

COLETÂNEA DO CAMPO DE PÚBLICAS

Prêmio Augusto Tavares de Teses,
Dissertações e TCCs



Maria Isabel Araújo Rodrigues
Fernanda Natasha Bravo Cruz
Edgilson Tavares de Araújo
Cláudia Torres Lopes
Raquel Maria da Costa Silveira
(organizadores)

COLETÂNEA DO CAMPO DE PÚBLICAS

Prêmio Augusto Tavares de Teses,
Dissertações e TCCs



Brasília
Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas
2022

**Copyright © Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão
do Campo de Públicas 2022**

**Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e
Extensão do Campo de Públicas**

Universidade de Brasília, Campus
Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte,
Prédio da Faculdade de Administração,
Contabilidade, Economia e Gestão de
Políticas Públicas
Brasília – DF – CEP: 70910-900

E-mail: anepecp@gmail.com

Site: <https://anepecp.org.br/>



É permitida a reprodução
do conteúdo deste livro
para fins didáticos e não
comerciais desde que
citada a fonte.

As ideias e opiniões expressas nos artigos são de exclusiva responsabilidade
de seus respectivos autores, não refletindo, necessariamente, as opiniões da
Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas.

**Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)**

Coletânea do campo de públicas [livro eletrônico] : Prêmio Augusto Tavares de teses, dissertações e TCCs / organização Maria Isabel Araújo Rodrigues...[et al.]. -- 1. ed.
-- Brasília, DF : Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas, 2022.
PDF.

Outros organizadores: Fernanda Natasha Bravo Cruz, Edilson Tavares de Araújo,
Cláudia Torres Lopes, Raquel Maria da Costa Silveira. Vários autores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-998781-0-7

1. Administração pública 2. Gestão pública 3. Políticas públicas 4. Recursos públicos 5. Trabalhos acadêmicos I. Rodrigues, Maria Isabel Araújo. II. Cruz, Fernanda Natasha Bravo. III. Araújo, Edilson Tavares de. IV. Lopes, Cláudia Torres. V. Silveira, Raquel Maria da Costa.

22-128410

CDD-350

Índices para catálogo sistemático:

1. Administração pública 350

Aline Grazielle Benitez - Bibliotecária - CRB-1/3129

Coletânea de Menções Honrosas do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas.

PARCERIA ANEPEC E COMUNITAS

Organização e coordenação técnica

Maria Isabel Araújo Rodrigues (Fundação João Pinheiro)

Fernanda Natasha Bravo Cruz (Universidade de Brasília)

Edgilson Tavares de Araújo (Universidade Federal da Bahia)

Cláudia Torres Lopes (Fundação João Pinheiro)

Raquel Maria da Costa Silveira (Universidade Federal do Rio Grande do Norte)

Conselho Editorial

Airton Cardoso Cançado (Universidade Federal do Tocantins)

Breyner Ricardo de Oliveira (Universidade Federal de Ouro Preto)

Carla Bronzo Ladeira (Fundação João Pinheiro)

Carlos Bernardo Vainer (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Cibele Franzese (Fundação Getúlio Vargas)

Christiana Freitas (Universidade de Brasília)

Edgilson Tavares de Araújo (Universidade Federal da Bahia)

Fernanda Natasha Bravo Cruz (Universidade de Brasília)

Gabriela Spanghero Lotta (Fundação Getúlio Vargas)

Geovani de Oliveira Tavares (Universidade Federal do Cariri)

Gustavo Costa de Souza (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Ives Romero Tavares do Nascimento (Universidade Federal do Cariri)

Jorgiene dos Santos Oliveira (Universidade Federal do Oeste do Pará)

Lindijane de Souza Bento Almeida (Universidade Federal do Rio Grande do Norte)

Lizandra Serafim (Universidade Federal da Paraíba)

Luciana Leite Lima (Universidade Federal do Rio Grande do Sul)

Luiz Fernando Macedo Bessa (Universidade de Brasília)

Maria Aparecida Azevedo Abreu (Universidade Federal do Rio de Janeiro)

Maria Carolina Martinez Andion (Universidade do Estado de Santa Catarina)

Paula Chies Schommer (Universidade do Estado de Santa Catarina)

Pedro de Moura Costa (Universidade Federal de São Carlos)

Raquel Maria da Costa Silveira (Universidade Federal do Rio Grande do Norte)

Regina Claudia Laisner (Universidade Estadual Paulista)

Rodrigo Rossi Horochovski (Universidade Federal do Paraná)

Valdemir Pires (Universidade Estadual Paulista)

Vanessa Campagnac da Silva Barros (Instituto República)

Washington Luís de Sousa Bonfim (Universidade Federal do Piauí)

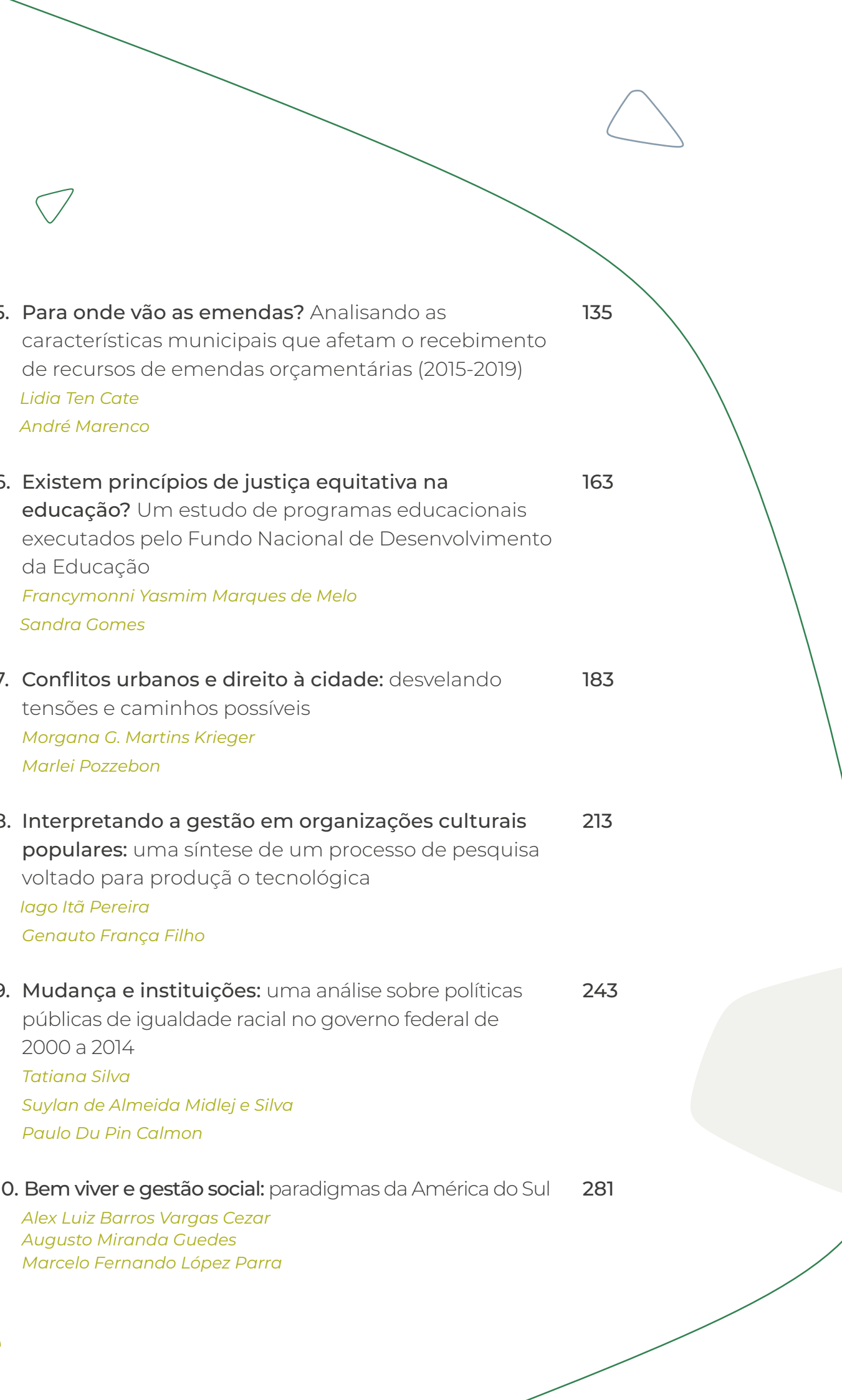
Projeto Gráfico, Diagramação e Capa

Silvia Marchetti

Julia Crisóstomo

SUMÁRIO

Apresentação da Coletânea “Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas” <i>Os organizadores</i>	07
1. A coletiva “roda das minas” como experiência pública: uma avaliação axiológica das rodas de conversa feministas da UnB <i>Letícia Zamarion Campagnoli</i> <i>Janaina Lopes Pereira Peres</i>	17
2. Teorias democráticas e inclusão política: representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais <i>Fernando Resende Anelli</i> <i>Flávia de Paula Duque Brasil</i>	43
3. O caleidoscópio normativo anticorrupção: analisando a legislação brasileira a partir de perspectivas teóricas sobre a corrupção <i>Dalila Martins Viol</i> <i>Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz</i>	75
4. Trajetórias da internacionalização da universidade pública: avaliação do Programa Ciência Sem Fronteiras à luz da experiência da Universidade Federal do Ceará <i>Márcia Monalisa de Moraes Sousa</i> <i>Alcides Fernando Gussi</i>	105

- 
5. **Para onde vão as emendas?** Analisando as características municipais que afetam o recebimento de recursos de emendas orçamentárias (2015-2019) 135
Lidia Ten Cate
André Marenco
6. **Existem princípios de justiça equitativa na educação?** Um estudo de programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação 163
Francymonni Yasmim Marques de Melo
Sandra Gomes
7. **Conflitos urbanos e direito à cidade:** desvelando tensões e caminhos possíveis 183
Morgana G. Martins Krieger
Marlei Pozzebon
8. **Interpretando a gestão em organizações culturais populares:** uma síntese de um processo de pesquisa voltado para produção tecnológica 213
Iago Itã Pereira
Genauto França Filho
9. **Mudança e instituições:** uma análise sobre políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014 243
Tatiana Silva
Suylan de Almeida Midlej e Silva
Paulo Du Pin Calmon
10. **Bem viver e gestão social:** paradigmas da América do Sul 281
Alex Luiz Barros Vargas Cezar
Augusto Miranda Guedes
Marcelo Fernando López Parra

Apresentação da Coletânea

“Prêmio Augusto Tavares de Teses,
Dissertações e TCCs do Campo de Públicas”

A configuração de um campo de conhecimentos interdisciplinar, aberto à articulação de múltiplas perspectivas das ciências humanas e das ciências sociais aplicadas, voltado a desvendar e a aprimorar modos de fazer do Estado, da ação coletiva e das políticas públicas tem, no Brasil, se constituído enquanto Campo de Públicas. Esse campo é tecido entre pesquisadores, professores, estudantes e profissionais, que encontram sentido comum em suas dedicações para compreender e coproduzir a democratização do Estado e o aprimoramento da efetividade de suas políticas, estreitando laços socioestatais. O Campo de Públicas vem se consagrando, inclusive, com a formação de gestores, políticos e analistas de políticas públicas que colaboram com o reconhecimento e a solvência de questões públicas complexas, exigentes de capacidades e instrumentos de gestão qualificados.

