidenciado, mas que, segundo a SAIPP, "não se consegue solucionar".

Outro ponto importante é o uso de novas ferramentas de Tecnologia da Informação para ampliação da participação popular utilizadas no município de São Carlos. Considera-se que os governos precisam atualizar, não apenas suas legislações, mas também as suas concepções sobre os instrumentos, identificando outras ferramentas na contemporaneidade que possibilitem essa ampliação. Tal potencialidade ainda precisa ser melhor aproveitada pelo município de Araraquara, que possui, por exemplo, de um portal na internet com

informações básicas sobre as ações da administração direta, suas secretarias e repartições, com carência de maiores informações e possibilidades de participação.

6. Considerações finais

Os municípios apresentam um arco diverso de temas para discussão em conselhos de políticas públicas, que vão desde a questão da juventude, idosos, mulheres, questão étnico-racial, mobilidade urbana, direitos humanos etc., o que possibilita uma possível pluralidade na participação da sociedade civil organizada e de movimentos sociais.

Os municípios investigados apresentam exemplos singulares de como gerir Instituições Participativas e assim garantir uma ampla participação social, porém ambos sofrem das mesmas dificuldades que toda a sociedade moderna acusa ao se buscar implementar iniciativas que objetivem a democracia participativa ia resistência dos interesses privados. Não há concordância das forças hegemônicas, da nossa conjuntura política, em fortalecer a participação social e em promover a atividade política exercida diretamente pelo cidadão, pois estão comprometidas com interesses que, em sua maioria, são contrapostos aos interesses coletivos.

O Estado brasileiro, principalmente no que se refere à implementação de políticas públicas no âmbito municipal, dado a sua maior fragilidade em defender-se das investidas do setor privado, inverteu a lógica de suas prioridades para manutenção e ampliação de privilégios de pequenos grupos. Nesse contexto, a participação social, efetivamente organizada e institucionalizada, é um espaço para desconstruir essa regra. Porém, a administrações municipais sofrem com o desgaste da liberal-democracia e com os questionamentos da veracidade da representação política e, assim, não podem ignorar as demandas dos movimentos sociais, organizações e entidades que demandam maior participação nos processos decisórios das políticas públicas. Efeito que veremos nos conselhos de políticas públicas, que deveriam ser instrumento de um profundo e recíproco diálogo entre Estado e Sociedade, mas, de forma constante, sofre ações de interesses individuais que buscam dificultar o acesso a essas instituições e/ou a inviabilização de sua proposta de intervenção popular no processo decisório público.

Muitas vezes o caminho encontrado pelos gestores municipais para a questão destacada acima é ofertar o máximo possível de Instrumentos Participativos, porém engessá-las por meio da burocratização ao ponto de não possibilitar uma efetiva intervenção, ou seja, pela necessidade de atualização legal, exclusão de órgão público

responsável para gerir os conselhos e seus encaminhamentos, dificuldade de acesso a informações e, claro, o esvaziamento desses espaços de participação social.

Decisões que agravam a crise do modelo democrático hegemônico, uma vez que as políticas de participação social não são uma preocupação das forças políticas que administram o Estado, tampouco das forças sociais/econômicas que confiscam as prioridades públicas, pois, para ambos, o regime político é mero instrumento de manutenção e engrandecimento de suas prerrogativas, que devem ser condicionadas de forma prioritária a qualquer custo.

7. Referências

ARARAQUARA, SECRETARIA DA ARTICULAÇÃO INSTITUCIONAL E DA PARTICIPAÇÃO POPULAR DE ARARAQUARA. Acesso em 16 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.araraquara.sp.gov.br/Pagina/Default.aspx?IDPagina=3387>.

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo. Col. Pensamento Crítico, vol.63. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito. Conceito de Comunicação Pública In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação Pública: Estado, Mercado, Sociedade e Interesse Público. 2ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

BRASIL, Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 2013.

BRASIL, Decreto nº 8.243, 23 de Maio de 2014. Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS.

BRASIL, Emenda Constitucional número 19 de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Acesso em 16 de janeiro de 2015. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/documents/Mare/emenda/emendaconst19.PDF>.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado nos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Caderno 01. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial de 1995. Acessado em 27 de dezembro de 2014. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>.

DEBORD, Guy. A sociedade do espetáculo. Rio de Janeiro: Contraponto Ed., 1997.

FALCHETTI, Cristhiane. Novos arranjos e velhos dilemas da democratização das políticas sociais: os conselhos de políticas públicas e a experiência de Araraquara. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

FLORA, Fernando. Democracia Participativa. Poços de Caldas, 1985.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito Social e welfare state: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-36, mar.-abr. 2006.

GOUVÊA, Gilda Portugal. Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil. São Paulo: Editora Caywoaá, 1994.

GRAU, Nuria Cunill. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan, DF: ENAP, 1998.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades@. Disponível em: http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php. Acessado em 28/12/2014.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera Pública e Democracia Deliberativa em Habermas – Modelo teórico e discursos críticos. Kriterion, Belo Horizonte, v.51, n.121, Jun/2010.
MACPHERSON, C. B. A democracia liberal: origens e evolução. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem-estar social: Origens e desenvolvimento. KATÁLYSIS, n. 05, Jul./Dez. 2001.

PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação (Diálogos para o Desenvolvimento). Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, 2011.

RANCIÈRE, Jacques (trad: BENEDETTI, Ivone C.). O espectador emancipado. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

RANCIÈRE. Jacques (trad: ECHALAR, Mariana). O ódio à Democracia. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

ROMÃO, Wagner de Melo. Políticas Públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil. Fundação Friedrich Ebert, 2014.

ROMÃO, Wagner de Melo; MARTELLI, Carla Giani. Estudos sobre as Instituições Participativas: O debate sobre sua efetividade. Rev. Pensamentos e Realidade, ano XVI, v.28, n. 01/2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da Democracia Participativa (Reinventar a emancipação social: para novos manifestos). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SÃO CARLOS, SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE SÃO CARLOS. Secretarias. Acesso em 27 de dezembro de 2014. <Disponível em: http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/secretarias-municipais/planejamento-e-gestao.html>.

WEBER, Max. Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva. Vol. 2. Brasília: UNB, 1999.

WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

ZÉMOR, Pierre. Como anda a Comunicação Pública? Revista do Serviço Público, Brasília v.60, n.2, Abr/jun 2009.

Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e a Construção de Políticas Públicas: A Casa Abrigo Regional

Leonardo Galardinovic Alves[1]

Artigo recebido em 05/11/2015 e aprovado em 15/12/2015.

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Associativismo Territorial • 3 Consórcio Intermunicipal do Grande ABC • 4 Casa Abrigo Regional • 5 Conclusões e Considerações Finais • 6 Referências.*

RESUMO: A pesquisa se debruçou sobre uma das políticas do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a Casa Abrigo Regional, de acolhimento a mulheres em situação ou risco de violência doméstica – trata-se de política gerida diretamente pelo Consórcio, indo além da integração/coordenação de políticas municipais e do papel da instituição na união de força dos municípios para a negociação com esferas superiores de governo. Além da contextualização dos resultados na literatura, se procedeu de modo a situar o constatado no panorama da mudança normativa a reger consórcios no Brasil, através da qual houve a normatização dos consórcios públicos como componentes da administração indireta, com novas potencialidades para tais instituições. Metodologicamente, utilizou-se análise documental qualitativa e entrevistas semiestruturadas. Verificou-se que a Casa Abrigo é uma política exemplificativa dos ganhos das mudanças legais, e sua regionalização constitui um sucesso, demonstrando ganhos do associativismo entre entes federados.

PALAVRAS-CHAVE: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC • Federalismo • Municípios • Associativismo territorial • Consórcios públicos.

[1] Graduando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC Paulista.

Intercity Consortium of Great ABC and the Development of Public Policies: The Regional Women's Shelter

CONTENTS: 1 *Presentation • 2 Territorial associations • 3 Intermunicipal Consortium of the Greater ABC • 4 House Regional Shelter • 5 Conclusion • 6 References*.

ABSTRACT: This work has focused one of the Intercity Consortium of Great ABC policies, a house for shelter women in situation of domestic violence – it is a policy managed and offered directly by the Consortium, that, by this policy, is exceeding (i) the coordination or integration of municipal policies and (ii) its role as locus of forces integration for the municipalities in the bargain process with the State or the federal government. The research's results were contextualized using the literature about Brazilians federalism and territorial associationism, analyzed according to the change in law related to public consortiums, which has determined those institutions as a part of public indirect administration conceding a new potential for public consortiums. The method was qualitative analysis of documents and semi-structured interviews with relevant players. The conclusion was that this policy serves as a case of the new public consortiums law's improvements, and its process of regionalization constitutes a significant success, showing the advantages of the association of federated units by this institutional instrument.

KEYWORDS: Intercity Consortium of Great ABC • Federalism • Municipalities; territorial associationism • Public consortiums.

Consortium Intermunicipal de la région du Grand ABC et la Construction de Politiques Publiques : La Maison d'Accueil Régional

SOMMAIRE: *1 Introduction • 2 Associativisme Territorial • 3 Consortium Intermunicipal de la région du Grand ABC • 4 Maison d'Accueil Régional • 5 Conclusions et considérations finales • 6 References.*

RESUME: La recherche a examiné l'une des politiques publiques du Consortium Intermunicipal de la région du Grand ABC, la Maison d'Accueil Régional pour les femmes en situation ou risque de violence domestique – une politique géré directement pour le Consortium, allant au-delà d'une intégration/coordination de politiques municipales et du rôle de l'institution dans l'union des forces des municipes pour la négociation avec le sphères supérieures de gouvernement. Outre la contextualisation des résultats avec la littérature existant, l'étude a procédé pour situer les informations constatées dans le panorama du changement normatif qui règle les consortiums au Brésil, à travers duquel il y a eu la normalisation des consortiums publiques comme composant de l'administration indirecte avec des nouvelles potentialités pour ces institutions. Méthodologiquement, l'étude a utilisé l'analyse qualitative de documents et interviews semi-structurées. Se vérifié-t-il que la Maison d'Accueil est une politique type gérée à partir des gains des changements légaux, et sa régionalisation constitue un cas de succès, démontrant les gains de l'association entre les entités fédérées.

MOTS-CLÉS: Consortium Intermunicipal de la région du Grand ABC • Fédéralisme • Municipes • Associativisme territoriale • Consortiums Publics

1. Introdução

O objetivo da pesquisa foi analisar a atuação do Consórcio Intermunicipal do ABC, lançando luz sobre um de seus resultados práticos. Buscou-se estudar uma experiência em particular, a Casa Abrigo Regional, ligando a experiência a análises sobre o associativismo territorial no federalismo brasileiro e à normatividade a respeito. Há na literatura menções ao caso do Consórcio do Grande ABC como referencial no histórico do cooperativismo federativo horizontal e na governança metropolitana no país (ABRUCIO, SANO E SYDOW, 2010; FREY, 2012; ABRUCIO E SANO, 2013, LACZYNSKI E ABRUCIO, 2013; REALI E REIS, 2013). Porém, a mera observação da estrutura institucional que constata o quanto a empreitada fora avançada e pioneira não é suficiente para trazer ao campo científico a experiência de quase duas décadas e meia. Compreender o quanto tal experiência lega avanços em uma área complexa como a execução conjunta de políticas permite avaliar o cooperativismo multitemático e abrir caminhos para melhor avaliação desta alternativa por agentes públicos.

Federalismo: uma contextualização

O federalismo consiste em um sistema de organização do Estado através do qual se estabelece alguma divisão formal e pactuada do poder em, no mínimo, dois níveis de governo, um exercido sobre todo o território e o outro fragmentado em certas unidades territoriais, com competências definidas (ALMEIDA, 2001; ANDERSON, 2009). O federalismo pode ser visto como um contínuo, na prática. Definições seriam tipos ideais, já que há forte variação institucional, mas podem ser observadas semelhanças: mínimo de dois níveis de governo, submetidas diretamente ao eleitor; constituição escrita com partes inalteráveis pelo governo central; atribuições legislativas aos dois níveis de governo, obtendo ambos alguma autonomia genuína; arranjos que permitam participação das unidades constitutivas nas decisões centrais – caso de câmaras altas (ANDERSON, 2009). O caso brasileiro conforma-se a estas características mais gerais, com algumas peculiaridades, dentre as quais salta aos olhos a de que aqui há mais que dois níveis de governo, já que os municípios são também entes federados (OLIVEIRA, 2008).

Historicamente, o território brasileiro passou por movimentos pendulares em relação ao grau de centralização e descentralização da administração. O percurso histórico do federalismo nacional foi descrito, por exemplo, por Almeida (2001), Costa (2004) e Souza (2010). Na atualidade, a principal "herança" vem da Constituição de 1988. A derrocada do regime militar, na virada dos anos de 1970 para 1980, foi acompanhada de

abertura em níveis subnacionais – a eleição de governadores de oposição e seu fortalecimento foram importantes para a transição democrática (ALMEIDA, 2001). Estabeleceu-se certa ligação entre os ideais de democratização e descentralização, que, aliada ao poder das lideranças regionais, configurou uma Constituição decentralizadora, com o reconhecimento dos municípios como entes autônomos [1] (ALMEIDA, 2001). O aspecto da autonomia municipal consiste em uma das características mais salientes do modelo brasileiro pós-1988 (OLIVEIRA, 2008). Tal quadro gerou uma série de consequências – algumas positivas, como a inovação permitida pelo fato de haver milhares de instâncias pensando políticas, outras, entretanto, negativas, como a dificuldade de municípios pequenos de fato aproveitarem a autonomia devido a questões financeiras, técnicas e da própria compreensão da autonomia (LACZYNSKI E ABRUCIO, 2013).

Sob o ponto de vista das políticas públicas, o federalismo exige atenção para o modo como se dá a interação entre os diferentes níveis de governo. A interação entre os diversos níveis poderia se dar com vieses mais competitivos – como guerras fiscais ou disputas entre governos com vistas à política eleitoral - ou cooperativos, como a existência de convênios, consórcios e conselhos. Tais interações podem ser de cunho horizontal, como diferentes municípios consorciados; ou vertical, por meio, por exemplo, de parcerias do governo federal com municípios (ABRUCIO E SANO, 2013). Uma análise sobre as experiências bem-sucedidas de interações governamentais é fundamental para o desenho de uma série de políticas no Brasil, país em que a mesma autonomia legal é dada para unidades substancialmente díspares entre si quanto ao porte, além de haver disparidades quanto a conformidades territoriais, naturais, econômicas e culturais.