Em 2015, a potente articulação em rede de um Fórum Nacional de Coordenadores e Professores do Campo de Públicas, agregador de professores de cursos de administração pública, gestão pública, gestão social, políticas públicas, gestão de políticas públicas e correlatos, institucionalizou-se para conformar a atual Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas (ANEPECP), de modo a congregar

sentidos e propósitos voltados a essa perspectiva ética, plural e transformadora para a gestão e as políticas públicas.

Desde então, bianualmente, um dos marcos do Campo de Públicas é a realização de Encontros Nacionais de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), que se configuram em tempo-espacos acolhedores da diversidade de trajetórias acadêmicas que se expressam em papers, sessões temáticas, rodas de conversa, mostras culturais, mesas redondas, conferências e outras iniciativas que se aperfeiçoam a cada edição.

Em 2021, a quarta realização do ENEPCP foi realizada em modalidade virtual, devido aos desafios impostos pela Pandemia de Covid-19. Na ocasião, o Encontro voltou-se ao tema “Sociedade, Estado e o Público: formação e ação por caminhos democráticos em contextos de crise” e acolheu mais de 1400 participantes, com 440 resumos submetidos para apresentação nas Sessões Temáticas do evento e a inscrição de 80 trabalhos acadêmicos inovadores que foram candidatos ao “Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas”. Nesta, que foi a primeira edição de um prêmio do Campo de Públicas, foi oportuna a homenagem ao professor Augusto, do curso de Administração Pública, Gestão Pública e Social da Universidade Federal do Cariri. Ele, que participou ativamente da fundação da ANEPECP e foi Diretor de Extensão da Associação, também colaborou com colegas do Campo de Públicas visando a aprovação das Diretrizes Curriculares Nacionais de Administração Pública junto ao Instituto Nacional de Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Augusto infelizmente foi acometido de um câncer que levou ao seu precoce falecimento em julho de 2020.

A Coleção “Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas” apresenta obras cuidadosamente selecionadas por acadêmicos notáveis do Campo de Públicas, considerando a colaboração de oitenta e oito avaliadores indicados pelo Comitê Acadêmico do Prêmio, vinculado à Diretoria e ao Conselho Consultivo da ANEPECP na Gestão 2020-2021. Tempos de crises simultâneas e imbricadas entre a políti-



Esta Coletânea apresenta um conjunto de trabalhos que receberam menção honrosa pelo referido Prêmio.

ca, a saúde e a gestão contextualizam os inovadores trabalhos selecionados, que referiram-se tanto a problemas públicos como a possibilidades de resolução efetiva, observando temas concernentes a políticas públicas de educação, cultura, saúde, assistência social, gênero, igualdade racial, economia solidária, ciência, tecnologia e inovação. Os estudos remeteram, ainda, a processos de gestão pública e social nos âmbitos do orçamento público, do trabalho no serviço público, da reforma agrária, do controle social, da transição de governo, da transversalidade e da experiência pública. O Prêmio considerou a relevância temática e prezou ainda pela acuidade metodológica, em investigações interdisciplinares concernentes ao Campo de Públicas. As pesquisas inscritas foram oriundas de instituições de prestígio das cinco regiões do país e houve representatividade de todas as regiões entre os trabalhos destacados para premiação ou menção honrosa, bem como diversidade de gênero e raça entre selecionadas e selecionados.

Assim, esta Coletânea apresenta um conjunto de trabalhos que receberam menção honrosa pelo referido Prêmio reproduzidos aqui em dez capítulos, elaborados pelos autores e pelas autoras em parceria com seus orientadores(as). No capítulo 1, oriundo do trabalho de conclusão de curso (TCC) de Letícia Campagnoli, esta e sua orientadora Janaina Peres realizam uma avaliação axiológica da coletiva feminista Roda das Minas, estabelecida pelo Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB), em busca dos valores gerados em suas rodas de conversa e das possibilidades de transformação do olhar e das práticas das participantes, a partir da hipótese de que esse potencial confere protagonismo à coletiva e enfatiza seu papel de 'atriz de transformação' nos fluxos de experiências e políticas públicas. Para tal investigação, foram utilizados os instrumentos de observação participante, além de entrevistas com seis mulheres participantes da Roda, com diferentes perfis e características interseccio-



nais. O material foi interpretado por meio de uma matriz de argumentos e analisado em uma teia valorativa, de produção própria. Dentre as reflexões apreendidas, os principais valores ativados e articulados pela Roda das Minas, identificados na pesquisa, foram o empoderamento, a aprendizagem reflexiva e o companheirismo (que se manifesta em sua rede de apoio), todos em uma perspectiva feminista e interseccional. Os resultados indicam que estes valores posicionam a Roda como um espaço de construção e reflexão coletivas e como agente sociocêntrica de promoção de transformações, em constante (auto)avaliação axiológica.

No capítulo 2, resultante do TCC de Fernando Anelli, este autor e sua orientadora, Flávia Brasil analisam o funcionamento dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais, com o foco em seus mecanismos de representação, participação e deliberação. Partem da revisão de autores-chave no campo das teorias democráticas contemporâneas, e caracterizam tais conceitos como formas de inclusão política que fundamentam a construção do modelo analítico. Para contextualização da experiência, os autores ressaltam a criação e a consolidação da infraestrutura participativa no Brasil, evidenciando a relativa lacuna de inovações democráticas no âmbito das administrações estaduais. Desse modo, os autores situam os Fóruns Regionais como uma instituição participativa que visava a romper com a lógica gerencialista da gestão estadual, introduzindo mecanismos democratizantes no âmbito do planejamento governamental. Recorrendo a recursos metodológicos qualitativos, apresentam a trajetória dos Fóruns no período 2015-2018. A análise empreendida constata que, em maior ou menor medida, os Fóruns Regionais apresentaram e articularam as referidas formas de inclusão política em seu funcionamento.



No capítulo 3, baseado na dissertação de mestrado acadêmico de Dalila Viol, esta e seu orientador, Marcus Vinicius da Cruz, apresentam as principais perspectivas teóricas sobre a corrupção, quais sejam: a burocrática, a da agência e a da ação coletiva, relacionando-as à legislação brasileira anticorrupção contemporânea. Com isso, os autores se propõem a avolumar

a produção acadêmica ainda incipiente sobre a corrupção, aspecto especialmente relevante na medida em que se reconhece que as políticas públicas anticorrupção são moldadas tanto a partir da conceitualização quanto do enquadramento da corrupção.

No capítulo 4, originado de dissertação de mestrado profissional, Márcia Monalisa Garcia e seu orientador, Alcides Gussi, avaliam o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) e seus desdobramentos na institucionalização da internacionalização da Universidade Federal do Ceará (UFC). Para tanto, foram analisadas as intencionalidades que nortearam o CsF; o contexto político-institucional em que o Programa foi implementado; o processo de implementação do CsF na UFC; e os significados atribuídos ao Programa pelos gestores. À luz da perspectiva da avaliação em profundidade, que ofereceu os elementos necessários para uma avaliação multidimensional. Metodologicamente, foi realizada uma pesquisa de abordagem qualitativa, com aportes quantitativos, além de pesquisa bibliográfica, documental e entrevistas semiestruturadas com gestores da Administração Superior e coordenadores de nove cursos de graduação da UFC. Os resultados da pesquisa possibilitaram construir indicadores qualitativos sobre o CsF que evidenciam como as mudanças de contextos político-institucionais e as percepções dos gestores modificaram a trajetória do Programa. Os resultados apontam que, a partir do CsF, a internacionalização assumiu novos percursos na Universidade, revelando as contradições e o campo de disputas de interesses existentes na instituição e no campo político, que coloca a internacionalização entre as fronteiras da solidariedade e da mercantilização da educação superior.

No capítulo 5, Lidia Ten Cate e André Marengo analisam as emendas individuais alocadas nos municípios, buscando mapear fatores relacionados às chances de um município ser mais propenso ao recebimento desses recursos. O capítulo, fruto do TCC da primeira autora e orientado pelo segundo, se estrutura no período pós Emenda Constitucional nº 86/2015, que tornou parte das emendas individuais impositivas, regulamentou a

destinação de metade desses recursos para a função saúde e tornou possível que municípios inadimplentes com as obrigações fiscais pudessem receber recursos de emendas orçamentárias. A metodologia é operacionalizada a partir de abordagem quantitativa, através dos modelos de regressão linear para teste de três hipóteses. São testados como fatores interferentes no recebimento de emendas pelos municípios: alinhamento partidário entre prefeito e alocador da emenda, competição eleitoral dentro do município e arrecadação própria. As conclusões indicam que emendas apresentadas para municípios onde há alinhamento entre os partidos do prefeito e do legislador têm, em média, valores superiores às demais; a baixa competição eleitoral dentro do município, é um fator relevante para recebimento de emendas orçamentárias; a arrecadação própria, em especial do IPTU, tem relação negativa com o recebimento de emendas.

No capítulo 6, proveniente da dissertação de mestrado acadêmico de Francymonni Yasmim, a autora e sua orientadora Sandra Gomes indagam: quais princípios ou visões de justiça estão contidos no desenho de programas educacionais e como eles são operacionalizados no momento da implementação? Para responder a essa pergunta, buscaram analisar o desenho institucional de um conjunto de programas executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, bem como explorar a relação entre a formulação e a implementação de um programa específico, o Proinfância, no município de Natal/RN, visando verificar como os princípios mobilizados no desenho institucional se refletem ou não na execução desta política. Os resultados, obtidos a partir de uma abordagem qualitativa, demonstraram que o conjunto de programas analisados é orientado pelos princípios de justiça igualitário e equitativo ou, ainda, uma combinação desses dois princípios, estando ausentes programas de cunho exclusivamente meritocrático. Ademais, em relação à implementação do Proinfância, as autoras identificaram que o princípio de justiça equitativo desenhado na formulação foi atendido, tendo em vista que as creches construídas com recursos do programa priorizaram o atendimento de famílias em locais de maior situação de vulnerabilidade.