2. Associativismo Territorial

Abrucio, Sano e Sydow (2010) traçam um panorama geral a respeito do tema do associativismo territorial – ali, os autores desenvolvem o argumento de que no momento pós Constituição de 1988 se estabelecem duas "forças" em relação ao associativismo federativo. De um lado, uma tendência à compartimentalização, advinda no bojo da associação das ideias de democratização e descentralização. Entretanto, postulam os autores que estaria em curso, por outro lado, a tendência de cooperação. Neste sentido, poder-se-ia colaborar entre esferas, cujo exemplo clássico é o do Sistema Único de Saúde,

[1] Para um debate a respeito das conexões entre democracia e descentralização, ver Frey (2012).

com competências federativas definidas e arenas de diálogo, como as comissões bipartites e tripartites. Outro modelo de cooperação seria o horizontal – estados com estados, municípios com municípios; ou ainda diversas territorialidades de diferentes esferas.

A cooperação vem crescendo no Brasil, constatação obtida diante do número de associações apresentado pelos autores. Já há modelos muito disseminados, como o consorciamento em torno da saúde, que àquela altura reunia mais de duas mil localidades, ou os Arranjos Produtivos Locais, com quase mil casos. Há em curso experiências promissoras no que se refere à governança das metrópoles – como o caso do Grande Recife na gestão do transporte público (BEST, 2011) ou do modelo desenvolvido em Belo Horizonte (FREY, 2012), além, é claro, da experiência do ABC paulista. A possibilidade de ganhos de escala, diminuição de comportamento *free rider*, articulação junto a outras esferas de governo são algumas das vantagens apontadas (OLIVEIRA, 2008).

A Emenda Constitucional 01/1969 estabelecia a possibilidade de cooperação entre entes federados por meio do convênio (CRUZ, ARAÚJO E BATISTA, 2011). Desde aquela época foram surgindo experiências consorciais. Os autores apontam, no entanto, a fragilidade jurídica de tais arranjos, em geral "associações civis", ponto de vista reforçado por Fonseca (2013) ao apontar a informalidade dos mesmos. No presente momento constitucional, o Art. 241 da Carta Magna, com redação dada por uma emenda de 1998, aponta a possibilidade de cooperação mais efetiva:

> Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988).

A falta de um reconhecimento jurídico das instituições associativas como administração pública dificultava o avanço rumo a um papel mais destacado (CRUZ, ARAÚJO E BATISTA, 2011; FONSECA, 2013; DIAS, 2010). Em março de 2003, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC entregou uma agenda ao novo presidente da República, através da qual, dentre outras demandas, requisitou um avanço legal de modo a contemplar o consórcio como pessoa de direito público, regulamentando a norma constitucional. A complementação veio através da lei 11.107, de 2005 [2].

[2] Para um relato do processo que culminara na lei, ver Dias (2010).

Sinteticamente, a lei estabelece a possibilidade de o consórcio público ser estabelecido como órgão da administração indireta de seus membros, enunciando regras que auxiliam na estabilidade da instituição, e facultando às administrações delegações de atividades exclusivamente estatais – já que o consórcio é parte da administração do ente em questão, bem como acordos de prestação de serviços por parte dos consórcios sem necessidade de licitação. Fica aberta também a possibilidade de o consórcio se constituir como pessoa jurídica de direito privado, mas mesmo neste caso deverá seguir certas normas de direito público quanto a alguns de seus atos (como o processo licitatório e a admissão de pessoal) (CRUZ, ARAÚJO E BATISTA, 2011). Fonseca (2013) coloca tal legislação como um avanço da tendência cooperativa frente à competitiva. A possibilidade de receber recursos diretamente da União ou de Estados constitui uma vantagem bastante considerável.

Os consórcios deverão elaborar protocolos de intenção, assinados pelos membros, que devem remetê-lo às Casas Legislativas para aprovação de todas. Tal medida, além das que estipulam contratos formais de rateios de despesas, contribui para a estabilidade dos consórcios frente a mudanças de gestão (CRUZ, ARAÚJO E BATISTA, 2011; STRELEC E FONSECA, 2011). Anula-se a possibilidade de uma prefeitura simplesmente abandonar suas obrigações e o projeto, ficando legalmente "amarrada" à proposta.

Entretanto, Strelec e Fonseca (2011) apontavam que grande parte dos consórcios não haviam, à época, se adaptado à nova lei – por uma série de motivos apontados pelos autores. Alguns motivos vão ao sentido da não adequação da realidade daqueles arranjos à nova lei, como a impossibilidade de incluir membros do setor privado ou da sociedade civil como sócios. Além disso, há casos de desnecessidade de enquadramento, dados os motivos mais modestos dos arranjos. De certo modo, ao aderir ao novo enquadramento legal, dá-se um passo adiante no processo de cooperação, o que intensifica as incertezas e ônus dos processos, demonstrados por alguns dos motivos apontados pelo estudo – divergência política e risco de contaminação da prestação de contas de um dos membros por ocasião do comportamento dos demais. Abrucio e Sano (2013), refletindo a respeito da diversidade de modelos de associativismo territorial, preconizam a necessidade de flexibilidade ao se lidar com a multiplicidade de casos brasileiros – o que pode denunciar o viés de origem, dada a inspiração da legislação e a defesa de sua necessidade ter vindo do caso do ABC, em grande medida (DIAS, 2010; REALI E REIS, 2013; ABRUCIO E SANO, 2013).

3. Consórcio Intermunicipal do Grande ABC

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, fundado em 1990, é tido como caso de sucesso devido à complexidade: tratava-se de uma sub-região da maior Região Metropolitana do Brasil e o consórcio deveria ser multitemático, intersetorial, embora focado em temas ambientais e de desenvolvimento econômico, inicialmente. Compõe-se dos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, isto é, toda a chamada região do Grande ABC Paulista. Seu sistema de financiamento se dá através de cotas proporcionais à capacidade de cada município, grosso modo, 0,1% do orçamento de dois anos anteriores com correção monetária (BRESCIANI, 2011, FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012). Há, portanto, certo caráter solidário e redistributivo, uma vez que os recursos são transferidos de acordo com a capacidade financeira, e não de acordo com a utilização efetiva de eventuais serviços do Consórcio, ou do aproveitamento de suas ações.

Segundo Abrucio, Sano e Sydow (2010), pode-se destacar três fatores essenciais para o sucesso da consecução da empreitada: havia e há uma identidade regional comum, fundada na industrialização fordista, com capital social correlato. Além disso, havia lideranças – os sindicatos, alguns empresários e a mídia local contribuíram para a criação do clima de cooperação. Contudo, a centralidade do processo se deve, como já citado, ao então prefeito de Santo André, Celso Daniel, cuja liderança pode ser comprovada pela sua destacada votação em 1988, 1996 e reeleição em 2000, bem como pela comoção popular em torno de sua morte, no início de 2002. Secundariamente, houve o apoio do governo estadual para o avanço na cooperação, através do mandatário, Mário Covas, governador a partir de 1995, que incentivara a participação dos municípios menores em um momento de incerteza quanto aos ônus da cooperação (o papel destas figuras é apontado também por Bresciani (2011) e fora destacado por uma entrevistada). Além da identidade e papéis desempenhados por lideranças, a própria criação de institucionalidades, como, além do Consórcio, a Agência de Desenvolvimento Econômico e a Câmara Regional, contribuíram para a manutenção do projeto cooperativo ao longo do tempo.

A experiência regional do final dos anos de 1990, segundo Celso Daniel (relatado por Bresciani, 2011) trazia alguns elementos bastante coadunados, direta ou indiretamente, ao preconizado por Frey (2012) para a governança metropolitana: havia um forte componente de democracia participativa, com a presença de uma série de *stakeholders* da sociedade civil; articulação horizontal e vertical sem hierarquização; flexibilidade do

arranjo institucional e uma amálgama dos objetivos econômicos com os sociais (BRESCIANI, 2011).

Sua atuação se deu, sobretudo, através de planos que serviriam a toda a região; articulação e negociação junto a outras esferas – União e Estado e harmonização de políticas municipais. O provisionamento comum de políticas, que é apontado como um dos maiores ganhos do associativismo territorial, sobretudo no caso de municípios, dado o arranjo constitucional autonomista, não fora muito explorado (CÂMARA REGIONAL DO ABC, 2000; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2008, 2010). A principal exceção é a Casa Abrigo. A análise desta experiência possibilita verificar ganhos de políticas plurimunicipais em um caso em que a institucionalidade é basicamente resolvida, constituindo-se um *best practice* dentro de uma experiência (o Consórcio do ABC) já apontada como exitosa, cujo estudo pode auxiliar a construção de um conhecimentos a respeito do associativismo para municípios no país.

4. Casa Abrigo Regional

A Casa Abrigo Regional é um projeto que engloba duas casas para acolhimento de mulheres em situação de risco de dano à integridade física e psicológica, decorrente de violência doméstica, bem como seus filhos menores, quando não houver outra possibilidade de abrigo (parentes, amigos, etc.), dispondo de vagas para quarenta pessoas. Trata-se de um trabalho interdisciplinar, envolvendo, por exemplo, assistência psicológica, jurídica, social e inserção no mercado de trabalho. Traz ainda uma perspectiva de trabalho de conscientização das vítimas quanto a questões de gênero, direitos, cidadania, e papéis femininos na sociedade (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012). Já beneficiou mais de mil e quinhentas pessoas, e seu orçamento anual é da ordem de R$ 1,3 milhão [3].

Integra um conjunto de políticas, envolvendo o acolhimento, por meio de Centros de Referência dedicados à violência contra a mulher ou de assistência social e um acompanhamento posterior ao desabrigamento. A dinâmica é de (I) entrada das beneficiárias por meio dos equipamentos e serviços municipais – (II) em casos extremos (o abrigamento é a última opção), há a entrada em uma das casas abrigos, de gestão regional.

[3] *Programa Casa Abrigo Regional recebe Medalha Ruth Cardoso* – Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. Disponível em: < http://www.consorcioabc.sp.gov.br/noticias/2015/03/programa-casa-abrigo-regional-recebe-medalha-ruth-cardoso >, acesso em 13/03/2015.

As casas proporcionam um ambiente seguro, de localização sigilosa. No desabrigamento, (III) passa-se de novo aos serviços municipais, que acompanham as beneficiárias. A entrada das beneficiárias por meios de serviços municipais constitui fato determinante para o maior ou menor uso, por parte dos municípios, da política. Segundo relatou-nos uma entrevistada, o município possuir um centro específico de atenção à mulher em situação de violência (já que em algumas cidades, o acolhimento é feito por centros genéricos de assistência social) influi positivamente no real uso do serviço, já matizadas condições demográficas.

O programa é gerenciado por um Conselho Gestor, vinculado ao Grupo de Trabalho de Gênero do Consórcio. O provisionamento é feito por meio de uma organização social (OS) parceira, contratada por meio de licitação diretamente pelo Consórcio – atualmente, a ONG Samaritano São Francisco de Assis, a terceira organização a operacionalizar a Casa Abrigo [4]. A manutenção do programa é feita por meio de rateio entre as sete prefeituras, de forma proporcional ao orçamento municipal – não tendo as cotas de contribuição a ver com o uso feito dos equipamentos, mas com as possibilidades financeiras dos municípios, ganhando o programa um caráter redistributivo, em sintonia com o modo como se dá a cotização para custeio do Consórcio.

Houve, na região do Grande ABC, uma Casa Abrigo municipal em Santo André na primeira gestão Celso Daniel. Entretanto, em 1993, quando Newton Brandão assume o Paço andreense, a casa é fechada (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012). Durante o período em que funcionou, o serviço chegou a atender pontualmente demanda de municípios vizinhos, em situações emergenciais ou acordos (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2003). Ocorre uma série de articulações da sociedade civil no fim dos anos 1990. Constitui-se no ano de 1997 a Frente Regional de Combate à Violência Contra a Mulher, como fruto destas mobilizações, incluindo também o Poder Público (executivos e legislativos municipais). Foram definidos três eixos de atuação para Frente: o Grupo de Trabalho – Violência Contra a Mulher, no Consórcio (buscando inserir a problemática no âmbito regional, em suas instituições de governança); a capacitação para atendimento em situações de violência para profissionais do serviço público e lideranças sociais e a demanda pela implantação da Casa Abrigo (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2003). No Planejamento Regional Estratégico,

[4] Houve a ONG Fala Mulher e a Associação Coletivo Feminista Sexualidade e Saúde.

documento feito de forma participativa na transição da década de 1990 para 2000, que deveria nortear a ação do Consórcio de 2001 a 2010, a política de implantação de uma Casa Abrigo Regional foi incluída dentre as metas – no Eixo Estruturante 07 – Inclusão Social (CÂMARA REGIONAL DO GRANDE ABC, 2000).

Entre o final dos anos de 1990 e início dos anos 2000, é implantada, novamente, a Casa Abrigo municipal de Santo André [5]. Já há a tendência de se regionalizar o serviço, expressa na menção a esta ideia no Planejamento Regional. Entretanto, o processo de regionalização aparenta ter tido um caminho de idas e vindas. Uma minuta de projeto de lei, datada de 2001, de Santo André, apontava para a possibilidade de o município constituir um Consórcio para gerir a Casa Abrigo, de modo apartado ao Consórcio Intermunicipal do Grande ABC [6]. Há acordos informais com três outros municípios (Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 2011), que constam em documentos do Consórcio: Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra. Tais documentos [7] apontam a imensa informalidade deste início, contendo listas de compras de mantimentos para cada municipalidade, bem como escalas de funcionários pela qual as cidades deveriam ceder alguns dias por semana certos servidores. Entretanto, é evidenciado também que por volta de 2002 tais acordos passam a ser documentados pelo Consórcio, e as reuniões acontecem nesta instituição. Em 2003 é pautada a regionalização da política no âmbito do Consórcio, e a gestão cooperada, diretamente pela instituição, é aprovada pelo Conselho de Municípios, em dezembro. Além dos quatro municípios já integrados ao serviço, de modo informal, Diadema passa a participar também (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011). Os municípios de São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul só passam a participam em 2006, quando de fato a política atinge as sete cidades.

Em 2004 é feito processo licitatório no qual a ONG Fala Mulher é selecionada, a qual permanecerá envolvida por 60 meses (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012). Este é um ponto bastante interessante do projeto. É seguido o rito

[5] A documentação disponível para consulta no Consórcio não deixa claro o início do funcionamento desta casa, e no documento da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM (2011) só é mencionado que nos anos de 2000 e 2001 houve acordos informais entre prefeituras para o uso deste equipamento.

[6] MINUTA – Projeto de Lei de 2001. Processo n º 27.559/1999-0, Santo André.

[7] GT de Combate à Violência à Mulher – Coordenadoria. Relatório Informativo – Previsão de Custos. Santo André, julho? de 2002; GT de Combate à Violência à Mulher – Coordenadoria. Acordo entre os Quatro Municípios. Santo André, julho de 2002; Coordenadoria da Casa Abrigo Regional do ABC. Relatório Informativo. Santo André, 29 de julho de 2002;

preconizado pela Lei de Licitações, com a remuneração da contratada pelos municípios participantes, que transferiam o dinheiro para uma conta bancária específica do Consórcio para esta finalidade. Sendo o Consórcio uma Associação Civil, os municípios não estavam amarrados, podendo, teoricamente, abandonar o projeto, não arcando com as obrigações assumidas. Desta forma, estariam colocando os demais em situação complexa, já que estes poderiam não contar com possibilidades orçamentárias de "cobrir" o desistente, e, ao mesmo tempo, poderiam sofrer reveses, como a interrupção do convênio pela entidade parceira, mesmo cumprindo com todos os seus deveres. Uma das situações abrangidas pela Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005) é a possibilidade de contratação conjunta com segurança jurídica para todos os sócios. Houve neste caso, entretanto, a contratação "sem segurança". O modo com o qual se deu a implementação da Casa Abrigo, portanto, foi uma amostra do que pode ser feito "sem medo" com a nova legislação.

Em 2006, o município de Diadema celebra convênio com o governo federal para a construção de uma nova Casa Abrigo, que passa a integrar o programa. A equipagem da casa foi feita com verbas do Consórcio.

A integração com serviços municipais é fundamental para o desabrigamento seguro das beneficiárias – como programas de habitação, frente de trabalho e inserção empregatícia, bem como para certos aspectos da política, como a segurança – feita por guardas civis municipais, em uma articulação entre Grupos de Trabalho, dentro do Consórcio – Gênero e Segurança (BRESCIANI, 2011). Há o envolvimento de uma série de entidades da sociedade civil, como grupos feministas, sindicatos, Promotoras Legais Populares, OAB, etc.. O envolvimento e articulação de atores do poder público municipal, regional e da sociedade civil é um dos trunfos do programa (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM, 2011; CRUZ, 2012 e relatado em entrevista).

Decorrências da dinâmica de regionalização

Unanimemente as entrevistas apontaram para aquele que é considerado um dos principais ganhos do gerenciamento comum de políticas – a otimização de recursos, de modo que municípios menores que, isoladamente, não teriam condições de manter serviços deste gênero ganham acesso ao mesmo (é sempre reservada ao menos uma vaga por município). Municípios maiores, que tem porte para manter um serviço municipal, ganham ao terem com quem dividir custos, gerando sinergias – os munícipes de cidades menores ganham o acesso, enquanto os contribuintes dos municípios maiores economizam. O porte atual do projeto se mostra efetivo, já que foi-nos relatado que sempre se conseguiu abrigar

mulheres de acordo com a demanda, não havendo um caso de falta de vagas. Se, por um lado, em se tratando de violência contra a mulher, é sempre possível pensar em demanda reprimida, por outro, não há, efetivamente, casos de uma cidadã se deparar com "porta fechada" ou com "filas de espera", levando-nos a confirmar a real otimização dos recursos.

Outro ganho decorrente da regionalização apontado é de que a institucionalização pelo consórcio pode fazer com que a política seja mais sólida frente às mudanças político-eleitorais municipais. O episódio do fechamento da Casa andreense em 1993 é exemplar. Uma vez regionalizada, torna-se mais "burocrático" e politicamente custoso o processo de abandono de alguma política.

Outra vantagem da via intermunicipal, apontada por duas entrevistadas, de dois modos diferentes, é o fato de que políticas inicialmente municipais são "exportadas" para populações vizinhas. Em uma das abordagens, a população de municípios cujas administrações não têm determinada agenda podem ser contempladas em certas questões quando a administração vizinha possui esta pauta e busca regionaliza-la. Foi destacado também este ganho para municípios não "formuladores" com base não na agenda, mas na existência de *expertise*, que se volta não só em prol de uma municipalidade, mas de toda a região. O histórico da Casa Abrigo, que se iniciou em Santo André, cujo governo tinha compromissos eleitorais com a agenda da violência contra a mulher e uma equipe técnica constituída em torno do tema confirma tais ponderações. A possibilidade de o federalismo propiciar um "laboratório" de políticas públicas é apontada como uma de suas vantagens por Abrucio e Sano (2013), por exemplo. Entretanto, necessário pontuar que o uso compartilhado não necessariamente significa que a população da região usufrui equitativamente da política. A presença de um centro especializado em atendimento à violência contra a mulher está correlacionada a um uso mais intenso do serviço em comparação a uma rede municipal não específica para este problema, conforme relatamos. Estas diferenças de estrutura administrativa podem levar à situação em que um município beneficia mais sua população que outro, embora ambos, teoricamente, façam jus ao mesmo equipamento. De forma geral, o preparo técnico e administrativo pode constituir uma fonte de desigualdade na fruição de soluções compartilhadas [8].

Foram apontadas duas dificuldades próprias da dinâmica intermunicipal. A primeira seria o fato de que trocas de gestores públicos levam o Consórcio a repetir certos debates – é trocada, por exemplo, uma representante municipal no Grupo de Trabalho, que não está

[8] Agradeço a Klaus Frey pela observação.

convencida de determinado ponto que já estava pacificado. Tratando-se de uma igual entre pares, é necessário repetir um processo já ocorrido. Como se tratam de sete administrações públicas, este problema que pode ocorrer em nível municipal é multiplicado, além de haver igualdade de posição entre os antigos e novos burocratas municipais envolvidos nas políticas consorciais. Em segundo lugar, foi destacada uma dificuldade de se cumprir um acordo entre municípios em relação à segurança das casas. Seis das sete cidades possuem Guardas Civis Municipais, e foi pactuado, entre o GT Gênero e o de Segurança, que todas estas contribuiriam com efetivo para a vigilância, o que só está sendo cumprido por três municipalidades – duas das quais sediam as casas.

Um ponto que identificamos na fala de uma entrevistada é de que o processo de regionalização de políticas leva a um fortalecimento da instância regional, o que pode favorecer a um robustecimento institucional com novas políticas. A entrevistada relatou que era funcionária da Prefeitura de Santo André lotada no Consórcio. Com o surgimento da Casa Abrigo Regional e alguns outros projetos tocados diretamente pelo Consórcio, passou a ser necessário um corpo técnico próprio, o que levou a instituição a contratá-la diretamente. Uma vez lá, este corpo técnico foi um dos principais defensores da mudança para a modalidade de consórcio público, tendo trabalhado ativamente nos trâmites para tanto. Feita a transição, é descortinada uma série de possibilidades, o que pode retroalimentar um ciclo de crescimento das políticas regionais.

5. Conclusões e Considerações Finais

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC constitui efetivamente uma experiência referencial para o associativismo territorial no país, sendo um modelo bastante avançado da tendência cooperativa em nosso Federalismo.

Em relação à política da Casa Abrigo, os ganhos em relação à otimização dos serviços, com garantia da oferta para municípios menores e diminuição de ociosidade (com redução de custos para municípios maiores) entram em consonância ao constatado por Oliveira (2008), analisando um caso da área da saúde, confirmando ser esta uma das maiores vantagens do consorciamento – o provisionamento comum de políticas de tipo distributiva para a obtenção de ganhos de escala, em jogos de ganha-ganha. No caso analisado pela autora, já havia um hospital instalado, ao passo que a Casa Abrigo tem localização sigilosa, não representando, ambos os casos, possibilidades de disputas pela localização de determinado equipamento ou investimento. Entretanto, a regionalização

pode ser dificultada pela natureza da política que se pretende tornar ou construir intermunicipal, devendo esta possibilidade ser considerada por gestores públicos. Do ponto de vista científico, seria recomendável que futuras pesquisas analisassem casos de provisionamento comum de políticas nas quais este tipo de disputa seja possível ou provável.

Em relação à possibilidade de uma política regionalizada ser mais perene a mudanças políticas nos âmbitos dos municípios, abre-se uma nova pergunta de partida para futuros estudos, que podem confirmar ou refutar a impressão de nossa entrevistada. A título de hipótese, apontaríamos que faz sentido tal reflexão, tendo por corolário que movimentos reivindicatórios e a sociedade civil de modo geral poderiam apostar mais fichas na construção de políticas regionais, objetivando que a ação do poder público tenha maior probabilidade de transpassar diversos mandatos eleitorais.

A mudança normativa em relação aos consórcios públicos não alterou o modo como à política de abrigamento regional é operacionalizada. Antes, veio a dar-lhe garantias. Entretanto, a problemática levantada em relação à segurança por parte de Guardas Civis Municipais evidencia o quanto acordos informais podem dificultar a efetividade da ação regional, dando indícios mais claros dos ganhos da formalização jurídica em relação à informalidade presente antes da Lei 11.107/2005.

Por fim, gostaríamos de trazer um dos pontos em que houve uma convergência bastante forte entre as entrevistadas, quando questionadas a respeito do mecanismo de financiamento da política da Casa Abrigo, igual ao do Consórcio. Há um percentual fixo da receita de cada município – relativamente igual, portanto, para todos, enquanto o uso da Casa Abrigo é, em termos relativos, bastante diferente, havendo municípios que, contribuindo mensalmente, enviam abrigadas com intervalos de várias semanas. Estes municípios não requerem, entretanto, mudanças no rateio (para um sistema baseado no uso do serviço, por exemplo). Diante disso, foi reafirmada a identidade regional – “quando os gestores passam daquela porta, não existem mais sete cidades, é uma região” ou ainda “a regionalidade está dada, não vai retroagir”. Tal fato constitui, certamente, um dos maiores trunfos da experiência do ABC, e, ao mesmo tempo, um dos maiores desafios para a disseminação do consorciamento multitemático pelo país, não obstante os ganhos apontados para a população e para a gestão pública.

6. Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO Hironobu & SYDOW, Cristina.. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas**.** In KLINK, Jeroen (org.). G**overnança das Metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2010, pp. 21-47.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras.** Brasília, DF: Editora IABS, 2013.

ALMEIDA, Maria Hermínia Brandão Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, n. 51, p. 13-34, 2001.

ANDERSON, George. **Federalismo: uma introdução**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

BEST, Nina. A experiência do Grande Recife Consórcio de Transporte Metropolitano. In **Cadernos Adenauer XII**, nº 4, pp. 161-178. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>, acesso em 08/12/2014.

BRESCIANI, Luís Paulo. Tradição e Transição: o caso do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. In **Cadernos Adenauer XII**, nº 4, pp. 161-178. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

CÂMARA REGIONAL DO ABC. **Planejamento Regional Estratégico**. Santo André, 2000.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. **Proposta do GT de Combate à Violência à Mulher** – Casa Abrigo Regionalizada. Santo André, Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2003.

_____. **Relatório das principais ações do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC:** 1990-2008. Santo André, Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2008.

_____. **20 anos planejando e executando ações regionais** – Planejamento Estratégico 2011-2020. Santo André: Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2010.

COSTA, Valeriano. Federalismo. In: AVELAR, Lucia. & CINTRA, Octavio. **Sistema Político Brasileiro**. Rio de Janeiro/São Paulo: Editora Unesp/Konrad Adenauer, 2004, pp. 211-223.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Teixeira.; ARAÚJO, Fátima Fernandes; BATISTA, Sinoel. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. In **Cadernos Adenauer XII**, nº 4, pp. 161-178. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Teixeira. **O III Prêmio Chopin Tavares de Lima e a Casa Abrigo Regional Grande ABC: avanços e desafios no combate à violência contra a mulher.** V Congresso CONSAD de Gestão Pública. Brasília, DF, junho de 2012.

DIAS, Solange. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei 11.107/2005. In KLINK, J. (org.). **Governança das Metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, pp. 201-228.

FONSECA, Francisco. Consórcios Públicos: Possibilidades e Desafios. In CHERUBINE, M. e TREVAS, V. (Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, pp. 27-40.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 4, n.1, 2012, pp.87-102.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **III Prêmio Chopin Tavares** de **Lima – novas práticas municipais**. São Paulo, 2011. p. 25-40. Disponível em: <http://issuu.com/cepam/docs/novaspraticasmunicipais/3>, acesso em 09/03/2015.

LACZYNSKI, Patrícia. e ABRUCIO, Fernando Luiz. Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. In CHERUBINE, M. e TREVAS, V.(Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, pp. 71-80.

OLIVEIRA, Vanessa Elias. Municípios cooperando com municípios: relações federativas e consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação Seade, v. 22, n. 1, p. 107-122, jan./jun. 2008.

REALI, Mário e REIS, Regina Célia dos. O desafio do consorciamento nas regiões metropolitanas. In CHERUBINE, Marcela e TREVAS, Vivente. (Orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado.** São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, pp. 81-94.

SOUZA, Celina.. Federalismo. IN MARTINS, Carlos Benedito e LESSA, Renato. (Coord.), **Horizontes das Ciências Sociais: Ciência Política.** São Paulo: Anpocs, Co-edição com o Instituto Ciência Hoje, Editora Barcarolla e Discurso Editorial, 2010, pp. 341-366.

STRELEC, Thamara. FONSECA, Francisco. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. In **Cadernos Adenauer XII**, nº 4, pp. 161-178. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011.

Novos Mecanismos de Ação Coletiva: Os Observatórios Brasileiros como Promotores da Cidadania

Luiza Stein da Silva[1]

Larissa Cataneo Dutra[2]

Maria Julia Correa[3]

Artigo recebido em 12/11/2015 e aprovado em 10/12/2015.

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Da democracia à problemática da participação social no Brasil • 3 Novos mecanismos de ação coletiva • 4 Os observatórios no Brasil • 5 Considerações finais • 6 Referências.*

RESUMO: O presente estudo tem como objetivo avaliar a problemática participação social no Brasil e os avanços e desafios para o desenvolvimento local através de análise sobre a carência da participação cívica brasileira e dos novos mecanismos de controle social, e promoção da cidadania, com enfoque nas organizações denominadas Observatórios. Para fins de análise foram levantados dez observatórios brasileiros, os quais se encaixaram em três tipos: observatórios para análise de dados; observatórios para a cidadania (enfoque na capacitação e promoção da participação social nos processos decisórios); e observatórios para o controle social (fiscalização de compras públicas). Através deste estudo foi possível analisar a importância do papel dos observatórios no que tange a trabalhar a sociedade no sentido de mobilizá-la a participar e a controlar as políticas públicas locais, bem como verificar a atuação desses observatórios junto ao poder público. E desta forma, destacou-se desafios e saídas as estado, no sentido de efetivar essas organizações como promotoras da cidadania e da consolidação da democracia.

PALAVRAS-CHAVE: Observatórios • Participação • Democracia.