No capítulo 7, fruto de tese de doutorado, Morgana Krieger e sua orientadora Marlei Pozzebon apresentam a questão do direito à cidade enquanto crítica à abordagem funcional da cidade, à ênfase no seu valor de troca em detrimento do seu valor de uso, ao modelo burocrático de organização da sociedade para consumo. Como o direito à cidade é vivido em uma situação de conflito urbano? O que poderia ser feito no sentido de caminhar em prol do horizonte utópico do direito à cidade? A autora busca responder a essas perguntas tendo como base dois casos de remoção urbana conduzidos por órgãos públicos. A partir da identificação dos dispositivos de publicização e dos cursos de ação que contribuem e daqueles que se opõem ao alcance do direito à cidade, são apontados quatro elementos que precisam ser priorizados por implementadores de projetos urbanos preocupados com o direito à cidade: composição coletiva ao invés de negociação individual; acolhimento do processo emocional das pessoas afetadas; desconstrução do próprio colonialismo e higienismo; e, por fim, a preocupação com a justiça urbana para além da cidade do capital.



No capítulo 8, Iago Itã Pereira e seu orientador de mestrado profissional, Genauto França Filho, direcionam seus olhares para as organizações culturais populares, buscando produzir conhecimento aplicado relativo aos saberes e às práticas em gestão nesse conjunto de iniciativas organizacionais que têm como característica o fato de desenvolverem atividades culturais de forma territorializada, comunitária e sem finalidade lucrativa. Resultante da dissertação de mestrado profissional do primeiro autor, o capítulo parte de uma constatação teórica e empírica: a invisibilização da gestão em organizações culturais populares, fato que traz uma série de implicações para a atuação desses atores e para o estudo desse tipo de experiência. Como resultados de um percurso metodológico que envolveu uma pesquisa de campo e desenvolvimento de produtos, o estudo, além de gerar um modo particular de interpretar o “fazer gestão” nessas organizações, foi produzida uma ferramenta, em formato de jogo, voltada para a mediação de diálogo e reflexão interna em organizações culturais populares, e um e-book, com um conjunto de casos para ensino sobre gestão social nessas organizações.



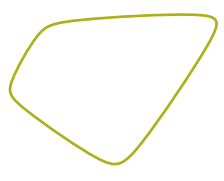
Um e-book, com um conjunto de casos para ensino sobre gestão social nessas organizações.

No capítulo 9, oriundo da tese de doutorado de Tatiana Silva, a autora em conjunto com sua orientadora Suylan Midlej e seu coorientador, Paulo Calmon, analisam como se deu a inserção da pauta sobre igualdade racial no governo federal brasileiro. Utilizando a metodologia do process tracing, foi desenvolvida uma linha do tempo, composta de três períodos: o primeiro período (2000 a 2002) refere-se ao momento de preparação para a Conferência de Combate ao Racismo, em 2001, e seus efeitos imediatos; no segundo período (2003-2009) verifica-se institucionalização da política de igualdade racial, marcada pela ascensão de novo governo e criação de instância em nível ministerial para o tema; o terceiro período (2010-2014) incorpora a fase de consolidação da política, em que foram desenvolvidas normativas e decisões que estabeleceram a legitimidade das medidas e permitiram sua expansão. A investigação se baseou em pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas. As conclusões sinalizam que o processo de inserção das políticas de igualdade racial no governo federal brasileiro, entre 2000 a 2014, foi promovido por mecanismos causais como a pressão internacional, o tensionamento institucional e a validação normativa, configurando trajetória de mudança institucional em camadas, por meio de processos de mudança por conversão e por desvio.

Por fim, no capítulo 10, também derivado da tese de doutorado de Alex Vargas, este autor, em conjunto com seus orientadores Cezar Augusto Guedes e Marcelo Fernando Parra, discutem as intervenções humanas e os processos de controle social que ocorreram em regiões da Argentina, Brasil e Equador, a partir de interesses contraditórios e de relações de poder que os configuravam, utilizando-se os paradigmas do Bem Viver



e da Gestão Social como referências. Para isso, além das pesquisas bibliográfica e documental, que resultaram no exame dos marcos legais e tradições políticas/culturais pertinentes à participação popular, adotou-se a Hermenêutica Dialética como método de estudo de casos, definidos pelas pesquisas de campo. A análise aponta para uma crise sistêmica – econômica, social e ambiental – enraizada no desenvolvimentismo, extrativismo, financismo, racismo e patriarcalismo, onde o capitalismo apresenta extraordinária capacidade de se perpetuar, desequilibrando a natureza e estimulando a distopia. Neste cenário, no período dos Governos Progressistas (2014/2017) observa-se a dificuldade desses setores em promover, se não o rompimento com as amarras estabelecidas internacionalmente, pelo menos um rearranjo institucional e econômico consistente, que apontasse para a desconstrução das iniquidades. Constatou-se, também, que outros paradigmas mundiais acrescentam dimensões aos referenciados - Bem Viver e Gestão Social – e ampliam a possibilidade de estruturação de instrumentais teóricos com a perspectiva de intervenções políticas e sociais emancipadoras.



Nesta oportunidade, a Associação Nacional de Ensino, Pesquisa e Extensão do Campo de Públicas agradece às e aos participantes do Prêmio: candidatas, candidatos, avaliadoras, avaliadores e membros do Comitê Acadêmico; e agradece, em especial, a oportunidade ímpar de parceria com a Comunidade e com a Universidade Federal do Cariri para a viabilização da ampla divulgação dos trabalhos premiados, revisados e, desta vez, apresentados em formato de livro para todas e todos os interessados em pesquisas de excelência concernentes à administração pública, gestão social e políticas públicas — com reflexões tão oportunas quanto inspiradoras para as transformações indispensáveis ao nosso país.

Esperamos que o conteúdo presente nesta Coletânea, que advém da primeira edição do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas, possa inspirar novas pesquisadoras e novos pesquisadores e que possamos nos encontrar nas próximas edições da premiação.

Desejamos a você uma excelente leitura!

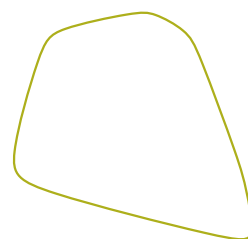
Maria Isabel Araújo Rodrigues

Fernanda Natasha Bravo Cruz

Edgilson de Araújo Tavares

Cláudia Torres Lopes

Raquel Maria da Costa Silveira



1

A COLETIVA “RODA DAS MINAS” COMO EXPERIÊNCIA PÚBLICA:

uma avaliação axiológica das rodas de
conversa feministas da UnB

Letícia Zamarion Campagnoli

Bacharel em Gestão de Políticas Públicas (Universidade de Brasília) campagnolizamarionleticia@gmail.com

Janaina Lopes Pereira Peres

Doutora em Desenvolvimento, Sociedade e
Cooperação Internacional (Universidade de Brasília)
janainaperes@gmail.com

1. Este capítulo refere-se à síntese do TCC de autoria de Letícia Zamarion Campagnoli e orientado por Janaina Lopes Pereira Peres, no âmbito do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília. O trabalho destacou-se por sua qualidade e relevância, recebendo Menção Honrosa do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas durante o IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em 2021



1. Introdução

Nesta pesquisa¹, avaliamos axiologicamente a coletiva Roda das Minas, uma Coletiva feminista criada por iniciativa das discentes do Curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP) da Universidade de Brasília (UnB). O foco da pesquisa foi a identificação dos valores produzidos no contexto dos encontros da Coletiva, de 2015 a 2019, bem como a investigação de seu potencial transformador, por meio das consequências na vida das sujeitas/praticantes engajadas nessa experiência sociocêntrica.

Em termos teórico-analíticos, foram mobilizadas as categorias 'políticas públicas', 'avaliação de políticas públicas' e 'feminismos', pelos caminhos dos estudos críticos em gestão social, da avaliação axiológica e do feminismo interseccional, que nos auxiliaram a identificar os valores da coletiva, interpretar suas consequências e dialogar com o campo de políticas públicas sobre diferentes caminhos para a avaliação de políticas e experiências públicas.

A partir de uma compreensão ampliada de políticas públicas, alicerçada em uma parte muito específica do campo de estudos críticos em políticas públicas, esta pesquisa assume um olhar que enfatiza as questões valorativas e a importância da pluralidade atorial de instrumentos e experiências ativadas no contexto das políticas públicas.

Defende-se que, em um projeto democrático de sociedade, são precisos múltiplos olhares e instrumentos, que alcancem as diferentes dimensões sociais, políticas e econômicas com o teor de transformação dos problemas públicos e questões identitárias existentes em um determinado contexto. Defende-se, portanto, que instrumentos e argumentos sociocêntricos (produzidos a partir de experiências não estatais) também integram os fluxos das políticas públicas e assumem um papel central em sua democratização e pluralização (FISCHER, 2016; BOULLOSA, 2019).

Experiências sociocêntricas – que costumam ter uma forte dimensão subjetiva e são geralmente marginalizadas – podem ser cada vez mais avaliadas no universo do Campo de Públicas. Para isso, e para que a instrumentalidade alcance diferentes níveis e camadas de subjetividades, é preciso escolher um caminho avaliativo que contemple essas dimensões, como faz a avaliação axiológica.

Essa posicionalidade parece ser particularmente fértil em setores de políticas públicas que ainda não estão consolidados na agenda política e governativa. Este é o caso precisamente das políticas públicas para as mulheres, ou em inglês, *women policy*, que surgem de problemas públicos gerados, em grande medida, pela estrutura patriarcal, capitalista e colonial. A história da construção de uma sociedade patriarcal foi objeto de estudo de muitas autoras, como foi o caso de Gerda Lerner (2019), que desenvolveu pesquisas sobre como historicamente as mulheres foram sendo oprimidas pelos homens, em diferentes épocas e diferentes culturas e como estas opressões possuíam também dimensões de classe e raça, além das implicações mais explícitas relacionadas a gênero.

Isso denota que várias são as formas de manifestação de diferentes opressões, o que nos leva à noção de interseccionalidade. Segundo Crenshaw (2002, p.177), a interseccionalidade faz referência à “associação de sistemas múltiplos de subordinação”, para conceituar um problema “que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação”, quais sejam: “o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios [que] criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras”.

Significa dizer que são múltiplas as características políticas que um sujeito carrega e que suas interações têm consequências na “**forma como ações e políticas específicas geram opressões** que fluem ao longo de tais eixos, constituindo aspectos dinâmicos ou ativos do **desempoderamento**” (CRENSHAW, 2002, p. 177, grifo nosso). Além de gênero, raça, etnia e classe,

enquadram-se nesse debate as opressões derivadas da existência de deficiências físicas e/ou mentais, orientação sexual, nacionalidade etc. E dentre estes cruzamentos, as noções de autorreconhecimento e empoderamento assumiram uma posição de centralidade, particularmente esta última.