[1] Graduanda em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina.

[2] Graduanda em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina.

[3] Graduanda em Administração Pública pela Universidade do Estado de Santa Catarina.

New Mechanisms of Collective Action: The Brazilian Observatories as citizenship promoters

CONTENTS: 1 *Presentation • 2 Democracy to the problem of social participation in Brazil • 3 New mechanisms of collective action • 4 The Observatories in Brazil • 5 Conclusion • 6 References*.

ABSTRACT: This article aims to measure the issue of social participation in Brazil and advances and challenges for local development through the analysis of new mechanisms of social control: the Observatories. For the analysis, data about ten Brazilian observatories were collected. The observatories were classified into three types: observatories for data analysis; observatories for citizenship (which is focused on the capacitation and promotion of social participation in decision-making processes); and observatories for social control (supervision of public procurement). Thus, it was possible to analyze the importance of observatories, whose work aims to mobilize society members to participate and control the local public policies and check the performance of these observatories with the government. That way, it was possible to highlight the challenges and possibilities the state has, in order to make efforts to actualize these organizations as promoters of citizenship and democracy consolidation.

KEYWORDS: Observatories • Participation • Democracy.

Nouveaux mécanismes d'Action Collective : Les Observatoires Brésiliens comme Promoteurs de la Citoyenneté

SOMMAIRE : *1 Introduction • 2 De la démocratie à la problématique de participation social au Brésil• 3 Nouveaux mécanismes d'action collective • 4 Les observatoires au Brésil • 5 Considérations Finales • 6 Références*

RESUME : La présente étude vise évaluer la problématique participation social au Brésil et les avances et défis pour le développement local à travers de l'analyse de la carence de la participation civique au Brésil et des nouveaux mécanismes de contrôle social et promotion de la citoyenneté avec une optique appliquée aux organisations appelées Observatoires. À titre d'analyse, ont été choisi dix observatoires brésiliens, lesquelles sont cadré dans trois types : observatoire pour l'analyse de données ; observatoires pour la citoyenneté (foyer dans la capacitation et promotion de la participation sociale dans les procédures de décision) ; et observatoires pour le contrôle social (fiscalisation des achats publics). Cette étude a possibilité l'analyse de l'importance du rôle des observatoires en ce qui concerne à travailler la société pour lui mobiliser à participer et à contrôler les politiques publiques locaux, aussi bien que vérifier l'actuation de ces observatoires avec le pouvoir public. Auprès ce foyer, ce sont détachés les défis et sortis que a l'État dans le sens de effectuer ces organisations comme promotrices de la citoyenneté et de la consolidation de la démocratie.

MOTS-CLÉS: Observatoires • Participation • Démocratie

1. Introdução

Do modelo autocrático de governo até um modelo de democracia participativa, podemos considerar os diferentes níveis de participação cívica na vida política e nas questões comuns à sociedade. Com o passar do tempo, o cidadão é visto cada vez mais como peça primordial do Estado, atuando de modo ativo e consciente para que este cumpra seu papel de garantia do bem comum. Contudo nem sempre essa realidade é vista, de fato, nos dias atuais. É cada vez mais frequente a ocorrência de escândalos de corrupção e o consequente serviço de má qualidade por parte do Estado, ocasionando não só uma cultura individualista da população, mas também uma defasagem na participação e no controle social das instituições formais. Essa questão ressalta ainda mais a relevância da participação da sociedade civil como fortalecedora dos processos de garantia de direitos e da qualidade de vida da sociedade.

Levando em consideração esse contexto no qual a população está inserida, bem como seu descontentamento com o rumo da política atual, é cada vez mais constante o surgimento de organizações da sociedade civil, com o intuito de ampliar a atuação popular nos processos de controle e decisão. Elas têm como foco o fortalecimento dos processos democráticos e uma participação popular mais efetiva, tendo como base um pensamento em rede, a cooperação entre os cidadãos e a coprodução dos bens públicos, intensificando o empoderamento social dos atores envolvidos.

Essas organizações dizem respeito aos Observatórios Sociais, os quais visam monitorar sistematicamente o trabalho de determinadas áreas de atuação. Porém os objetivos e procedimentos de cada um são distintos. Pensando nessa atuação diferenciada dos Observatórios Sociais, o presente estudo possui como objetivo identificar os desafios e oportunidades ao poder público quanto à consolidação do estado democrático, a partir do surgimento desses novos mecanismos de ação coletiva. Para isso, foram estudados modelos de observatórios e separados por tipologias, de acordo com suas características-chave. A partir disso, pode-se estabelecer saídas de como o Poder Público pode se utilizar dessas organizações em prol de uma melhor responsividade para com os cidadãos.

2. Da democracia à problemática da participação social no Brasil

O aperfeiçoamento da "teoria da democracia" como forma de governo surge durante o século XIX como um modelo que se coloca contra o modelo autocrático de governo, se consolidando na chamada democracia representativa. O Estado democrático é

concebido como aquele que preserva as liberdades públicas e os direitos individuais. (PEREZ, 2004). Ao longo doo século XX o modelo de democracia representativa, como era concebido, foi enfraquecendo dando espaço a um novo ideário, que culminou na adoção de um modelo de democracia como princípio de estruturação do Estado, a qual se entende como democracia participativa. (PEREZ, 2004)

Para John Stuart Mill (*apud* BRANDÃO, *2006),* o regime político que melhor possibilita a "educação pública dos cidadãos" é a chamada democracia desenvolvimentista, isso porque ela provê aos cidadãos uma espécie de pedagogia política, o que os permite desenvolver a amplitude dos seus raciocínios e pensar mais no "bem comum", ao invés de simplesmente abordar a cidadania por meio de processos eleitorais, bem como em espaços tradicionais de participação política. Para Bobbio (*apud Brandão, 2006),* a finalidade da democracia desenvolvimentista é a educação dos cidadãos para a liberdade. Neste sentido, o homem livre é aquele que é consciente das suas possibilidades e de seus limites em relação aos outros. Segundo ele, essa consciência só existe em um ambiente social no qual as condições econômicas, políticas e culturais favoreçam esse desenvolvimento. Este ambiente, para Bobbio, pode ser criado através de instituições democráticas.

Através da democracia participativa, temos o cidadão como peça central do Estado, atuando para que este cumpra seu papel de garantia do bem comum. Verifica-se então, a relevância da participação da sociedade civil como fortalecedora dos processos de garantia de direitos e da qualidade de vida da sociedade. Por meio da participação social, o indivíduo é capaz de pensar e entender a sua situação social, e juntamente ao Estado, trabalhar em prol dos seus direitos e ampliar sua qualidade de vida.

Porém para que esse modelo consolide-se, de fato, no Brasil, diversos desafios devem ser superados, uma vez que a participação da sociedade civil pressupõe a vontade, a disposição e a capacitação do cidadão e demais atores para coproduzir o bem público, além do sentimento de pertencimento e dos níveis de confiança no sistema governamental e na sociedade como um todo.

No Brasil, vemos que a participação social, que representa a base para a efetivação do Estado democrático, tem tido como principais desafios à superação de fortes questões culturais. Para Filgueiras (2009), há no país atualmente, uma carência na participação e no controle social das instituições formais e uma cultural individualista que não preza pela melhoria da qualidade de vida coletiva. Isto acontece justamente devido a uma síndrome de desconfiança e indiferença. Essa síndrome, segundo o autor, acarreta em um contexto de

tolerância da corrupção, dos serviços públicos de má qualidade, e da má gestão governamental em geral. Além disso, o fator desconfiança nas instituições bloqueia a vontade das pessoas de buscarem informações e participarem mais ativamente. (FILGUEIRAS, 2009).

Muito mais do que escândalos estampados nas capas de jornais, revistas, e amplamente debatidos pela mídia televisiva e jornalística, a consequência final desses problemas é o enfraquecimento dos processos democráticos. Ao mesmo tempo, a solução para a crise política e cultural vivenciada, pode ser visualizada justamente no poder da sociedade civil, que através da participação popular e da cooperação é capaz de unir forçar pelo bem comum.

Segundo Putnam (2006), quanto mais desenvolvidos forem os sistemas de participação cívica nas comunidades, maior será a probabilidade de que seus cidadãos consigam cooperar em benefício mútuo. Neste âmbito, fica evidente que a consolidação do estado democrático se dá através da junção de esforços entre sociedade civil e Estado. Contudo, para que a participação social seja capaz de prover a efetivação dos processos democráticos, é preciso que haja confiança não só entre os cidadãos, mas também entre a relação cidadão/Estado. Além disso, deve haver a capacitação dos cidadãos para que consigam trabalhar no sentido de pensar a vida local e coproduzir o bem público.

3. Novos mecanismos de ação coletiva

Em resposta a esta problemática, nota-se o surgimento de diversas organizações da sociedade civil, que trazem como objetivo básico a ampliação da atuação popular nos processos de avaliação e discussão sobre a cidade. Tratamos aqui dos chamados Observatórios, os quais têm surgido em diversas cidades brasileiras, constituindo-se das mais variadas formas e a partir de temáticas relevantes ao contexto local.

Segundo o dicionário da língua portuguesa, a palavra observatório traz o significado de uma "instituição ou serviço de observações astronômicas ou meteorológicas". (FERREIRA, 1995). Ao longo de muito tempo, essa denominação de observatório era a que imperava, visto que os observatórios de caráter social são mecanismos muito recentes. Para Gusmão (2002) o conceito de observatório deixou de ser uma denominação exclusiva de instituições ligadas à natureza, e atualmente abrange também os fenômenos sociais. Contudo, a inspiração para a criação desses tipos de observatórios, tem sua origem exatamente nos observatórios astronômicos, os quais se

utilizam amplamente de serviços de estatísticas para realizar suas previsões, ou seja, analisam dados para que seja possível agir mediante o quadro instaurado. (TRZECIAK, 2009)

Nos últimos anos, de acordo com Albornoz e Herschmann (2006, *apud* TRZECIAK, 2009), foram criados diversos tipos de observatórios com o objetivo de monitorar sistematicamente o trabalho de setores ou temáticas específicas. Segundo o Sistema FIEP (2015), a origem de um observatório se dá através de uma problemática, em que seja possível definir objetivos e indicadores e que seus cálculos dependam da integração de dados e da análise dos mesmos. Nesse sentido, podemos visualizar um observatório como uma organização que trabalha com um sistema de coleta e análise de informações acerca de um setor de atuação. Entretanto, essas organizações assumem objetivos, focos, e formas de atuação distintas.

Para Vessuri (2002), em geral, os observatórios são compostos por equipes pequenas que trabalham de forma articulada com uma rede, produzindo dados para o desenvolvimento de projetos, e utilizando metodologias sofisticadas para a realização das etapas de coleta, análise e disseminação desses dados. Neste âmbito, um observatório proporciona ainda o estabelecimento de vínculos e alianças com outras instituições produtoras de dados. Trzeciak (2009) aborda ainda, que um observatório se consolida em um mecanismo fornecedor de informações estratégicas que auxiliam na identificação de aspectos positivos e negativos, além de gerar subsídios para a tomada de decisão.

Através desta conceituação, é visto que os observatórios estão ligados à prática de construção e observação de dados, que, por conseguinte, serão utilizados como bases para os processos de tomada de decisão. Destaca-se ainda a construção coletiva de indicadores e um trabalho realizado de forma colaborativa. Com isso, é possível avaliarmos a organização observatório, como realizadora de um conjunto de ações no que diz respeito à coleta, análise, monitoramento e disseminação de dados, capazes de fornecer insumos para a definição de estratégias de atuação, e criadora de espaços para que estas estratégias sejam formuladas. Porém, é necessário a partir disso, tentarmos distinguir alguns modelos de observatórios, pois como são mostrado, os observatórios se dispõem a análises de setores e problemáticas específicas, e desta forma, sofrem adaptações no seu método de funcionamento.

Dentre os observatórios conhecidos no Brasil, destacam-se aqui os observatórios ligados à Rede Observatório Social do Brasil, as organizações ligadas à Rede Social Watch

(Observatório da Cidadania), e os observatórios ligados à Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis, que possuem nomes diversos e são foco deste estudo.

É valido ressaltar, que a nomenclatura dos observatórios por diversas vezes causa confusões, visto que um observatório integrante da rede latino-americana pode ser chamado de observatório social, porém em sua modelagem, não condiz com a com a rede Observatório Social do Brasil. Da mesma forma, observatórios denominados "Observatório da Cidadania", podem não fazer parte da rede encabeçada pelo Observatório da Cidadania (Social Watch) representado no Brasil pelo IBASE, e sim serem em sua estrutura, condizentes com a Rede Observatório Social do Brasil. Portanto, não há uma tipologia definida, e mais importante do que a distinção de nomenclatura, é a observação e diferenciação das estruturas e objetivos dos observatórios, bem como a identificação das redes a que fazem parte.

A partir da formação das redes nas cidades, organizações governamentais, privadas e sociedade civil tem a capacidade de articulação e construção do interesse coletivo ampliadas em comparação à ação individual. Por meio das redes para cooperação e coprodução do bem público, a sociedade civil é capaz de trabalhar de forma multidimensional e organizada, o que pode ser traduzido em mais eficiência e efetividade na produção do bem comum. Além disso, por meio da junção de esforços para atendimento de objetivos comuns, uma rede pode ser pensada como base do processo de empoderamento social, e ampliação do capital social de uma comunidade.

Isto, pois, segundo Kleba e Wendausen (2009):

> O empoderamento [...] Significa aumento do poder, da autonomia pessoal e coletiva de indivíduos e grupos sociais nas relações interpessoais e institucionais, principalmente daqueles submetidos às relações de opressão, discriminação e dominação social. Dá-se num contexto de mudança social e desenvolvimento político, que promove equidade e qualidade de vida através de suporte mútuo, cooperação, autogestão e participação em movimentos sociais autônomos. Envolve práticas não tradicionais de aprendizagem e ensino que desenvolvam uma consciência crítica.

A partir disso, podemos inferir que as constituições das Redes de coprodução do bem público constituem-se em uma forma de ação coletiva que, através da mobilização social tende a trazer mais poder a sociedade civil, que por sua vez, verá suas capacidades de mudança social serem ampliadas. De acordo com Foucault (1995, *apud* KLEBA e WENDAUSEN, 2009), o poder funciona em rede, de maneira que o exercício mais ínfimo

do poder encontra apoio em outras partes da rede, podendo ser potencializado e potencializar outros poderes.

Com esta base, podemos pensar nas redes como arranjos institucionais capazes de fomentar a participação da sociedade civil, capacitar os indivíduos através da cooperação, trabalhar pela coprodução do bem público e contribuir para a consolidação dos processos democráticos.

4. Os Observatórios no Brasil

Dentre as organizações constituídas a partir dos princípios de um Observatório, vemos que ainda é muito difícil definir uma tipologia e classificar essas organizações direcionando seu papel social. Para tanto, busca-se aqui mostrar a análise feita através dos portais de 10 organizações denominadas observatórios, com o intuito de tentarmos estabelecer uma conexão entre suas estruturas e objetivos, e, por conseguinte, poder tipificá-las.

O quadro abaixo sintetiza as análises realizadas, com base em três aspectos: 1) Configurações e Objetivos; 2) Linhas de Ação e Metodologias; 3) Resultados e incidências nas políticas públicas locais;

Organização	Configurações e Objetivos	Linhas de Ação e Metodologias	Resultados e incidência nas políticas públicas
Observatório do Recife	O Observatório do Recife tem por intuito mobilizar a sociedade para selecionar, propor e monitorar um conjunto de indicadores e metas que se constituam numa agenda de desenvolvimento sustentável para o Recife e que ao mesmo tempo a levem a se transformar numa cidade melhor para se viver.	A organização atua no sentido de analisar e dar publicidade aos dados da cidade e promover espaços para sua discussão, como é o caso da promoção das Assembleias Gerais, e do evento "Caminhada pelo Recife". Além disso, buscam incentivar a participação social por meio das redes sociais, e fazendo debates e palestras que envolvem questões da cidade abertos ao público.	Trabalhando no sentido de publicar dados e promover o debate sobre eles, a organização tem buscado sua incidência nas políticas públicas locais. No último ano o observatório promoveu um debate com secretários municipais onde foram publicados 120 indicadores sociais sobre o Estado de Pernambuco referente ao ano de 2013.
Observatório Cidadão de Piracicaba	O objetivo deste Observatório é o de instrumentalizar a sociedade para melhor compreensão e participação nos processos decisórios locais e contribuir com o monitoramento, avaliação e aprimoramento das políticas públicas do município.	O observatório realiza análises de dados e informações acerca de assuntos como meio-ambiente, participação social, transparência pública e metas estabelecidas pelo governo, a fim de instrumentalizar a sociedade para melhor compreensão e participação nos processos decisórios locais, bem como para que ela contribua avaliando as políticas públicas do município.	O observatório conta com uma base de dados e indicadores bastante clara e de fácil acesso, os boletins realizados são bastantes completos e dinâmicos, contextualizando a problemática com uma linguagem de fácil entendimento. Porém não trabalha no sentido de promover os espaços de discussão.

Observatório Social de Lajeado	A organização tem como objetivos promover a cidadania fiscal e a criação de estímulos para a maior participação social, no que tange a avaliação e controle da gestão pública.	O observatório realiza estudos de indicadores, promove atividades para educação fiscal, participação cidadã e promoção da transparência governamental. Realizam ainda algumas reuniões e eventos para discussão das problemáticas da cidade.	Sua incidência nas políticas públicas municipais se dá mais no sentido de promover os espaços de discussão de indicadores, bem como na questão do controle social de gastos públicos.
Observatório Social de São José - SC	O observatório de São José foi criado em 2011 com o objetivo de fiscalizar diretamente a aplicação dos recursos públicos, interagir e cobrar efetividade do controle institucional e estimular a sociedade civil a exercer sua cidadania por meio do controle social.	O observatório social trabalha na fiscalização de órgãos públicos. Dentre as atividades do observatório estão à fiscalização dos processos licitatórios, a educação fiscal e o incentivo a participação cidadã, além da realização de eventos para mobilização social em prol da melhoria da gestão pública.	Os resultados do trabalho da organização aparecem no sentido de economia aos cofres públicos. Visto que, o trabalho de controle das licitações e gastos públicos contribui para a inibição de atividades corrupção e que acarretam danos ao erário. Neste sentido sua incidência está extremamente ligada ao controle de gastos governamentais.
Observatório Social de Blumenau	Foi criado em 2011 e desde então vem atuando com dois objetivos principais o monitoramento e controle das Compras públicas dos poderes Legislativo e Executivo municipais, e o desenvolvimento de ações que estimulam a cultura e a educação voltadas para a cidadania fiscal.	O Observatório atua através de programas voltados ao controle de gastos públicos e educação fiscal. Além disso, objetiva criar indicadores sobre a gestão pública e dinamizar a cidadania fiscal, ou seja, fazer com que a própria população faça o controle e fiscalização dos gastos.	Os resultados do trabalho da organização estão voltados à questão da economia aos cofres públicos, e da diminuição da corrupção. Além disso, trabalha no sentido de educar a sociedade para fiscalizar.
Observatório Social de Niterói	O observatório é atuante desde 2010 e tem a missão de despertar o espírito de cidadania fiscal em cada cidadão via sociedade organizada, tornando-o atuante no controle social dos gastos públicos. .	O observatório atua na fiscalização de compras públicas por meio de licitações realizadas pela prefeitura e também realiza a divulgação dos editais de licitação propiciando o maior número de concorrentes.	Os resultados do observatório se dão na fiscalização e controle de gastos realizados pelo município e fomentam a economia da região para as compras públicas.
Nossa Porto Seguro - Observatório Social de Porto Seguro	O Observatório foi criado em 2011 e a missão de despertar no indivíduo o espírito de cidadania fiscal proativa tornando-o atuante, sem apelo partidário, na vigilância social em sua comunidade.	Atua nas áreas de mobilização social, educação, indicadores sociais, acompanhamento do legislativo e do executivo, monitoramento de licitações inserção da comunidade empresarial na prestação de serviços ao município e educação fiscal.	O observatório tem como resultados maior consciência e participação do cidadão na gestão pública, melhoria na aplicação e distribuição dos recursos públicos, inserção da comunidade empresarial local no suprimento ao poder público e compras e contratos do serviço público.
Nossa São Paulo	O observatório foi criado em 2007 e tem como missão "mobilizar segmentos da sociedade para, em parceria com instituições públicas e privadas, construir e se comprometer com uma agenda e um conjunto de metas, articular e promover ações, visando a uma cidade de São Paulo justa e sustentável".	O observatório conta com 4 eixos de ação sendo eles programa de indicadores e metas, acompanhamento cidadão através de fiscalizações, educação e mobilização cidadã. Realizam ainda esforços para ampliar a sua rede com mais lideranças, organizações da sociedade civil e empresas.	O observatório atua com fóruns, campanhas de mobilização, e seminários voltados para mobilização de cidadãos, empresários e governos para a discussão das problemáticas da cidade. Além disso, realiza relatórios com indicadores sociais e econômicos e programas de metas para a potencializar as políticas públicas.
Observa POA	O observatório de Porto Alegre tem por intuito contribuir para a consolidação da participação cidadã na gestão da cidade através da disponibilização de diversas informações georeferenciadas sobre	O observatório atua a partir de três perspectivas: Social, impactando na melhoria da qualidade de vida e de convivência das pessoas; Gestão, gerando impactos na eficácia, transparência e descentralização da gestão municipal;	O observatório disponibiliza indicadores que servem para qualificar a gestão participativa capacitando atores para participarem de práticas como: Orçamento Participativo; Conselhos Municipais; e Governança

	o município. Essas informações são dadas por regiões e bairros.	Política; trabalhando no desenvolvimento democrático e na cidadania, na expansão do capital social e no resgate da identidade local.	Solidária Local.
Nossa Ilha Bela Sustentável	O instituto Nossa Ilhabela Sustentável foi lançado ao final de 2007 e sua missão é "promover a participação e a organização da sociedade civil visando o planejamento, a implementação e o monitoramento de ações para o desenvolvimento sustentável de Ilhabela".	O instituto gera indicadores sociais, sugere e pressiona programas para o governo ser mais eficaz e eficiente, promove a educação cidadã e participação da sociedade por meio de projetos. O instituto possui quatro Grupos de Trabalho: 1) Acompanhamento da Câmara; 2) Educação para a Cidadania; 3) Orçamento Participativo e Indicadores; 4) Saneamento.	Os resultados do Instituto vão mais na linha de programas promovendo a participação cívica, acompanhamento das ações governamentais e indicadores correspondentes às políticas públicas. Além disso, o Instituto publica relatórios das atividades e resultados alcançados.

Tabela 1 - Levantamento Observatórios

A partir do levantamento acerca da constituição e metodologias de trabalho da amostra de 10 observatórios brasileiros, verificam-se ao mesmo tempo a semelhança e a variedade em termos de objetivos, linhas de ação e resultados propostos e alcançados. No que tange aos objetivos, a maioria deles preocupa-se com a melhoria da gestão pública a partir da promoção da cidadania. Entretanto, os meios utilizados, e até mesmo a noção de cidadania, traduzida em ações, projetos, programas de trabalho, realizadas por essas organizações se difere. Para uns a cidadania é traduzida no controle social, para outros em uma atuação mais participativa no que diz respeito ao delineamento de políticas públicas. Como consequência os resultados atingidos serão bastante diferentes, bem como ocorre uma divisão nos aspectos que envolvem a consolidação da cidadania ativa.

Desta forma, fica evidente através do levantamento, que atualmente no Brasil temos tipos de observatórios distintos, diferenciados principalmente por suas linhas de ação. Neste âmbito, dividem-se através dessa análise, três tipologias de organizações denominadas observatórios.

Na primeira, vemos Observatórios voltados para sistematização, análise e disseminação de dados, a serem utilizados por outros atores para pensar as políticas públicas locais. Estas organizações atuam no sentido do monitoramento e avaliação de indicadores sócio econômicos e políticos, com a finalidade de mostrar aos cidadãos e poder público os balanços da cidade, bem como fornecer informações sobre a cidade para facilitar sua gestão. Além disso, alguns desses Observatórios dão suporte a iniciativas de outros atores governamentais ou não, para que estes trabalhem a discussão sobre os dados disponibilizados. Como exemplos desse tipo de organização temos: O Observatório Social de Piracicaba e o Observatório de Porto Alegre.

A segunda tipologia mostra organização que tem como foco a promoção da cidadania através da capacitação de atores e incentivo a participação social nos processos decisórios. Como organização representante teríamos: o Observatório Social de Lajeado, o Observatório do Recife, além do Instituto Nossa Ilha Bela Sustentável. Esse tipo de observatório atua, além do monitoramento e análises de dados sobre a cidade, também na promoção de espaços de discussão coletiva, trazendo o cidadão para o centro das discussões sobre as políticas locais. Como atividades dessas organizações vemos a promoção de eventos, criação de projetos de mobilização social, assim como programas de educação para a cidadania.

Já o terceiro tipo encontrado, está intimamente ligado à promoção do controle social de contas públicas e da accountability local. Esses observatórios trabalham no sentido de controlar gastos governamentais e licitações, além de atuar na educação fiscal do cidadão e promover sua participação no que tange ao controle de fiscal do município. Dentre as organizações representantes desse tipo podemos citar: o Observatório Social de São José, o Observatório Social de Niterói e o Observatório Social de Blumenau.

Neste universo, entretanto, existem diversas organizações, que se reconhecem ou não como observatórios, que realizam trabalhos correlatos e buscam alinhar atores social no sentido de promover a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

5. Considerações Finais

Através do exposto, é possível verificar o surgimento de novas soluções e mecanismos que se proponham a ampliar a participação social no Brasil e trabalhar os diversos desafios que a consolidação do estado democrático impõe. Isto, pois, atualmente o Brasil encontra-se em um estado de crise política e cultural, o que se vê no meio social hoje é uma cultura individualista assim como a indiferença ao Estado. (FILGUEIRAS, 2009). Por um lado, há pessoas e organizações que não se mostram interessadas em participar ativamente da vida pública, por outro há aquelas que não sabem como e ou não estão capacitadas para tal. Desta forma, é extremamente importante trabalhar a sociedade no sentido de mobilizá-la a participar mais ativamente da vida pública, pois como visto, a participação social é base para a consolidação do Estado democrático e para a melhoria da qualidade de vida nas cidades.

Neste interim, surgem às organizações denominadas Observatórios, que vem atuar no sentido de monitorar a cidade em diversas esferas e promover a educação e participação

social para a consolidação da cidadania e dos processos democráticas. Com o entendimento do que é um observatório e quais são seus objetivos, destaca-se ainda o trabalho em rede. Através deste trabalho, é possível unir competências diferentes e atuar em diversas esferas sociais, pois se amplia o *know-how* técnico e o empoderamento social. Por meio de uma rede diversificada e coesa, o poder da sociedade é ampliado e os processos tendem a tornarem-se mais eficientes e efetivos.

Como visto, é ainda muito difícil, porém, tipificarmos essas novas organizações, visto terem objetivos parecidos, entretanto atuarem de formas distintas e alçando resultados também bem diferentes. A partir da análise de alguns observatórios no Brasil, foi possível verificar três tipos mais distintos. O primeiro está ligado ao monitoramento e análise de dados sobre a cidade, atuando no sentido de informar a sociedade civil como estão os indicadores da cidade, e, além disso, fornecer insumos para que o poder público tome decisões a partir desses dados. O segundo tipo está mais voltado à promoção da participação social e atuação do cidadão como peça central nas discussões sobre a cidade. Este tipo de Observatório trabalha no sentido de promover a cidadania a partir da discussão sobre indicadores e análises coletivas da cidade. Um terceiro tipo, e talvez mais claramente definido, está ligado ao controle social dos gastos públicos e educação fiscal da sociedade civil, trabalhando no âmbito do controle de gastos públicos e licitações.

Desta forma, encontra-se na sociedade civil, descrente dos processos de participação social tradicionais, uma nova forma de fazer democracia. Aliado a isso, o poder público pode visualizar aí, um enorme potencial de coprodução do bem público. Para tanto, é preciso que o Estado, como um ator dessas novas redes, atue para consolidar também esses novos mecanismos.

Deste modo, deve ser preocupação tanto do Estado como das próprias organizações que estão sendo constituídas: 1) A promoção e mobilização da participação cidadã; 2) A capacitação do cidadão para coproduzir o bem público; 3) A formação de espaços de discussão e deliberação no que tange a diretrizes para formulação e execução de políticas públicas, bem como favorecendo o diálogo entre os atores, além do; 4) Trabalho em rede, utilizando e compartilhando conhecimentos e boas práticas.