A noção de empoderamento, portanto, é de extrema importância quando se trata de questões emancipatórias, como os feminismos, tanto (inicialmente) para a mudança e o reconhecimento individual, de forma privada e íntima, quanto coletivamente (em pequenos grupos) ou publicamente, quando as mudanças transbordam da esfera privada ou microsocial, para alcançar a esfera pública e atingir outras pessoas e contextos, além do esperado.

Como justificado até aqui, é de extrema importância avaliar estas experiências públicas, em especial as sociocêntricas, que ainda recebem menos atenção no campo da gestão e das políticas públicas, tanto nas questões de gênero quanto na abordagem de políticas públicas como um fluxo multiatorial não estadocêntrico. Para alcançar as subjetividades, no que diz respeito ao empoderamento de si e de outras das mulheres participantes, a pergunta de pesquisa que serviu como eixo condutor da investigação foi: no contexto das experiências públicas, como constituidoras dos fluxos de políticas públicas, quais valores gerados nas rodas de conversa feministas da Roda das Minas podem transformar as praticantes/atrizes engajadas na experiência e o contexto socioinstitucional em que estão inseridas?

Nesse sentido, este capítulo busca contribuir não apenas com os estudos avaliativos no campo das políticas públicas, mas também com a importância dos estudos feministas e das abordagens de políticas públicas com perspectiva de gênero, uma vez que busca articular os avanços no campo dos feminismos com o campo de estudos em políticas públicas, descrevendo uma ação contínua de interconexão entre ambos que resulta em uma poderosa comunidade que segue espalhando os saberes feministas de empode-



ramento e respeito à diversidade de mulheres que compõem esse universo.

2. Percurso Metodológico

A pesquisa realizada, eminentemente qualitativa, buscou captar e compreender os significados das mudanças socioinstitucionais e pessoais das mulheres (em sua maioria estudantes da UnB), a partir do contato com as rodas de conversa da coletiva Roda das Minas. A intenção de realizar uma avaliação surgiu por uma intuição de compreender e de registrar o que as participantes sentem e pensam das ações promovidas pela coletiva, semanalmente, possibilitando o compartilhamento de vivências e saberes de mulheres diversas, assim como os significados da Roda no ambiente socioinstitucional, reconhecendo a Coletiva como uma “atriz” transformadora de espaços e vidas no meio universitário e virtual.

Dentre as diferentes macro-escolas avaliativas existentes, a visão pragmatista trazida pela escola axiológica é a que mais se encaixa para responder à pergunta de pesquisa proposta. Parte-se da premissa de que, por se tratar de relações humanas regadas de afeto e da política - que permeia todos os espaços -, estão carregadas de valores/escolhas/argumentos que transformam as histórias pessoais a partir do diálogo trocado e, nessa dinâmica, transformam o espaço socioinstitucional. Busca-se compreender em que medida os valores identitários e de pertencimento, quando assumidos, são capazes de modificar as sujeitas em suas ações e o ambiente, como uma teia de suporte através do empoderamento, pois se realiza individual e coletivamente, em espaços públicos. No contexto da classificação temporal da avaliação realizada, esta se deu *in-itineri*, ou seja, no decorrer do processo de implementação e desenvolvimento dessa experiência, que elevamos ao status de política pública sociocêntrica (e posteriormente institucionalizada).



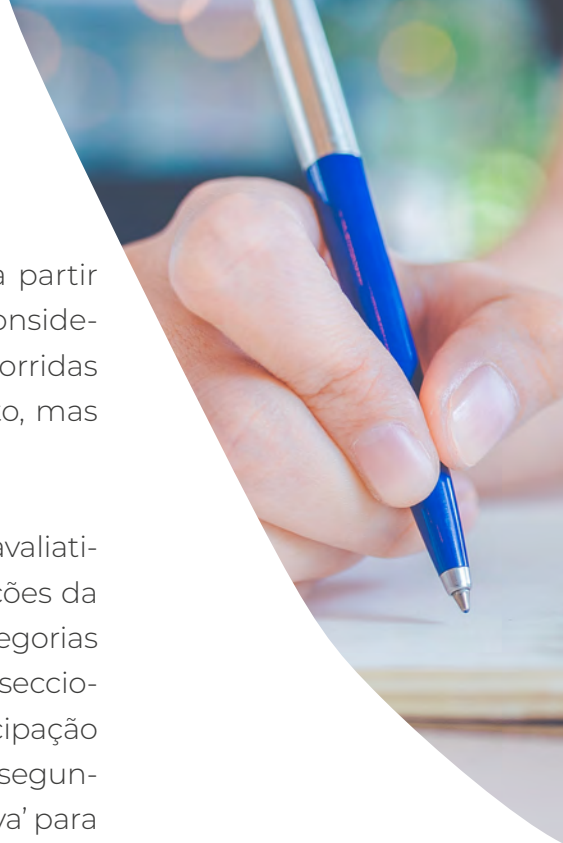
Assim, a pesquisa produziu conhecimento avaliativo a partir de um caso concreto - a Roda das Minas - levando em consideração o contexto de sua criação e as transformações ocorridas no processo de sua implementação e desenvolvimento, mas em avaliação realizada entre os anos de 2019 e 2020.

Trabalhamos com dois quadros (*frames*) de categorias avaliativas: um primeiro quadro voltado ao nível 'micro', das ações da 'coletiva'², que olha para dentro da Roda e teve como categorias avaliativas o empoderamento (em uma perspectiva interseccional), a identidade (que se manifesta em valores) e a participação individual na 'experiência pública'³(PERES, 2020); e um segundo quadro voltado ao nível 'meso', das relações da 'Coletiva' para fora, construído a partir do campo e das inter-relações no âmbito da Roda das Minas, buscando nos materiais de pesquisa os valores coletivos em interação, as estruturas narrativas, os argumentos e as falas. Desta forma, a estratégia foi identificar as categorias avaliativas que permeavam os materiais de pesquisa e como o faziam.

Os dados foram analisados de forma interpretativa e argumentativa e os materiais de pesquisa, construídos ao longo do percurso avaliativo, incluíram, principalmente, as narrativas produzidas a partir de entrevistas, as dinâmicas e vivências em roda,

2. 'Coletiva', no feminino, como estratégia de manifestação política feminista e reforço da necessidade (e da urgência) de afirmação de identidades de gênero, considerando a maioria (e/ou totalidade) de mulheres neste espaço. O uso do termo 'coletiva' trata-se ainda de uma escolha deliberada de resistência e contraposição às regras ortográficas da língua portuguesa que, muitas vezes, reforçam a invisibilização de mulheres.

3. Peres (2020) enfatiza que nenhuma experiência nasce pública, mas se torna pública em seu decurso. Toda experiência pública é construída (político, social, historicamente, ...) por um grupo de praticantes que se engajam em torno de um problema, para promover transformações. Uma experiência pública é aquela que tem consequências públicas, é necessariamente reflexiva, possui uma importante dimensão afetiva e é capaz de articular escalas distintas (micro - meso - macro), constituindo espaços intermediários com potencial transformador. Nesse sentido, propomos lentes metodológicas que nos permitam ver a Roda das Minas como 'experiência pública'.



imagens audiovisuais e pesquisa teórico-documental sobre os temas mais marcantes, com o intuito de aprofundar o entendimento dos significados apresentados pelas participantes.



2.1 Caracterização da “Sujeita” de Pesquisa

A Roda das Minas⁴ é uma coletiva feminista criada no âmbito do curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP) na Universidade de Brasília (UnB), em 2015, por estudantes que sentiram necessidade de ter/construir um espaço seguro e acolhedor, onde poderiam dialogar sobre suas vivências enquanto mulheres no ambiente universitário. Posteriormente, porém, os assuntos e reflexões se expandiram para além deste espaço. O curso de GPP está situado na Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas (FACE), um espaço predominantemente masculino, cisgênero, heteronormativo e branco. Nesse sentido, a urgência de dialogar com outras mulheres sobre o machismo e a sociedade patriarcal dentro desse espaço foi um fator determinante para o surgimento da atividade, que se iniciou de maneira orgânica. Até 2020, suas rodas presenciais, interrompidas pela pandemia do COVID-19, contavam com a participação de cerca de quinze a vinte mulheres e aconteciam regularmente, todas as quintas-feiras, reunindo mulheres plurais: de diferentes cursos, profissões, faixas etárias, cores, orientações sexuais, vivências etc. A coletiva atua também como projeto de extensão, “Roda das Minas: Políticas Públicas⁵ para as Meninas”, levando debates feministas em escolas públicas do Distrito Federal (DF). O foco desta avaliação, porém, recai apenas sobre as rodas realizadas dentro da FACE, com estudantes universitárias, não fazendo parte do escopo da pesquisa as atividades relacionadas à Extensão.

Foram selecionadas seis mulheres universitárias para responderem à entrevista em profundidade. O principal critério utilizado foi o de que elas participassem frequentemente das rodas de conversa, não apenas comparecendo, mas compartilhando sobre seus processos pessoais. Outro critério foi o da

4. Para saber mais, visite: <https://www.rodadasminas.com.br/>

5. Sendo elas: CEDLAN (2019), CEM 06 (2019), CED 01 (2019), CEAN (2019), CEM 804 (2020).

diversidade, o que motivou o convite de mulheres diferentes umas das outras: mulheres negras, brancas, gordas, lésbicas, heterossexuais, estudantes de GPP, de outros cursos da FACE, de outros cursos da UnB e até que não estudam na UnB, mas frequentam a Roda.

As entrevistas foram gravadas em formato de vídeo, em diferentes espaços públicos da UnB, em abril de 2019, em diálogo com os espaços em que acontecem as Rodas (sempre em espaços abertos e públicos do campus Darcy Ribeiro). A duração de cada entrevista variou entre 7 e 15 minutos. Os áudios foram transcritos, mas, para respeitar o sigilo de algumas informações e a privacidade das entrevistadas, não foram divulgados na íntegra, mas utilizados para a análise, identificação e interpretação de valores e argumentos. Além da apresentação dos resultados de forma textual, também foi produzido, a partir da pesquisa, um **curta-documentário**, que reproduz trechos das entrevistas.