Neste sentido, identificam-se desafios e oportunidades ao poder público quanto à consolidação deste estado democrático, visto o surgimento dessas novas organizações. Como principais desafios vemos o incentivo à participação social no pensar a cidade e coproduzir o bem público, dado o estado de crise visualizado atualmente. Além disso, é a

necessária a capacitação cidadã para estes processos bem como a inclusão social. Para tanto, o Estado, por meio de suas políticas públicas, auxiliado por estas organizações da sociedade civil devem trabalhar nesse sentido. Com isto, verifica-se um grande potencial de consolidação da democracia e por consequência melhoria da qualidade de vida nas cidades, visto estar o cidadão no centro da discussão sobre as políticas públicas. Além disso, o próprio governo alinhado a estas organizações pode inovar em seus processos de gestão promovendo melhorias através da utilização de mecanismos gerados internamente. Podendo ser traduzidos em experiências como: os Orçamentos Participativos, os Fóruns de Políticas Públicas, as metodologias de Inovação Aberta, dentre outras possibilidades.

6. Referências

BRANDÃO, Assis. Bobbio na história das idéias democráticas. **Lua Nova Revista de Cultura e Política,** São Paulo, n. 68, 2006.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário Aurélio básico da língua portuguesa.** São Paulo: Nova Fronteira, 1995.

FILGUEIRAS, Fernando. **A tolerância à corrupção no Brasil:** uma antinomia entre normas morais e prática social. Opinião Pública vol.15 no.2 Campinas Nov. 2009. Disponível em:<http://www.scielo.br/>. Acesso em: 02 abr. 2015.

GUSMÃO, Regina. Nuevas Estructuras de Producción y Difusión de Indicadores de C&T: un panorama internacional. **Cuadernos del Cendes,** Caracas, v. 51, n. 51, p.19-41, set. 2002. Disponível em:<http://www.scielo.org>. Acesso em: 05 mai. 2015

INSTITUTO NOSSA ILHABELA SUSTENTÁVEL. **Institucional.** 2015. Disponível em: <http://www.nossailhamaisbela.org.br/>. Acesso em: 05 mai. 2015

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade,** São Paulo, v. 18, n. 4, out/nov. 2009. Disponível em:<http://www.scielo.br/>. Acesso em: 02 mai. 2015

NOSSA Lajeado. **Observatório.** 2015. Disponível em: https://sites.google.com/site/nossaportoseguro/quemsomosos>. Acesso em: 05 mai. 2015.

NOSSA PORTO SEGURO. **Observatório.** 2015. Disponível em: https://sites.google.com/site/nossaportoseguro/quemsomosos>. Acesso em: 05 mai. 2015.

OBSERVAPOA. **Observatório.** 2015. Disponível em:<http://www.observapoa.com.br/>. Acesso em: 10 mai. 2015.

OBSERVATÓRIO CIDADÃO DE PIRACICABA. **Observatório.** 2015. Disponível em: <http://www.observatoriopiracicaba.org.br/o-observatorio>Acesso em: 05 mai. 2015.

OBSERVATÓRIO DO RECIFE. **Observatório.** 2015. Disponível em: <http://www.observatoriodorecife.org.br/>. Acesso em: 05 mai. 2015.

OBSERVATÓRIO SOCIAL DE SÃO JOSÉ. **Institucional.** 2015. Disponível em: <http://www.ossj.org.br/>. Acesso em: 24 abr. 2015.

OSBLU. **Observatório.** 2015. Disponível em: <http://www.osblu.org.br/>. Acesso em: 05 mai. 2015.

PEREZ, Marcos Augusto. **A administração pública democrática:** institutos de participação popular na administração pública. Belo Horizonte: Fórum, 2004. 245 p.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia:** a experiência da Itália moderna. 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. 260 p.SISTEMA FIEP. **O que é um observatório.** Disponível em:
<http://www.fiepr.org.br/observatorios/>. Acesso em: 06 mai. 2015

REDE NOSSA SÃO PAULO. **Institucional.** 2015. Disponível em: <http://www.nossasaopaulo.org.br/>. Acesso em: 05 mai. 2015.

TRZECIAK, Dorzeli Salete. **Modelo de Observatório para Arranjos Produtivos Locais.** 2009. 236 f. Tese (Doutorado) - Curso de Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009. Cap. 2.

VESSURI, Hebe. El ejercicio de la observación sociotécnica... A propósito de los observatórios de ciência y tecnologia. **Cuadernos del Cendes,** Caracas, v. 51, n. 51, p.2-17, set. 2002. Disponível em:<http://www.scielo.org.ve/>. Acesso em: 05 mai. 2015.

O que leva o Estado a cooperar com práticas de Governança Local? - Um Olhar Para as Transparências Voluntárias do Governo de Minas Gerais

Alexandre Vieira de Souza[1]

Ciro Antônio da Silva Resende[2]

Ismael Deyber Oliveira Silva[3]

Artigo recebido em 02/11/2015 e aprovado em 10/12/2015.

SUMÁRIO: *1 Introdução • 2 Relações Federativas e Finanças Públicas: a perspectiva do nível local de governo • 3 Transferências voluntárias do governo estadual para os municípios mineiros • 4 Considerações finais • 5 Referências.*

RESUMO: O presente trabalho realiza um estudo descritivo dos convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, no período de 2012 a 2014, através dos quais estes receberam repasses financeiros com vistas a executar determinados programas de trabalho. Nesse sentido, utilizam-se as contribuições de diversos autores acerca do federalismo brasileiro, sobretudo do federalismo fiscal, e das relações intergovernamentais, evidenciando que as transferências voluntárias têm importantes impactos na capacidade dos governos em implementar políticas públicas. A análise indica que condicionantes redistributivo e político-partidário perpassam a escolha dos municípios com os quais serão celebrados convênios. Este trabalho aponta, ainda, para uma profícua agenda de pesquisa, a qual aborda a discussão concernente à capacidade institucional dos entes locais, posto que a celebração de convênios junto aos demais entes federativos não se limita a aspectos políticos, exigindo conhecimento técnico para a consecução de processos que permitam alcançar os objetivos da agenda pública.

PALAVRAS-CHAVE: Relações federativas • Transferências voluntárias do estado • Governo municipal.

[1] Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais.
[2] Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais.
[3] Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais.

What takes the State to cooperate with local governance practices?

CONTENTS: 1 *Presentation • 2 Federative Relations and Public Finance: the local government perspective • 3 voluntary transfers from the state government for the miners municipalities • 4 Conclusion • 5 References*.

ABSTRACT: This paper consists of a descriptive study of the signed agreements among the state of Minas Gerais and municipalities between 2012 and 2014, through which they received financial payments in order to perform certain work programs. Thus, using the contributions of several authors about the Brazilian federalism, especially about fiscal federalism and intergovernmental relations, it shows that voluntary payments have important impacts on the ability of governments to realize public policies. The analysis indicates that redistributive and party-political conditions underlie the choice of municipalities which agreements are signed. This study also touches on a fruitful research agenda, which addresses the discussion regarding institutional capacity of local ones, since the signing of agreements with the other federal entities is not limited to political aspects, requiring technical knowledge to achieve processes that lead to the objectives of the public agenda.

KEYWORDS: Federal relations • Voluntary payments of state • Municipal government.

L'État, quoi conduit-il à coopérer avec les pratiques de Gouvernance Local ? – Un coup d'œil aux transferts volontaires du Gouvernement de Minas Gerais

SOMMAIRE: *1 Introduction • 2 Relations Fédératives et Finances Publiques: la perspective du niveau local de gouvernement • 3 Transferts volontaires du gouvernement local aux municipes de Minas Gerais • 4 Considérations finales • 5 Références*

RESUME: La présente étude exécute une recherche descriptive des accords célébré entre l'État de Minas Gerais et ses municipes, dans la période de 2012 à 2014, à travers desquelles les municipes ont reçu transferts financiers dans le but d'exécuter certains programmes de travail. En ce sens, il utilise les contributions de plusieurs auteurs sur le fédéralisme brésilien, surtout sur le fédéralisme fiscal et des relations intergouvernementales, montrant que les transferts volontaires ont importants impactes sur la capacité des gouvernements d'implémenter des politiques publiques. L'analyse indique que des aspects redistributifs et politique-partidaires traverse le choix des municipes avec lesquels seront célébrés des accords. Cette étudie point encore à un positif agenda de recherche, lequel approche la discussion discernant à la capacité institutionnelle des entités locales, une fois que la célébration d'accords avec les autres entités fédératives ne se limite pas aux aspects politiques, revendiquant connaissance technique pour la consécution des processus qui permettent la réussite des buts de l'agenda publique.

MOTS-CLÉS: Relations fédératives • Transferts volontaires de l'État • Gouvernement municipal

1. Introdução

As políticas públicas e o ciclo de processos que a perpassa, passando por diagnóstico, formulação, implementação e monitoramento, envolvem uma multiplicidade de arranjos institucionais, os quais são caracterizados por considerável complexidade. Compreender e se adaptar a estes arranjos é um grande desafio que se coloca para atores adjacentes à gestão pública. Só assim tornar-se-á factível a consecução de um modelo de governança efetivo, capaz de garantir direitos, estimular a participação cidadã e o desenvolvimento socioeconômico.

Nesse sentido, as relações federativas têm grandes impactos na concepção e nos resultados das políticas públicas. A federação brasileira inovou em seu desenho institucional e é constituída por um sistema de três níveis, incorporando os municípios, ao lado dos estados, como integrantes do pacto federativo (SOUZA, 2005, p. 110). Dessa forma, pensar as relações que se estabelecem entre os níveis de governo exige que se dirija o olhar para as capacidades técnicas e políticas de que é dotado cada ente. Uma importante dimensão destas relações refere-se ao federalismo fiscal, compreendido como a repartição de receitas e gastos entre os entes que compõe a federação (SOARES, 2012, p. 3). Diante desse cenário, vale destacar as palavras de Arretche e Rodden (2004, p. 549, grifos dos autores), segundo os quais "muitos cientistas políticos concordariam com a famosa afirmação de Harold Lasswell (1936) de que o estudo da política frequentemente se resume a questões de distribuição: quem ganha o que, quando e por que".

O objeto do presente trabalho, qual seja as transferências voluntárias do governo de Minas Gerais aos municípios, insere-se na ampla discussão concernente às relações institucionais entre as esferas de governo, com destaque para a posição ocupada pelos municípios, os quais possuem inúmeras especificidades. Assim, objetiva-se realizar um estudo descritivo acerca dos convênios celebrados entre estado e municípios, através dos quais estes receberam repasses financeiros com vistas a executar determinados programas de trabalho. O universo temporal utilizado vai de 2012 a 2014, período que engloba uma transição administrativa nos governos municipais e que também foi marcado por uma mudança na administração estadual, dada a saída do governador Antônio Anastasia (Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB), no início de 2014, para disputar uma vaga no Senado Federal.

Dessa forma, através de estatísticas descritivas e de mapas gráficos construídos a partir dos softwares GeoDa[4] e Qgis[5], procura-se analisar a dinâmica desta relação intergovernamental lançando luz sobre alguns condicionantes que poderiam induzir a transferência voluntária de recursos por parte do governo de Minas Gerais. Assim, serão discutidas as dimensões político-partidárias e socioeconômicas, além de se introduzir um debate relativo à capacidade institucional dos municípios. Os dados utilizados estão disponíveis em distintas fontes e foram agregados em um banco para a realização deste trabalho. Informações acerca dos valores de convênios são oriundas do Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON) do Governo de Minas Gerais, ao passo que dados relativos à votação do governador e aos partidos dos prefeitos estão disponíveis no portal do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Por sua vez, os números concernentes à população foram obtidos junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), enquanto o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal está disponível no Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

Além desta introdução, o artigo está dividido em outras três seções. Busca-se, a priori, a partir de breve revisão bibliográfica, apresentar aspectos concernentes à governança no nível municipal de governo, bem como atentar para as relações federativas com foco nas finanças públicas. A seguir, realiza-se a descrição das transferências voluntárias do governo estadual para os municípios mineiros, procurando apresentar as principais relações existentes com os condicionantes supracitados. Por fim, tecem-se algumas considerações, as quais apontam para uma profícua agenda de pesquisa.

2. Relações federativas e finanças públicas: a perspectiva do nível local de governo

As práticas de governança local se inserem na perspectiva das teorias do desenvolvimento lembradas no estudo de Secchi (2009, p. 358) como a combinação de boas práticas de gestão pública. Ckagnazaroff (2009) também se dedicou a estudar estratégias de governança local e reuniu concepções como a de Diniz (1999 apud CKAGNAZAROFF, 2009) que apontam que os arranjos de governança estariam intimamente relacionados com a capacidade de governar, em que dimensões de comando, coordenação e implementação de políticas públicas assumiriam posições relevantes.

[4] "GeoDa é um programa de software livre que serve como uma introdução à análise de dados espaciais" (TOMÉ, 2012, p. 1).

[5] QGIS é um Sistema de Informação Geográfica de Código Aberto.

Dessa forma, as práticas de governança que se acredita que sejam afetadas pelas transferências voluntárias constituem-se como o conjunto dos esforços empreendidos para a formulação, implementação e monitoramento das ações nas distintas áreas de atuação do município, como saúde, educação, assistência social, políticas de infraestrutura, desenvolvimento urbano, meio ambiente, conservação do patrimônio público, dentre outras que necessitam da mobilização de interesses e de um montante considerável de recursos para que sejam implementadas, podendo, assim, proporcionar o alcance da qualidade de vida para os cidadãos.

Também é interessante mencionar como estrutura dos modelos de governança emergentes e com marcante presença na realidade dos municípios brasileiros a relação estabelecida entre governo e sociedade civil. Secchi (2009, p. 359) dimensiona que há um "resgate das redes/comunidades/sociedades como estruturas de construção de políticas públicas". No caso do nível local, os conselhos setoriais de políticas públicas, por exemplo, funcionam como arenas em que se combinam controle e possibilidade de intervenção no cotidiano da gestão pública municipal, por meio da formulação de políticas públicas de modo colaborativo.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), que marcou a redemocratização do país, trouxe significativas mudanças no que se refere às relações intergovernamentais, qualificando os municípios como ente federativo e os dotando de autonomia política e administrativa. De lá para cá, coexistiram impulsos centralizadores e descentralizantes no arcabouço federativo, fazendo-se presentes nas relações intergovernamentais e contribuindo para a produção de resultados nas diferentes políticas públicas (ALMEIDA, 2005, p. 39). Ao mesmo tempo, tornou-se evidente que dotar os municípios de poder decisório exigiu responsabilidade e participação no âmbito local e também favoreceu um processo de modernização gerencial da gestão pública (KERBAUY, 2001, p. 55). Essas dimensões do processo descentralizador têm fortes impactos nas estruturas tradicionais do poder local. Nesse sentido, vale destacar que:

> "a natureza das elites políticas locais, sua constituição histórica e diferenças regionais, cujos interesses e projetos de poder podem ser diferenciados na apropriação privada dos benefícios públicos, em muitos casos indissociável na condução da administração local, também produz diferentes impactos no processo de descentralização". (Ibidem, p. 52).

No texto constitucional, estão inseridas as regras que regem os governos municipais, dentre as quais estão às relativas aos recursos. Diante de inúmeras dimensões de

diversidade, é fortemente desigual à capacidade dos governos locais de ofertar políticas e obter recursos via arrecadação autônoma (SOUZA, 2005, p. 116). A título de exemplo, vale citar que, do total de 853, Minas Gerais possui 491 municípios com menos de 10 mil habitantes, dos quais 240 têm menos de 5 mil habitantes.

Sobre a realidade das finanças subnacionais, Rezende (2006, p. 103) assevera que esta pode ser considerada diferenciada devido à instabilidade da receita, a desigualdade da distribuição dos recursos existentes e do resultado que propicia as vinculações de receita acerca da estabilidade monetária do que se dispõe e os elementos do gasto. Nesse sentido, é fundamental indagar quais são as principais fontes de receitas municipais na atualidade. Soares (2012, p. 10-11) aponta que são elas os recursos tributários próprios, as transferências constitucionais, as transferências legais e as transferências do Sistema Único de Saúde (SUS). A autora destaca, ainda, as transferências voluntárias como uma importante receita e debruça-se sobre a análise dos recursos desta modalidade advindos da União.

Estas questões apontam para o intenso debate acerca de dimensões das relações institucionais na federação, as quais envolvem descentralização de competências e recursos. Sobre este aspecto, é importante lembrar que os municípios, desde a década de 1990, transformaram-se nos principais ofertantes de serviços de saúde e de educação fundamental, orientados por regras e por meio de recursos federais, que asseguravam padrões mínimos para as políticas públicas oferecidas (SOUZA, 2005, p. 116). Acresce-se a isso o fato de que "através de legislação nacional, o governo federal buscou corrigir (...) [um] aspecto negativo da descentralização fiscal do texto constitucional, [qual seja] a excessiva liberdade de gastos e endividamento dos níveis subnacionais" (SOARES, 2011, p. 162). Diante destas circunstâncias, foi reduzida a liberdade para que os prefeitos decidissem acerca dos recursos orçamentários (REZENDE, 2006, p. 94), o que torna as transferências voluntárias extremamente atrativas para os municípios, uma vez que possibilitam expandir o potencial de implementação de políticas públicas, com destaque para aquelas de investimento, em realidades que lidam com a rigidez orçamentária (SOARES, 2012, p. 13). Estas transferências, ao contrário das constitucionais legais, assentam-se na autonomia de decisão por parte de quem transfere. Muitas vezes, é parte de uma política federal ou estadual, que atribui competências à administração municipal. No entanto, dada à condição de autonomia política e administrativa dos municípios, a cooperação é concretizada através de um termo de convênio, delimitando as obrigações

dos entes federativos no modelo colaborativa de oferta de políticas públicas (FRANZESE, 2005, p. 23-34).

As transferências voluntárias são definidas pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) como "a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde" (BRASIL, 2000). Em Minas Gerais, a celebração e a prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos estiveram, até recentemente, dispostas no Decreto nº 43.635/2003. Alguns artigos desta legislação foram alterados em 2006 e 2012, pelos Decretos nº 44.293 e nº 45.949, respectivamente. Destarte, estas três normas foram revogadas pelo Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013, que passou a vigorar a partir do primeiro dia de agosto de 2014.

Durante a quase totalidade do período estudado neste trabalho, vigorou o Decreto nº 43.635/2003, segundo o qual "a transferência de recursos por órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, para órgãos e entidades de qualquer nível de governo ou para instituições privadas (...) será efetivada mediante a celebração de convênio" (MINAS GERAIS, 2003). É para os números relativos a este instrumento que se voltará à atenção na seção subsequente, procurando analisar descritivamente os repasses realizados pelo governo estadual aos municípios mineiros.

3. Transferências voluntárias do governo estadual para os municípios mineiros

Os dados relativos às transferências voluntárias do estado de Minas Gerais utilizados na análise subsequente são oriundos das informações de convênios de saída disponibilizadas pelo Sistema de Gestão de Convênios (SIGCON) do governo mineiro. Assim, vale destacar a definição de convênios de saída apresentada pela legislação mineira:

> "acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento de interesse recíproco, em que o concedente integra a Administração Pública do Poder Executivo Estadual, por meio do qual são conjugados esforços, visando a disciplinar a atuação harmônica e sem intuito lucrativo das partes para a realização de programa, projeto, atividade, inclusive reforma ou obra, serviço, evento ou aquisição de bens, mediante a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no orçamento estadual". (MINAS GERAIS, 2013).

Para os fins deste trabalho, os repasses realizados para entidades privadas sem fins lucrativos foram desconsiderados, centrando-se a análise apenas nos convênios cujos agentes receptores foram governos municipais. Ainda é preciso assinalar que os valores concernentes às emendas parlamentares ao orçamento do Estado também compõem as transferências voluntárias e funcionam como importantes instrumentos de apoio para a anuência das proposições legislativas do Executivo. Ademais, deve-se advertir que, neste estudo, não serão abordadas as contrapartidas sociais que cabem aos municípios quando da celebração de convênios, cuja normatização encontra-se no Decreto nº 46.230/2013. Isso se deve ao escopo da análise que será empreendida, que se refere ao movimento de saída de recursos do governo estadual em direção ao nível local de governo. É fundamental assinalar que se caracterizam como uma forma de cooperação espontânea entre os níveis de governo, não havendo mecanismos legais que estipulem padronização e proporcionalidade no total de recurso repassado aos distintos municípios. Nesse aspecto residem perspectivas de análise significativas no que diz respeito às relações intergovernamentais (FRANZESE, 2005, p. 55).

Nos três anos analisados, foram celebrados 14.957 convênios de saída pelo estado tendo como agentes receptores os governos municipais, o que corresponde à média anual de aproximadamente 4.986 convênios. Vale destacar que em 2014, ano eleitoral, quando a coalizão partidária que governava Minas Gerais buscava mais um mandato, registrou-se um número superior de convênios em comparação com os demais anos (5.990 convênios). O mesmo pode ser observado para o valor total dos convênios celebrados, cujos valores totalizaram R$ 2.781.893.131,16. Nesse caso, a média anual corresponde a R$ 927.297.710,4, sendo que, em 2014, os convênios somaram a quantia de R$ 1.120.132.990,46.

Voltando a atenção para a distribuição média, entre 2012 e 2014, das transferências voluntárias per capita pelas doze mesorregiões mineiras, encontra-se os seguintes valores: R$ 83,34 para o Campo das Vertentes; R$ 99,18 para a região Central Mineira; R$ 107,80 para o Jequitinhonha; R$ 79,32 para a região Metropolitana de Belo Horizonte; R$ 83,40 para o Noroeste de Minas; R$ 109,99 para o Norte de Minas; R$ 81,86 para o Oeste de Minas; R$ 72,47 para o Sul e Sudoeste de Minas; R$ 86,40 para o Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba; R$ 114,42 para o Vale do Mucuri; 123,40 para o Vale do Rio Doce; e, por fim, R$ 99,58 para a Zona da Mata.

Com vistas a identificar a distribuição das transferências voluntárias do estado para os municípios mineiros, construiu-se a distribuição espacial abaixo, a qual apresenta como cada governo municipal se situa, no período analisado, nas faixas de valores per capita:

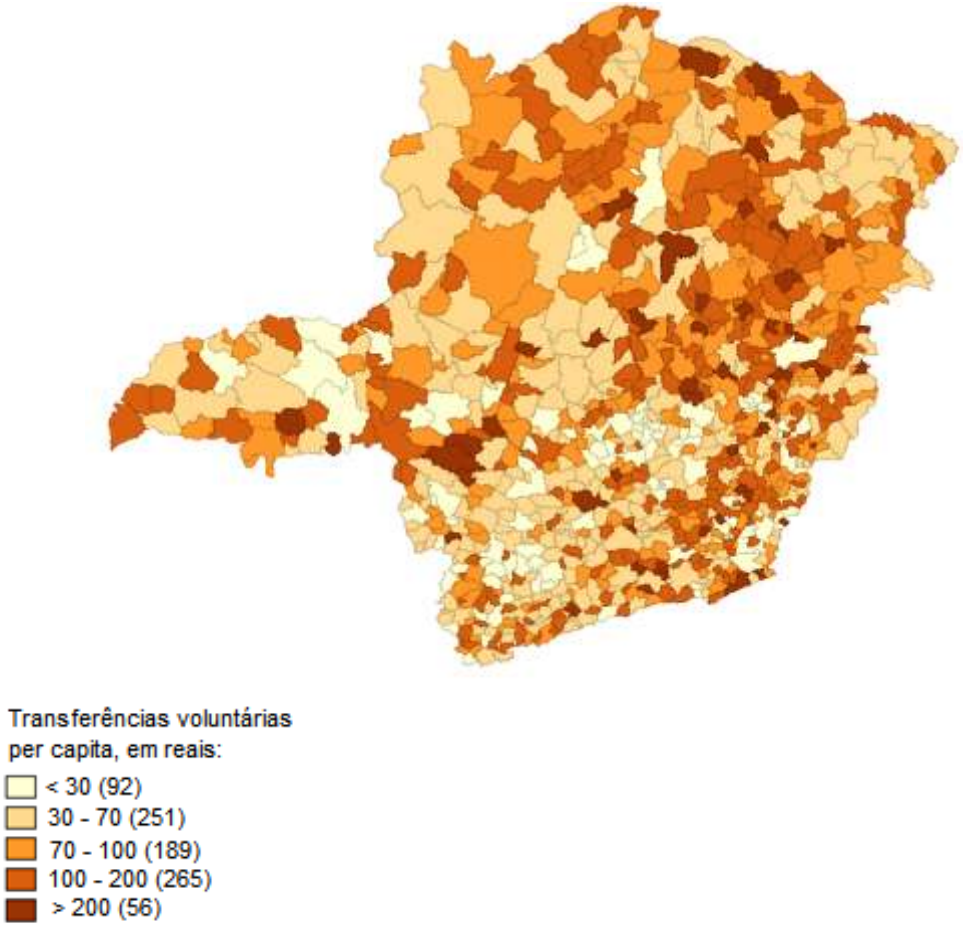


Imagem I – Distribuição per capita das transferências voluntárias do estado – Fonte: elaboração própria com base em dados do SIGCON.

Analisando os dados, é possível verificar a importância de critérios socioeconômicos na distribuição das transferências voluntárias. Isto se relaciona ao que se pode considerar como uma dimensão redistributiva, a qual estaria associada ao privilégio de municípios mais pobres, como menor capacidade de gasto público, na distribuição das transferências voluntárias (SOARES, 2012).

A imagem subsequente apresenta a distribuição das transferências voluntárias do governo de Minas Gerais direcionadas aos municípios, no período analisado, e sua relação com o IDHM. Vale observar que os 73 municípios mineiros que possuem, segundo classificação proposta pelo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil em 2010, um IDHM considerado baixo (entre 0,5 e 0,599) receberam, em média, R$ 130,01 por

habitante, por ano de 2012 a 2014. Outros 552 municípios que estão classificados na faixa considerada média (entre 0,6 e 0,699) foram contemplados, em média, com R$ 103,66 per capita. Por fim, os 228 municípios que têm o IDHM classificado como alto e muito alto receberam, em média, R$ 60,12 por habitante.

Na imagem, o tamanho dos círculos e as cores referem-se ao valor per capita das transferências voluntárias, enquanto as cores do mapa representam as faixas de IDHM, conforme legenda. Em geral, municípios localizados nas categorias inferiores de IDHM recebem um volume per capita maior de repasses. Isto evidencia que condicionantes socioeconômicos são considerados na definição dos convênios a serem concretizados. Os cinco municípios com IDHM mais baixo em Minas Gerais, quais sejam São João das Missões, Araponga, Bonito de Minas, Catuji e Ladainha, receberam, respectivamente, R$ 56,86, R$ 173,24, R$ 142,34, R$ 264,22 e R$ 177,80, valores estes que correspondem à média per capita nos três anos analisados. Por sua vez, os cinco municípios com IDHM mais elevado, quais sejam Nova Lima, Belo Horizonte, Uberlândia, Itajubá e Lavras, receberam, respectivamente, R$ 1,46, R$ 12,32, R$ 12,57, R$ 32,93 e R$ 36,81 por habitante, entre 2012 e 2014.

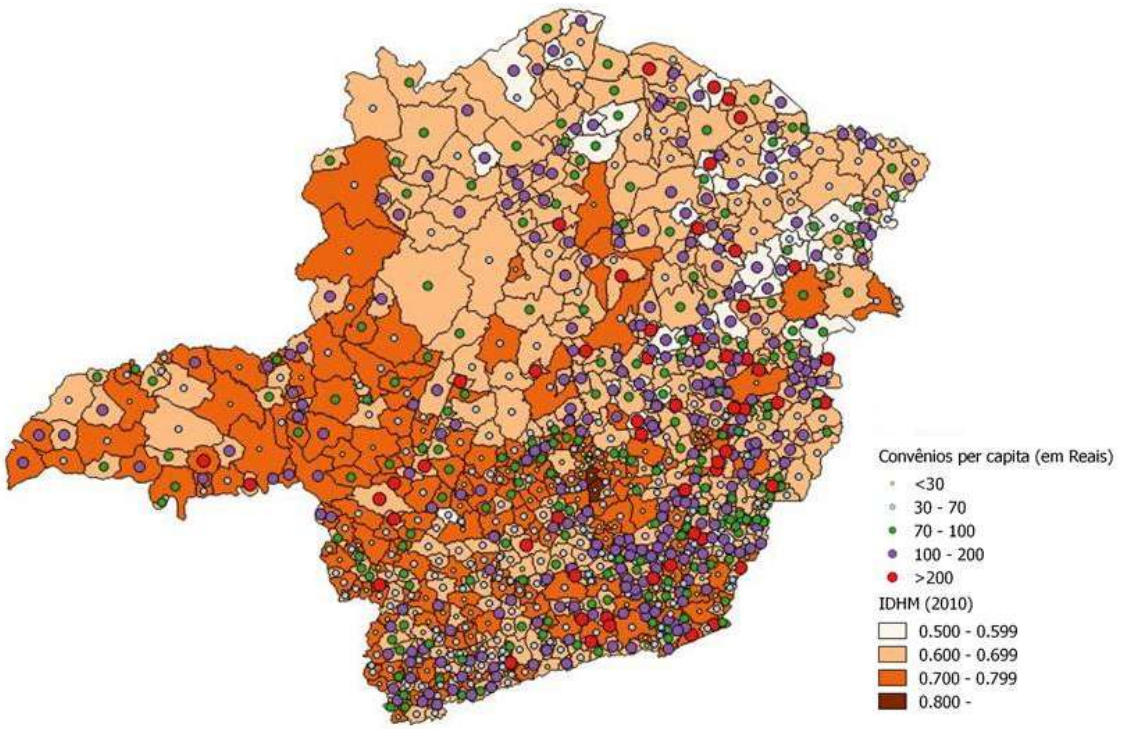


Imagem II – Distribuição per capita das transferências voluntárias relacionada ao IDHM – Fonte: elaboração própria com base em dados do SIGCON e do Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil.