[Clique aqui
para acessar o
conteúdo](#)

3. Referencial Teórico

3.1 Políticas Públicas

Sob forte influência da Escola Frankfurt, na Alemanha, os estudos críticos vêm se consolidando, cada vez mais, como uma alternativa sólida às tradicionais análises racional-positivista/linear-consequencialista de políticas públicas. Para os pensadores alinhados a esta escola de pensamento, política pública é um construto interpretativo, de matriz argumentativa, que dá sentido e significado para um conjunto de ações e instrumentos ativados por diferentes atores, estatais e não estatais (FISCHER, 2016; BOULLLOSA, 2013). Com isto, a compreensão de políticas públicas não se restringe à concepção de uma ação estadocêntrica, mas considera a política pública como fluxo de instrumentos, práticas, argumentos, intenções, ações etc. que também podem ser ativados de forma sociocêntrica.

Isso significa que os instrumentos que emergem da articulação cidadã e da necessidade de resposta social. Ela é entendida como um fluxo multiatorial, do Estado e da Sociedade, que interconectados ativam esses instrumentos e os movimentam (BOULLOSA, 2019) e dialoga com o espectro pós-positivista deste campo de estudos. No Brasil, essa perspectiva pautada na diversidade de atores e na ampliação das fronteiras do campo vem sendo desenvolvida a partir da teoria da “Mirada ao Revés” (2013) e no âmbito do Grupo de Pesquisa “Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social”, sediado no Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília, coordenado pela Prof^a. Dr^a. Rosana de Freitas Boullosa, bem como a partir de outros grupos de pesquisa e de pesquisadores em importantes universidades públicas e instituições de pesquisa brasileiras.

Na tradição positivista (*mainstream*), as análises costumam estar situadas no famoso ciclo de políticas públicas, que divide o *policy process* em cinco etapas: formação de agenda, formulação da política pública (*policy makers*), processo de tomada de decisão (*policy takers*), implementação e avaliação (SABATIER, 1999). A classificação do processo de fazer política pública revela, desta forma, um quadro valorativo sistematizado, onde uma etapa segue a outra linear e sequencialmente, sem levar em consideração os fatores subjetivos e intangíveis ligados ao processo e/ou a conexão entre as diferentes etapas, que não acontecem, necessariamente, na ordem desejada.

Em contraposição a essa racionalidade linear-instrumental, Frank Fischer (2016), autor relevante para os estudos críticos em políticas públicas, apresenta uma ideia de um campo mais amplo, formado por diversos atores (com seus argumentos) que contribuem em todo o processo e por outras racionalidades. Aqui, a ideia de criticidade não se refere ao julgamento, mas sim a repensar o *mainstream* que naturaliza alguns processos e incluir outras formas de produção de conhecimento e de produção de políticas públicas. Em diálogo direto com a abordagem de Frank Fischer (2016), Boullosa (2014, p. 146), no “Dicionário para formação em Gestão Social”, define política pública como

uma resposta multiatorial, não orquestrada e assíncrona, políticas públicas não pode ser compreendida como plano, projeto, programa ou ação ativado pelo governo legítimo de uma dada sociedade. Pelo contrário, ela não é um objeto, mas sim um modo de ver um fato social coletivo de mobilizações para o tratamento de um problema de pública relevância.

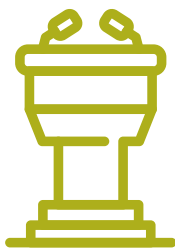
A “Mirada ao Revés”, portanto,

caracteriza-se por compreender as políticas públicas como fluxo de instrumentos, práticas e argumentos ativados por uma multiatorialidade interessada tanto na definição de problemas públicos, e de suas alternativas de solução, quanto na preservação de bens públicos. (BOULLOSA, 2019, p.92)

Através da pesquisa implicada, aquela que se engaja, questiona, critica e busca enxergar os estudos por outras lentes - com outros focos e outras formas de enxergar a diversidade de cores - é possível tomar caminhos de análise sociocêntricos no Campo de Públicas (BOULLOSA, 2019), com ênfase em uma escala análítica ‘meso’, ou seja, nem voltada completamente para o Estado e para estruturas macrológicas de poder; e nem completamente para a escala microsociológica, própria dos estudos sociais e antropológicos. Esta pesquisa busca construir, portanto, investigar a Roda das Minas a partir dessa mesoescala, no campo das políticas públicas - a escala das “experiências públicas” que buscam construir a ponte entre “estruturas formais, estatais ou institucionais” (PERES, 2020, p. 85) e a escala das políticas situadas e corporificadas, muito enfatizadas por Martins (2018). Ao reconhecer a política como um espaço dotado de valores, descarta-se, ainda, a possibilidade de análises neutras ou a busca incessante por tal neutralidade.

3.2 Avaliação de Políticas Públicas

A avaliação de políticas públicas pode ser considerada, por si só, um campo de estudos próprio que vem se tornando cada vez mais complexo e diverso, como ilustram as diferentes possibilidades de definição do termo. Para Scriven (1967), por exemplo, a avaliação pode ser definida como o processo de determinação



do valor e/ou do mérito do objetivo avaliado, seja ele uma entidade, um programa, uma política etc., podendo ser classificadas de diferentes formas, de acordo com suas características, reconhecendo a sua complexidade e a existência de dimensões subjetivas em tais atribuições de valor/mérito. Carol Weiss (1967) também enfatiza a complexidade dos processos de avaliação, ao denunciar o mito das chamadas 'avaliações 360 graus'. Contrariamente, Ed Campbell (1988) acredita que a avaliação é uma ciência objetivista e que deve ser realizada a partir de métodos experimentais. Os autores e ideias supracitados denotam a pluralidade desse campo e a importância de entender e buscar se posicionar dentro do campo da avaliação.

A macro-escola avaliativa axiológica, perspectiva em que esta pesquisa se situa, baseia-se no construto de valores que permeiam a avaliação e constitui uma nova perspectiva de análise, que dialoga com os estudos críticos não *mainstream*. Entende-se que a escolha do objeto avaliado, sua metodologia e o documento final produzido pelos avaliadores conformam um processo dotado de valores políticos do início ao fim. Boullosa e Peres (2020, p. 96) ressaltam que a avaliação axiológica “assume que políticas públicas são sempre processos e não produtos acabados (o que significa que, de um lado, a sua natureza é artificial, incerta e imprecisa e que, de outro, seus contornos dependem sempre do olhar do avaliador)”. Sobre o conceito de valor, as autoras dizem que

A ideia de valor, vista como “definidora” dos fatos, acaba por singularizar as avaliações que se alinham a esta escola de pensamento, por lhe atribuírem centralidade como material primordial de investigação. Se os valores conformam a matéria, os caminhos para lidar com ela são interpretativistas.

(BOULLOSA & PERES, 2020, p. 10).

3.3 Feminismos e Políticas Públicas

O feminismo é um movimento social e político - que reverbera no campo das Políticas Públicas, da Sociologia, da Filosofia, da Economia, entre tantos outros - “inspirado pela crença na

igualdade fundamental entre homens e mulheres e comprometido com a erradicação das injustiças baseadas em gênero” (HAWKESWORTH, 1994, p. 97, trad. nossa), um movimento de luta pela equidade de direitos das mulheres, entendendo suas especificidades através de seus contextos.

Faz-se necessário destacar que a trajetória dos feminismos⁶ é plural. Muitas histórias podem ser contadas a partir de diferentes perspectivas, são diversas as formas de experimentar o que é ser mulher e, por isso, é preciso se atentar para não incorrer no perigo da reprodução de uma história única (ADICHIE, 2009). Ou seja, universalizar um movimento ignorando suas territorialidades, culturas, temporalidades e a multiatorialidade presente.

Vale ressaltar que, contemporaneamente, o movimento feminista latinoamericano é considerado um dos mais potentes do mundo, devendo ser reconhecido como tal, além de estudado com profundidade e atenção, o que constitui uma importante agenda de pesquisa a ser explorada pelo Campo de Públicas.

Segundo Crenshaw (2016), as pessoas costumam associar a noção de interseccionalidade com a sobreposição de múltiplas identidades, mas não é exatamente isso que o conceito enfatiza. A interseccionalidade diz respeito às estruturas que criam certas identidades como consequências do veículo da vulnerabilidade. Portanto, é essencial observar o contexto no qual as características estão inseridas, seja ele o contexto político, social, estrutural, micro ou macrológico.

O fenômeno da interseccionalidade, porém, precisa ser levado em consideração sempre que se pensam, se analisam ou se desenham instrumentos de políticas públicas, uma vez que a promoção de direitos (na forma de serviços, programas, políticas, ações) sempre abrange uma gama enorme de indivíduos, realidades e culturas. Dessa forma, é preciso ampliar essa discussão no campo das políticas públicas, para evitar a universalização dos corpos, das populações, dos territórios etc. Como mencionado anteriormente, avaliar políticas

6. Feminismos no plural, pois são diversas as vertentes que compõem o movimento e são diversas, também, as formas de interpretá-las (PAULA & GALHERA, 2019).

públicas a partir de uma perspectiva interseccional pressupõe levar em consideração características como o gênero, a raça, a classe, presença de deficiência, a orientação sexual, a identidade de gênero, dentre muitas outras que combinadas geram a interseccionalidade e, muitas vezes, maior vulnerabilidade dos sujeitos que acumulam tais características.



Dessa forma, o feminismo interseccional se dá pelo reconhecimento e respeito às diferentes esferas que compõem uma só mulher, com a consciência de que não somos representadas por uma só, não viemos do mesmo lugar e nem temos as mesmas lutas, a universalização do gênero mulher apenas limita e exclui essas diversidades, promovendo apagamentos e invisibilizando diferentes necessidades.

Sobre o empoderamento, vale ressaltar que, em seu sentido literal, significa “dar poder”, segundo Joice Berth (2018, p. 17) e é considerado um instrumento de emancipação política e social, “é uma movimentação interna de tomada de consciência ou do despertar de diversas potencialidades que definirão estratégia de enfrentamento das práticas do sistema de dominação machista e racista”. Nesse sentido, é importante entender o ‘empoderamento’, também, não como um processo (auto)reflexivo e de (auto)reconhecimento do poder que existe em cada pessoa, de transformação individual (de nós mesmas) e coletiva (dos grupos com os quais nos engajamentos), bem como dos ambientes e contextos em que estamos inseridas.

Nesse sentido, os instrumentos de políticas públicas que visam o empoderamento, de maneira proposital ou não, são importantes agentes de transformação, ao criar o ambiente propício de mudança, mas deve-se sempre ter em mente que esse é um processo individual e interno, que ocorre com o tempo e ritmo particular de cada uma. É de relevância o alcance que o instrumento tem ao perpetuar a autossuficiência, assim como a extensão compartilhada nos grupos (de indivíduo para indivíduo) através do compartilhamento da jornada de (auto)conhecimento e (auto)empoderamento.



No âmbito dos estudos críticos em políticas públicas, autoras como Mary Hawkesworth vêm chamando atenção, pelo menos desde a década de 1990, para a importância da perspectiva de gênero nas políticas públicas e para o fato de que o desenvolvimento de uma “consciência de gênero - senso de identidade comum e de interesses compartilhados - é uma pré-condição necessária para a criação de políticas feministas” (HAWKESWORTH, 1994, p. 103, trad. nossa).

A Roda das Minas se situa nesse fluxo de movimentos sociais de articulação popular entre mulheres e pessoas que querem repensar os papéis de gênero na sociedade e constitui mais um exemplo do que Martins (2018, p. 18) chamou de “corporificação da política feminista”. Deve-se levar em consideração que não basta a presença feminina nas políticas públicas, para cumprir uma cota social de representatividade, há que se remover o “viés androcêntrico” das políticas públicas e remodelar os paradigmas dominantes (HAWKESWORTH, 1994). Para isso, é importante que seja ampliada a presença feminista de mulheres que pensem políticas públicas entendendo à pluralidade do que significa “ser mulher” e o que isso envolve. Assim como o apoio às mulheres nos cargos de chefia, não apenas brancas, mas também negras, indígenas, LBTs (lésbicas, bissexuais e trans), para ocupar seu lugar de fala na criação e manutenção de políticas públicas, pode-se construir experiências mais plurais, como preconizado pelo fluxo multiatorial da Mirada ao Revés.

4. Resultados e Discussão

Para relacionar a dimensão axiológica da Coletiva com as entrevistas realizadas com as seis praticantes da Roda e para articulá-las entre si, são apresentadas, a seguir, uma tabela criada para organizar os argumentos contidos nas respostas e para permitir que fossem, posteriormente, sistematizados e interpretados. Dessa forma, a extração dos valores implícitos nos discursos se tornou mais simples e alcançável, visto que as perguntas utilizadas para a construção dos dados são de natureza essencialmente qualitativa:



Quadro 1

Matriz de Argumentos

PERGUNTAS DE ENTREVISTA	SÍNTESE DE RESPOSTAS
1. Como foi sua aproximação com a roda?	A chamada para conhecer as rodas foi equilibrada dentre as opções. Apenas uma teve uma aproximação lenta, mas todas frequentam as rodas sempre que podem
2. O que é a roda pra você?	Espaço de aprendizagem e troca sobre os feminismos, sendo seguro e confortável
3. Como você se vê dentro dela?	A maioria escuta ativamente, algumas ainda sentem dificuldade para se expressar e todas se dizem abertas para absorver conhecimentos
4. Acha que o significado e a visão do grupo é a mesma?	Como um espaço de identidade e acolhimento, de reunião de companheiras de luta que se identificam e respeitam suas diferenças
5. O que te faz continuar indo nas rodas de conversa?	A maioria vai porque se sente bem e porque aprende com temas variados e pertinentes
6. Quais experiências você teve que te fizeram continuar?	As informações, as profundas reflexões que provocam mudanças na vida pessoal e social; o espaço propício à (auto)elaboração do que é “ser mulher”
7. Você acha que as outras continuam pelo mesmo motivo?	Todas responderam com cautela, a partir do feminismo interseccional, reconhecendo as diferenças, a resposta geral foi que sim por sentirem o apoio umas das outras. Ressalta-se o valor da solidariedade
8. Quais foram os temas mais importantes pra você?	Respostas variadas, na ordem de frequências: Sexualidade, Feminismo e Culpa, Papo com Eles, Ginecologia, Política, Aborto, História da Comunidade LGBTQ+
9. A roda alterou seu olhar consigo mesma?	Todas disseram que a participação na Roda alterou muito seu nível de autoconhecimento, o olhar consigo mesma
10. E com outras/ outros/ família/ companheiro(a)/ universidade?	A mudança na relação com as mulheres, principalmente da família, foi marcante. Duas mencionaram a melhora no olhar para com a UnB e mudanças nos relacionamentos amorosos

Fonte: Elaboração Própria

A tabela acima sintetiza importantes achados de pesquisa. Um achado de pesquisa que merece ser ressaltado, tendo sido relatado por três das entrevistadas, é a melhora nas suas relações com as mulheres da família. A partir desse resultado, fica evidente que as consequências da Roda das Minas transbordam o espaço socioinstitucional em que acontecem os encontros, enfatizando a densificação do que consideramos sua dimensão pública. Os achados apresentados no Quadro 1 nos ensinam, através do feminismo interseccional, como pode ser transformador se atentar às diferentes realidades de outras mulheres, principalmente das mulheres de outras gerações e que dividem conosco o espaço familiar ou da casa, pois as mudanças costumam começar na escala microsociológica, no cotidiano e no presente.

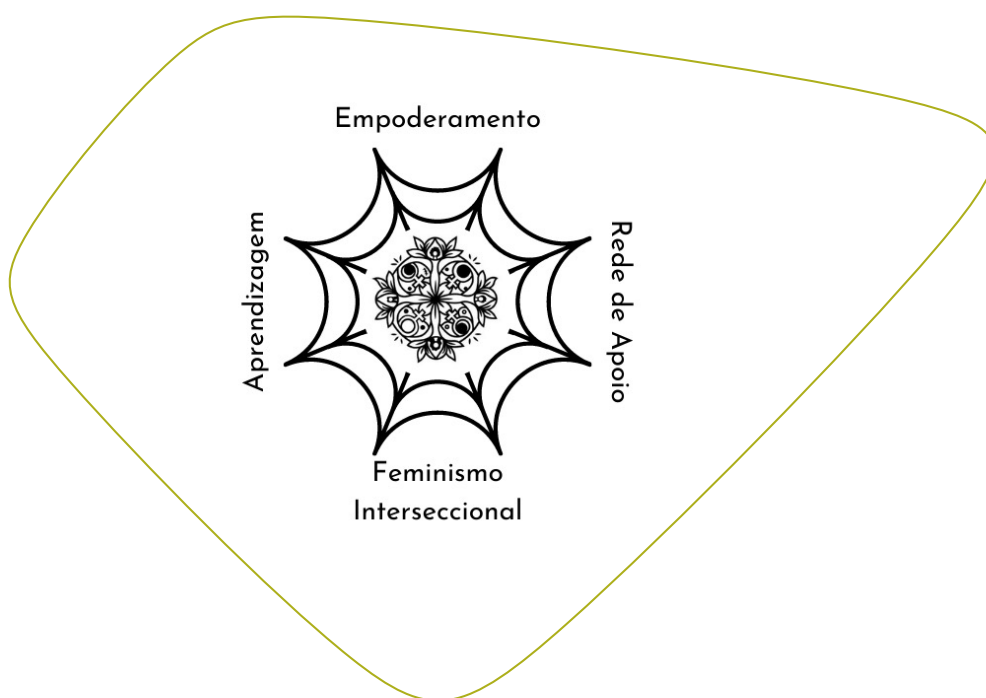
Todas as mulheres entrevistadas relataram esse olhar mais atento às diferentes histórias daquelas mulheres de quem carregamos o sangue. A partir desta reflexão, elas puderam dialogar e trocar com suas mães, avós e bisavós, compartilhando os aprendizados vindos das rodas de conversa e escutando as sabedorias que elas tinham a partilhar. Alguns trechos poderão ser vistos no mini-documentário já citado anteriormente.

A partir da Tabela de Argumentos, onde estão sintetizadas as respostas das entrevistadas, foram avaliados as narrativas e os argumentos que as fundamentam, observadas as convergências nas falas. Assim, foi possível chegar aos valores que permeiam o que chamamos de 'experiência pública' (PERES, 2020), e que consiste no objetivo central desta avaliação axiológica. Os valores identificados - Empoderamento, Aprendizagem, Rede de Apoio e Feminismo Interseccional - são representados por meio de uma Teia Valorativa (Figura 1). A escolha da Teia para representar a interconexão entre estes valores foi essencial para demonstrar que esses valores são indissociáveis e não podem ser interpretados de forma estanque ou isolada. A sistematização dos materiais e achados de pesquisa - em planilhas, tabelas e até mesmo em texto - representou um desafio, em partes superado pela produção do curta-documentário. Isso porque existe, na Roda, uma dimensão afetiva-emotiva difícil de capturar através



da linguagem científica tradicional. Da mesma forma, seria impossível dividir os trechos das entrevistas e encaixá-los em alguma categoria unidimensional, bem como não seria possível expressar os diversos argumentos que emergiram das falas das praticantes da Roda por meio de apenas um valor. Portanto, ao invés de um quadro valorativo, recorreu-se à metáfora de uma teia valorativa, em que os valores se influenciam direta e mutuamente, assim como também se encontram em um centro comum, que conforma o coração da Roda das Minas.

Figura 1 – Teia Valorativa



Fonte: Elaboração Própria

4.1 Empoderamento

O empoderamento é um valor marcante desta avaliação. As perguntas sobre como as mulheres praticantes da Roda acreditam que o grupo se vê e como elas próprias se veem depois de todas essas rodas de conversa recebeu diversas respostas que tangenciaram, direta ou indiretamente, o conceito de empoderamento. Ele foi entendido como um poder simultaneamente



peçoal e coletivo, que surge de dentro, mas também a partir da reflexão coletiva, em Roda; a partir da observação das atrizes externas.

Já em relação à mudança da forma que elas se olham, as respostas são de fato emocionantes e retratam com muita clareza como a prática constante de rodas de conversa feministas alteram não só os pensamentos e os valores morais para o engajamento político na luta, mas a maneira que elas sentem o amor-próprio, o autocuidado, o autoconhecimento e a autotransformação.

As entrevistadas demonstram bastante compreensão quanto à qualidade da transformação através do empoderamento, entendendo que a evolução é constante e nela é necessária a autocrítica, muitas vezes para calar vozes internas que remetem à culpa e dar força às vozes que erguem, com respeito e atenção. O olhar no espelho vai além de amar e conhecer seu corpo, é um ato explícito de reflexividade, de mirar toda a realidade ao revés.

4.2 Feminismo Interseccional

O feminismo interseccional abre os olhos das praticantes da Roda das Minas (bem como os nossos olhos), para enxergar realidades distintas, começando perto, dentro de casa, com nossas mães, irmãs e avós, transbordando para os locais de trabalho e atuação profissional, com consequências para a relação com colegas e chefes. O mesmo acontece nos locais de formação e estudo, nas relações com aquelas que trabalham para manter o espaço limpo, aquelas que nos fornecem alimentos, aquelas que nos ensinam, aquelas que nos acompanham. É uma grande revolução enxergar que só seremos libertas quando todas nós formos. Os feminismos enfatizam que é possível e necessário assegurar direitos para todas nós, pautados em nossas especificidades e a Roda das Minas é uma prova importante das potencialidades no campo das políticas públicas e das experiências feministas e para mulheres.