Outra dimensão que merece ser analisada é a político-partidária, a qual envolveria a busca do governo estadual "no fortalecimento de suas bases eleitorais e partidárias, privilegiando (...) os entes que deram maior apoio eleitoral" (SOARES, 2012, p. 4) ou que são governados por partidos da base aliada. Nesse sentido, a tabela a seguir destaca, no período analisado, a relação do partido que governava o município, conforme dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), com as transferências voluntárias do governo estadual:

Partido do prefeito	**no**	**Percentual do número de municípios do estado (%)**	**Percentual do total da população do estado (%)**	**Percentual do total de transferências voluntárias (%)**	**Média per capita das transferências voluntárias por município (em reais)**
PSDB[6]	012	18,29	14,99	24,96	78,75
	013	15,83	14,81	24,43	86,48
	014	15,83	14,81	18,13	140,95
PP[7]	012	6,45	6,22	8,00	80,62
	013	8,32	5,81	10,90	88,27
	014	8,32	5,81	10,62	149,79
Alto-escalão do governo estadual[8]	012	41,15	41,85	38,57	72,40

[6] O PSDB era o partido do governador de Minas Gerais, Antônio Anastasia, que deixou o cargo em 04 de abril de 2014 para disputar uma vaga no Senado Federal.

[7] O Partido Progressista (PP) era o partido do vice-governador de Minas Gerais, Alberto Pinto Coelho. Em 04 de abril de 2014, este se tornou o governador do estado.

[8] São considerados partidos do alto escalão do governo estadual aqueles que assumiram Secretarias de Estado, excetuando-se deste cômputo o PSDB e o PP. São eles: DEM, PV, PR, PTB, PDT, PPS, PSB, PSD.

	013	37,16	36,98	35,41	88,40
	014	37,16	36,98	36,52	133,22
Demais partidos[9]	012	5,63	3,33	5,01	72,05
	013	7,74	5,04	6,22	74,40
	014	7,74	5,04	6,98	121,68
Oposição[10]	012	28,49	33,62	23,46	63,14
	013	29,54	36,75	22,23	68,16
	014	29,54	36,75	26,42	114,88
Eleições suplementares[11]	012	-	-	-	-
	013	1,41	0,62	0,80	89,77
	014	1,41	0,62	1,34	193,55
Minas Gerais	012	100	100	100	71,43

[9] São demais partidos: PSC, PSL, PTC, PSDC, PHS, PMN, PTN, PRTB, PPL, PT do B, PRP.

[10] A oposição ao governo estadual era formada pelos seguintes partidos: PT, PMDB, PCdoB, PRB.

[11] Em doze municípios mineiros, houve a necessidade de eleições suplementares após o pleito de 2012, de modo que, antes da realização destas, existia uma incerteza acerca de quem seria o agente político que conduziria a administração municipal. Por essa razão, tais municípios são considerados separadamente quando se analisa a dimensão político-partidária, sendo eles: Água Boa, Biquinhas, Cachoeira Dourada, Diamantina, Ipiaçu, Jampruca, Mathias Lobato, Montezuma, Santa Helena de Minas, Santana de Cataguases, São João do Paraíso e São Sebastião da Vargem Alegre.

	013	100	100	100	81,04
	014	100	100	100	130,36

Tabela I – Relação entre o partido do prefeito e a distribuição de transferências voluntárias – Fonte: elaboração própria com base em dados do SIGCON, do TSE e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Os dados apresentados anteriormente mostram que, na média dos três anos, o PSDB (partido do governador em 2012, 2013 e nos primeiros meses de 2014) governou 16,65% dos municípios mineiros, onde moravam 14,87% da população do estado e para onde foram repassados 22,51% do volume total de transferências voluntárias, o que equivale a uma média per capita por município de R$ 102,06. Por sua vez, o PP (partido do vice-governador, que assumiu, em de abril de 2014, o governo estadual) administrou 7,7% dos municípios, com 5,95% dos habitantes do estado, recebendo 9,84% das transferências voluntárias, o que corresponde a uma média per capita por município de R$ 106,23. 38,49% dos municípios tinham prefeitos de partidos pertencentes ao alto-escalão do governo estadual, os quais governaram 38,6% da população mineira e receberam 36,83% dos recursos, o que equivale a R$ 98,00 per capita por município. Aqueles municípios governados pelo que se denomina de demais partidos correspondem ao percentual de 7,04%, onde moravam 4,47% dos mineiros e para onde foram repassados 6,07% das transferências voluntárias, correspondendo a uma média per capita por município de R$ 89,38. Por fim, 29,19% dos municípios e 35,71% dos mineiros foram governados por partidos da oposição. Estes governos locais receberam, em média, 24,04% das transferências voluntárias, o que corresponde a R$ 82,06 per capita por município.

Diante destes números, faz-se fundamental analisar a razão entre o percentual das transferências voluntárias e o percentual da população do estado governada por cada categoria partidária, de modo que o valor 1 significa que cada 1% das transferências foram direcionadas a 1% da população. Os resultados deste cálculo têm, nos três anos analisados, valores superior a 1 para PSDB, PP, categoria demais partidos e categoria eleições suplementares, a qual, por se tratar de casos atípicos (apenas doze municípios), não merece

ser enfatizada. Para o PSDB, a razão média assume o valor de aproximadamente 1,51, enquanto para o PP e para os demais partidos os valores são, respectivamente, 1,66 e 1,37. No caso daqueles partidos considerados na categoria alto escalão do governo estadual, entre 2012 e 2014, as razões aproximam-se de 1, sendo o valor médio igual a 0,95. Por fim, os números concernentes aos partidos de oposição afastam-se consideravelmente da razão 1, de modo que o valor médio é 0,67. Dessa forma, os dados parecem indicar que o governo estadual tende a favorecer, na distribuição de transferências voluntárias, municípios que são governados por partidos da base aliada.

Vale, ainda, observar se o governo estadual privilegia os municípios que lhe deram maior apoio eleitoral. O gráfico abaixo cumpre esta função:

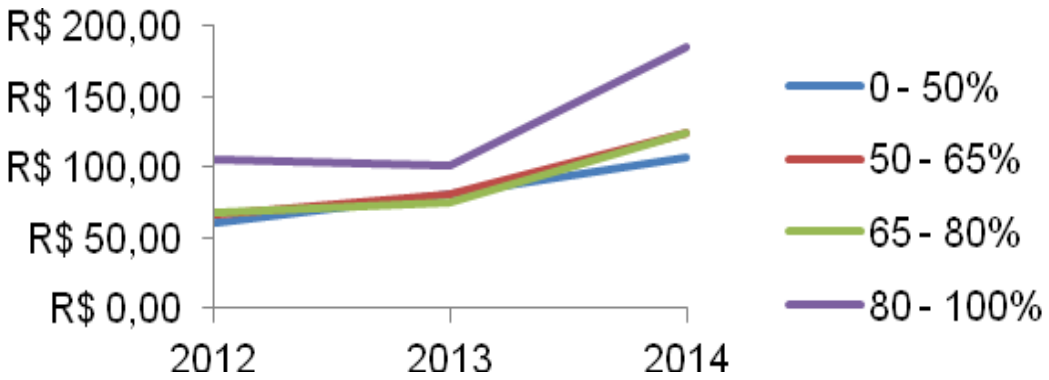


Gráfico I – Distribuição per capita das transferências voluntárias por faixa do percentual de votação do governador, nas eleições de 2010 - Fonte: elaboração própria com base em dados do SIGCON e do TSE.

Os dados também sugerem que os entes locais onde o governo estadual obteve o maior percentual de votos, em 2010, receberam valores mais substancias per capita de transferências voluntárias. Assim, municípios cujo percentual de votos do governador foi superior a 80% receberam, na média dos anos analisados, R$ 130,33 por habitante, valor superior aos das demais faixas de votação.

4. Considerações finais

As transferências voluntárias têm importantes impactos na capacidade dos governos locais em implementar políticas públicas. Diante disso, o presente trabalho objetivou realizar um estudo descritivo acerca dos convênios celebrados entre o estado de Minas Gerais e municípios, através dos quais estes receberam repasses financeiros com vistas a

executar determinados programas de trabalho. Para tanto, realizou-se uma discussão relativa a aspectos da federação brasileira, com ênfase na perspectiva municipal, ficando claro que "a cooperação intergovernamental não pode ser imposta, mas tem de ser muito discutida, negociada e implantada de forma gradual, de acordo com a capacidade de cada governo" (COSTA, 2007, p. 219-220).

No período analisado, os dados indicam que os condicionantes redistributivo e político-partidário influenciam as decisões do governo estadual com relação à escolha dos municípios que receberão os repasses oriundos das transferências voluntárias. Destarte, vale destacar que este artigo limitou-se a uma análise descritiva, apontando para uma importante agenda de pesquisa. Nesse sentido, um ponto pelo qual pode se avançar é a utilização de modelos de regressão, os quais, pela configuração dos dados, podem ser pensados a partir de uma metodologia de dados de painel com efeitos fixos. É preciso asseverar, ainda, que a capacidade institucional dos governos municipais deve ser discutida no contexto desta pesquisa, sendo de fundamental importância pensar em maneiras de se mensurar esta variável. Isso porque "as exigências para celebrar um convênio requerem uma estrutura de capacitação de recursos que envolvem a apresentação de projetos, negociações técnicas e gestão de convênios, o que pode favorecer os [municípios] mais capacitados tecnicamente" (SOARES, 2012, p. 5).

Vale lembrar, neste ponto, que são amplos e diversos os contextos sobre os quais se erigem os governos locais, em especial nos municípios de pequeno porte (REZENDE, 2011, p. 209 e que, em Minas Gerais, 58% dos municípios têm população inferior a 10 mil habitantes. Dessa forma, é necessário proceder uma verificação acerca das capacidades das administrações locais no sentido de garantir resultados de aplicação de uma política específica (Ibidem, p. 209). Estas questões dialogam amplamente com o debate concernente às relações institucionais que perpassam os três níveis de governo de nossa federação e seus impactos nas políticas públicas. Isso traz à baila o desafio que se coloca para as administrações públicas, sobretudo para as de pequenos municípios, no sentido de equilibrar aspectos políticos e técnicos. Dessa forma, não basta ao gestor municipal, através de seus contatos políticos, conseguir a liberação de repasses junto ao governo estadual, os quais, em um contexto de rigidez orçamentária, ampliam a capacidade de investimentos públicos. Cabe-lhe também assegurar as condições técnicas e burocráticas para que convênios sejam celebrados, perpassando adequadamente os trâmites que lhes são inerentes, dentre os quais está o processo de prestação de contas. Assim, governos locais

poderão alcançar resultados mais efetivos, inserindo-se de forma mais proeminente no complexo arranjo federativo brasileiro em condições de atingir os objetivos de sua agenda pública.

5. Referências

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares. Recentralizando a federação?. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, nº 24, 2005, p. 29-40.

ARRETCHE, M. e RODDEN, J., Política Distributiva na Federação: Estratégias Eleitorais, Barganhas Legislativas e Coalizões de Governo. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 47 (3), 2004, p. 549-576.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal,** 2010. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013 /pt/consulta/>. Acesso em: 24 de abril de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 03 de maio de 2015.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000** (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

CKNAZAROFF, Ivan Beck. Reflexões sobre estratégias de Governança Local. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, UFMG, v. 3, n.5, jan/jun, 2009.

COSTA, Valeriano. Federalismo: as relações intergovernamentais. In: AVELAR, Lucia; CINTRA, Antonio O. **Sistema político brasileiro: uma introdução**. São Paulo: UNESP, 2007, p. 211-223.

DINIZ, Eli. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90**.** In: DINIZ, Eli e AZEVEDO, Sérgio de (Orgs.). **Reforma do Estado e democracia no Brasil**. Brasília: UnB/ENAP, 1997, pp19-54.

FRANZESE, Cibele. **Município, Estado e União: três esferas de governo para o mesmo local**. Dissertação de Mestrado apresentada na Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Departamento de População e Indicadores Sociais** (2010). Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 26 de abril de 2015.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10, 2001, p. 51-62.

LASSWELL, Harold. (1936), Politics: Who Gets What, When and How? New York, P. Smith.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003**. Dispõe sobre a celebração e prestação de contas de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou a realização de eventos, 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.293, de 10 de maio de 2006**. Altera o Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.949, de 09 de abril de 2012**. Altera o Decreto nº 43.635, de 20 de outubro de 2003.

MINAS GERAIS. (2013), **Decreto nº 46.319, de 26 de setembro de 2013**. Dispõe sobre as normas relativas à transferência de recursos financeiros da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, mediante convênio de saída, e dá outras providências.

REZENDE, João Batista (2011), **Administração Pública em municípios de pequeno porte do Sul de Minas Gerais, velhas questões, modernas leis e práticas patrimonialistas**. Tese de Doutorado apresentada a Universidade Federal de Lavras.

REZENDE, Fernando. (2006), Brasil: conflitos federativos e reformas tributárias. In: REZENDE, Fernando (coord.). **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2009, vol.43, n.2, pp. 347-369.

SISTEMA DE GESTÃO DE CONVÊNIOS DO GOVERNO DO ESTADO DE MINAS – SIGCON. (2012, 2013, 2014), **Convênios celebrados**. Disponível em: <http://saida.convenios.mg.gov.br/transparencia>. Acesso: 23 de abril de 2015.

SOARES, Márcia Miranda. Federalismo e Desigualdades Sociais no Brasil Atual. **Revista Brasileira de Estudos Constitucionais**, 2011, nº 19. Belo Horizonte: Fórum.

_____. **Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos e sociais**. 8º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 2012.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **Revista Sociologia e Política** [online], nº 24, 2005, p. 105-121. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Acesso em: 03 de maio de 2015.

TOMÉ, Luiz Henrique Paloschi. **Econometria Espacial Aplicada ao Meio Ambiente,** 2012. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/161779803/Tutorial-GeoDa#scribd>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL - TSE. (2008, 2010, 2012), **Eleições**. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-anteriores>. Acesso em: 25 de abril de 2015.

REP


FENEAP
Federação Nacional dos Estudantes
dos Cursos do Campo de Públicas