“Mulheres fortes e também fracas, por isso se reúnem”, foi uma frase marcante dita por uma das entrevistadas. Essa fala aponta a potência da reunião de mulheres, sem descuidar de suas vulnerabilidades e, como explicado no tópico anterior, sem desconsiderar que o empoderamento através do feminismo interseccional é um processo em constante evolução. Mulheres fortes, empoderadas. Mulheres fracas, também empoderadas e em busca de sua força. Ambas se encontram para partilhar, em equilíbrio, um espaço que pretende ser acolhedor para todas.

4.3 Aprendizagem

A aprendizagem também emergiu como um valor fundamental, aparecendo em diversas falas através da admiração das entrevistadas com o volume de informações que elas recebem (em referência a uma aprendizagem temática ou até teórica), mas também à aprendizagem prática, construída a cada encontro, que possibilita a autocrítica e a reflexividade. As rodas de conversa trabalham com uma didática diferente dependendo do tema a ser abordado e essa dinâmica foi muito bem recebida pelas participantes, pois, segundo elas, a forma flexível e adaptada de ensino/formação permite maior clareza na aprendizagem, seguindo as necessidades da temática do dia. Assim, a metodologia criada pela Roda das Minas para levar informação sobre os diversos temas acerca do universo das mulheres apresenta, segundo as entrevistadas, ótimos resultados.

O aspecto da valorização das informações trazidas pela coletiva é evidente, principalmente quando as frases ditas por alguma participante (não necessariamente uma organizadora) ecoam naquelas que as ouviram por semanas, construindo uma dimensão de reflexividade que proporciona profundas transformações. O símbolo do círculo, do *estar em roda*, faz parte dessa metodologia e constitui uma chave que estimula que todas tenham lugar e poder de fala neste espaço, em uma dinâmica horizontal em que todas se enxergam, se escutam e podem



se expressar (se assim desejarem), no mesmo nível. A partir da reflexividade, a aprendizagem se expande para outros meios, como o acadêmico, o familiar, o institucional, etc. A presença nas rodas de conversa instiga a busca pelo conhecimento, seja na literatura acadêmica, seja nas conversas, assim como também estimula a valorização do trabalho e da produção de outras mulheres.

A Roda transforma as mulheres, também, enquanto estudantes-pesquisadoras, com o potencial de transformar a própria Ciência, uma vez que as mulheres que frequentam a Roda se tornam mais sensíveis e (auto)críticas quanto à ausência de autoras mulheres em seus trabalhos acadêmicos, por exemplo, chamando atenção para a (r)existência (e também o apagamento) de professoras/pesquisadoras qualificadas na Universidade de Brasília.

4.4 Rede de Apoio

Sentir que o espaço proporcionado pela coletiva é uma rede apoio para obter informações pelos óculos do feminismo interseccional e aprender, se empoderando pela política com afeto, é o que torna a Roda das Minas uma experiência pública de sucesso, em que as participantes sentem vontade e conforto para continuar frequentando e para convidar novas mulheres.

A Roda das Minas, enquanto 'experiência pública', está em constante transformação e em diálogo direto e frequente com as participantes, o que possibilita que elas estejam sempre mirando a autorreflexão, a autocrítica e a autoavaliação. A coletiva realiza por si só uma avaliação axiológica contínua, percebendo e reelaborando os valores que quer disseminar, se eles são bem entendidos para seu público e, se não, como podem abordá-los de uma maneira diferente. Assim, a roda se insere no contexto das políticas públicas como uma experiência sociocêntrica situada em escala meso, porque articula a escala do corpo, a microescala, às macroestruturas institucionais e de poder, como a Universidade, a política estatal e a própria





estrutura patriarcal. Como mencionado anteriormente e em consonância com a noção proposta por Cefaï (2013 *apud* Peres, 2020), a Roda não nasce como experiência pública, mas se *torna* ‘experiência pública’ na medida em que diferentes mulheres se engajam em torno de problemas publicamente relevantes, para refletir sobre eles e para buscar soluções alternativas.

5. Considerações Finais

Esta pesquisa busca contribuir com o debate sobre formas alternativas de avaliação de políticas públicas como, também, sobre a relevância da discussão acerca dos estudos feministas no campo das políticas públicas. Nesse sentido, dialoga com o que vem sendo realizado no curso de Gestão de Políticas Públicas (GPP) da Universidade de Brasília (UnB), na medida em que direciona a reflexão para os significados que permeiam o termo ‘políticas públicas’ e para a importância de construção e promoção de espaços horizontais e circulares de diálogo e deliberação sobre as experiências vividas por mulheres na universidade, de forma geral, e no Departamento de Gestão de Políticas Públicas, de forma mais específica.

Ao percebermos que estamos rodeadas de experiências potencialmente públicas que se inserem em fluxos de políticas públicas e que nossa atuação social, a partir dos conhecimentos acadêmicos, pode ser potente e transformadora, transformamos o espaço socioinstitucional em que estamos inseridas. Este trabalho também inova ao apresentar, pela primeira vez no curso de GPP, o conhecimento produzido por meio de outra linguagem - a audiovisual -, que permite acessar outras camadas interpretativas, linguagem própria do ambiente em que as rodas acontecem, permeada de gestos, expressões corporais e tons de voz, para além do que a escrita permite expressar. Assim, pretendemos contribuir com o debate sobre a relevância de um olhar crítico para as políticas públicas e sobre a gestão social do conhecimento, das experiências e das políticas, o que já se faz cada vez mais



presente em nosso Departamento e no Campo de Públicas, incentivando outras e outros estudantes a mirarem este caminho de infinitas possibilidades.

Esta pesquisa marca, também, um momento histórico em que os encontros públicos e afetuosos eram possíveis e constantes, antes do início da pandemia de Covid-19, em março de 2020, quando a UnB cancelou todas as suas atividades presenciais. Um tempo (que esperamos retomar brevemente) em que nós, mulheres, nos organizávamos para trocar e aprender umas com as outras e assim nos empoderávamos em conjunto e união. Além disso, a iniciativa da Roda das Minas pretende inspirar novos estudos e novas lutas feministas, por meio desta prática antiga, porém única - que a reunião e o diálogo em Roda - nascida organicamente e que continua informando e debatendo questões patriarcais transpassadas pelo racismo e classismo, agora no formato virtual/*online*, pautada no retorno amoroso e sincero daquelas que bebem dessa fonte.

A partir dessa perspectiva, a coletiva tem o marco de vanguardista dentro da Universidade de Brasília e do Departamento de Gestão de Políticas Públicas como uma organização feminista de grande prestígio socioinstitucional, tendo conseguido estabelecer importantes diálogos para além dos muros da Universidade, junto à Sociedade, e garantir articulações nacionais, sobretudo por meio das associações e entidades representativas do Campo de Públicas. A Roda das Minas, como experiência pública, se articula com a escala macro do fluxo de políticas públicas, com a Fundação Universidade de Brasília, que representa um braço importante do Estado e tem um valor fundamental na continuidade das ações da coletiva com seu público/sua comunidade acadêmica. Assim, ao articular as praticantes (em sua dimensão individual e coletiva) com as macroestruturas, a Roda contribui para a construção de uma escala meso de políticas públicas. Nesse sentido, o Departamento de Gestão de Políticas Públicas desempenha um papel importante nesse processo, tendo (r)existido, desde o início, de forma marcante na FACE e tendo apoiado a criação do curso de Gestão de Políticas Públicas nesta Faculdade, além de

ações da Coletiva, que conta com o apoio e a admiração das/os docentes, técnicas e discentes.

Um grande achado da pesquisa foi entender a Roda das Minas também em sua dimensão axiológica, ou seja, uma experiência que, para além de pública e sociocentrada, está em constante (auto)reflexão acerca de seus valores, compartilhados com as mulheres que a acompanham. Tal avaliação vem do canal de diálogo aberto e sincero entre as praticantes, que conformam seu público. Mesmo na visão racional-linear das políticas públicas, poderíamos considerar a Roda como formuladora de políticas, tomadora de decisões, implementadora, avaliadora e burocrata de rua - aquela que tem contato direto com o público beneficiário da política pública. Em uma visão interpretativista e crítica, a Roda constitui uma 'experiência pública'. Desta maneira, a Roda das Minas se insere no fluxo de políticas públicas como uma atriz potente (e necessária), capaz de promover importantes transformações, como contribuir com o processo formativo de mulheres, futuras profissionais de diversas áreas, com a perspectiva de gênero, tanto para suas vidas pessoais quanto para as relações sociais. Além disso, a Roda busca fazer ponte com as mulheres no serviço público, as que atuam como servidoras e gestoras e as estudantes que virão a atuar, no futuro, no Campo de Públicas no Brasil.

Concluindo, a Roda das Minas é uma experiência que transborda a esfera privada e que transborda a própria Roda, é única e rica em saberes, promove trocas profundas entre as mulheres, regadas de respeito e escuta ativa. A Coletiva tem um papel fundamental na transformação do olhar das mulheres para com elas mesmas e com o mundo ao seu redor. Sua presença no Campo de Públicas é inovadora e está na vanguarda de grandes reflexões e mudanças estruturais para o que conhecemos e aceitamos ser um instrumento de política pública, problematizando o patriarcado nos mais variados espaços. Sua existência e permanência são essenciais para continuar tocando e revolucionando realidades. Apesar (mas também por causa disso), não deve ser romantizada, pois ela existe, também, porque existe dor, e o reconhecimento e o tra-

tamento dessas dores e cicatrizes devem fazer parte do rol de responsabilidades não apenas da Sociedade, mas também do Estado. Ao construir esse espaço de diálogo multiatorial, reflexão de gênero e compartilhamento de experiências, a Roda contribui para conferir densidade à tão importante mesoescala das políticas públicas. Vida longa à Roda das Minas!



Referências

ADICHIE, Chimamanda Ngozi. **O Perigo de uma História Única**. 2009. Disponível em: <https://www.ted.com/talks/chimamanda_ngozi_adichie_the_danger_of_a_single_story/transcript?language=p> Acesso em: 20/05/2021

BERTH, Joice. **O que é: empoderamento?** Belo Horizonte (MG). Letramento: Justificando, 2018 (Coleção Feminismos Plurais).

BOULLOSA, Rosana de Freitas. Políticas públicas. BOULLOSA, Rosana de Freitas (org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014. p. 144-148.

_____. Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, São Paulo. 2013. v.28, n.3, p-68,86.

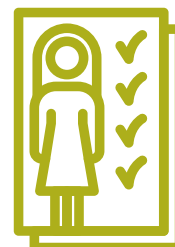
_____. Mirando ao Revés as políticas públicas: os desenvolvimentos de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, v.11, p. 89-106, 2019.

BOULLOSA, R. F.; PERES, J. L. P. **Análise, elaboração e gestão de programas e projetos** - Salvador: UFBA, Escola de Administração; Superintendência de Educação à Distância, 2019.

CAMPAGNOLI, Letícia. Avaliação Axiológica - Coletiva Roda das Minas. Youtube. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Cw7IGi2bUFI>>. Acesso em: 21/06/2022

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, ano 10, 1º semestre de 2002, pp. 171-188. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ref/a/mbTpP4SFXPnJZ397j8fSBQQ/?format=pdf&lang=pt>> Acesso em: 09/10/2020.

CRENSHAW, Kimberlé. **On Intersectionality**. 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=-DW4HLgYPIA&ab_channel=SouthbankCentre> Acesso em: 09/10/2020



FISCHER, Frank. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social**, v.7, n.12, maio/nov, 2016, p.163-180.

HAWKESWORTH, Mary. Policy Studies within a feminist frame. **Policy Sciences**, 27, pp. 97-118, 1994.

LERNER, Gerda. 2019. **A criação do patriarcado**: história da opressão das mulheres pelos homens. São Paulo: Cultrix, 2019.

MARTINS, Ana Paula A. **Corporificação e visões de mundo da política feminista e de mulheres na contemporaneidade**: diálogos, imagens e discursos sobre marchas de mulheres (2012-2017) [tese de doutorado]. Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade de Brasília, 2018, 276f.

PAULA, Thaís Vieira de; GALHERA, Katiúscia Moreno. "Feminismos plurais: a América Latina e a construção de um novo feminismo". **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 27, n. 2, e60065, 2019.

PERES, Janaina Lopes Pereira. **Reinterpretando o fluxo de políticas públicas a partir da experiência: do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia/DF** (Tese de Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional – PPGDSCI, Universidade de Brasília – UnB, 2020, 251f.

PISCITELLI, Adriana. Interseccionalidades, categorias de articulação e experiências de migrantes brasileiras. **Sociedade e Cultura**, v.11, n.2, jul/dez. 2008. p. 263 a 274

SABATIER, P. A. **Theories of the policy process**. Boulder, CO: Westview Press, 1999.

WEISS, C.H. (1967, April). **Utilization of evaluation**: Toward comparative study. In House of Representatives committee on government operations, The use of social research in federal domestic programs, Part III. Washington, D.C.: Government Printing Office, 426-432.



2

TEORIAS DEMOCRÁTICAS E INCLUSÃO POLÍTICA

representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais

Fernando Resende Anelli

Especialista em Poder Legislativo e Políticas Públicas (Escola do Legislativo – Assembleia Legislativa de Minas Gerais) fernandoanelli@gmail.com

Flávia de Paula Duque Brasil

Doutora em Sociologia (Universidade Federal de Minas Gerais) Professora da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro flaviaduquebrasil@gmail.com

1. Este capítulo refere-se à síntese do TCC de autoria de Fernando Resende Anelli e orientado por Flávia de Paula Duque Brasil, no âmbito do Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. O trabalho destacou-se por sua qualidade e relevância, recebendo Menção Honrosa do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas durante o IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em 2021.



1. Introdução

Desde a promulgação da Constituição Cidadã de 1988 (CF-1988), uma série de instituições participativas (IPs) se institucionalizaram e se multiplicaram por todo o país. Principalmente nas esferas municipal e federal houve um extenso processo de aprofundamento e inovação democrática, resultando em “uma institucionalidade participativa que levou à criação de mais de vinte mil conselhos no Brasil” (AVRITZER, 2016, p. 14).

Em linhas gerais, a arquitetura participativa construída no país ao longo das últimas décadas, abrangeu um amplo e heterogêneo conjunto de conselhos de direitos e de políticas públicas, de conferências nacionais, de orçamentos participativos, dentre outras instâncias de participação. Apesar de seus limites, as instituições participativas propiciaram uma maior aproximação entre os cidadãos e a tomada de decisão pública em diversas áreas de políticas públicas, apontando para as possibilidades de democratização do Estado e de suas relações com a sociedade (PIRES; LOPEZ, 2010; AVRITZER, 2007, 2016; CORTES, 2011; POGREBINSCHI; SANTOS, 2011; CARNEIRO; BRASIL, 2016).

A concepção dos Fóruns Regionais de Governo situa-se nesse contexto mais amplo de um lastro de experiências, experimentalismos e arranjos institucionais no campo da participação. Ao lado disso, tem um impulso relativamente inovador por se tratar de uma experiência estadual, uma vez que, de forma geral, os estados não chegaram a elaborar amplas experiências de participação social, restringindo-se aos requisitos da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional. Ressalta-se que um dos possíveis óbices em se estender a participação ao nível estadual se refere à questão da escala, problematizada por Dahl (2001).

Ladeira (2008) evidencia que grande parte dos governos estaduais na primeira década do século XXI implementou uma

agenda essencialmente gerencialista, com foco no ajuste fiscal e eficiência econômica, além de um caráter tecnocrata na definição das políticas públicas. O autor identifica, em sua análise do caso mineiro no período 2003-2010, uma lacuna significativa da participação democrática e busca demonstrar os aspectos necessários e positivos da democratização da gestão para o melhor atendimento às demandas da população (LADEIRA, 2008). Posteriormente, no período 2011-2014, o governo estadual à época chega a ensaiar uma proposta de participação social denominada de Estado em Rede, mas a executa em apenas em dois territórios de Minas Gerais¹, não garantindo a continuidade ou expansão da experiência.

O governo iniciado em 2015 teve como mote de campanha “ouvir para governar”, enfatizando em seu plano a prioridade da participação social em sua gestão. Nessa linha, sua principal proposta consistia na criação e institucionalização dos Fóruns Regionais de Governo (FRG), tendo em vista configurar um canal de comunicação aberto com a Administração Pública nos dezessete territórios do estado, endereçado à participação no planejamento. Em outros termos, a proposta se voltava para a criação de uma instituição participativa com um desenho institucional descentralizado e territorializado.

Conforme o ***Decreto Estadual nº 46.774/2015***, o objetivo dos Fóruns consistiria na articulação das representações territoriais, visando a uma atuação conjunta entre administração pública estadual e a sociedade civil em várias frentes, como na formulação, execução, monitoramento, avaliação de programas e políticas públicas. Com isso, pretendia-se “alcançar o aprimoramento e a democratização da gestão pública” do estado (MINAS GERAIS, 2015). Por ser uma iniciativa inovadora, que abrangeu todos os territórios do estado visando coletar demandas e estabelecer o contato direto e o diálogo com os cidadãos, configurou-se como uma experiência que, no mínimo, merece atenção.

Este capítulo tem por objetivo analisar a experiência dos FRG mobilizando aportes da teoria democrática contemporânea, nas perspectivas da representação, da participação e da



**Clique aqui
para acessar o
conteúdo**

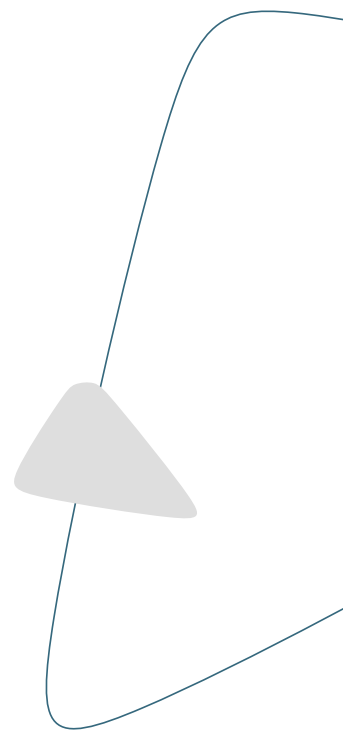
deliberação e buscando compreender de que maneira eles se apresentam em seu funcionamento entre os anos de 2015 e 2018 - sendo este o período integral em que foi executada.

Para além desta seção introdutória e das considerações finais, o trabalho se desenvolve em três seções. A próxima seção recupera de forma sucinta os procedimentos e recursos metodológicos empregados na pesquisa. A seção seguinte expõe o referencial teórico, inscrito no campo da teoria democrática, abordando as correntes de democracia participativa e deliberativa, bem como as dimensões da representação, participação e deliberação, desembocando no modelo analítico que enquadra a abordagem. Finalmente, apresenta-se a descrição sintética do desenho e funcionamento dos FRG e a análise propriamente dita a partir das chaves da representação, participação e deliberação.

2. Percurso metodológico, materiais e métodos

Para realizar o objetivo de análise da representação, participação e deliberação nos FRG, partiu-se da revisão bibliográfica no campo da teoria democrática, que veio a balizar a construção do modelo de análise exposto ao final da seção seguinte. O desenvolvimento da pesquisa recorreu a uma abordagem qualitativa, de cunho exploratório-descritivo, envolvendo diversos procedimentos e recursos metodológicos.

Para além da revisão bibliográfica indicada, foram levantados trabalhos acadêmicos sobre os FRG, relativamente escassos. Contudo, destacam-se monografias produzidas no âmbito da EG-FJP que analisaram os FRG sob diferentes perspectivas teórico-metodológicas e acompanharam momentos distintos de sua trajetória, que foram mobilizadas no desenvolvimento do trabalho. Mais além, realizou-se um levantamento dos marcos legais pertinentes e de documentos na Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais (SEEDIF).



A observação direta dos Fóruns foi viabilizada pela inserção do primeiro autor do artigo como estagiário da SEEDIF no período entre abril e novembro de 2018. Essa inserção viabilizou a observação no âmbito cotidiano da experiência, especialmente no caso da 5ª rodada, no território metropolitano, em maio de 2018. Complementarmente, foram entrevistados gestores que participaram da coordenação dos FRG, buscando informações adicionais, bem como suas narrativas do processo e reflexões sobre a experiência.

3. Democracia e formas de inclusão política: representação, participação e deliberação

Os debates em torno da concepção de democracia e de sua qualidade ganham corpo e evidência a partir da segunda metade do século XX, configurando correntes distintas no campo da teoria democrática, que conferem diferentes ênfases às dimensões da representação, participação e deliberação.

O modelo elitista que Santos e Avritzer (2002) apontam como hegemônico no século anterior circunscreve a democracia a uma arquitetura de representação eleitoral e limita a participação dos cidadãos ao mecanismo do voto para eleger seus governantes e representantes. Nesse sentido, a inclusão da pluralidade de atores e de suas agendas, especialmente no caso dos segmentos minoritários e vulnerabilizados, se coloca como um problema abordado na literatura.

As correntes participativa e deliberativa buscam ultrapassar os marcos elitistas, alargando as possibilidades de inclusão política, demarcadas pelas suas ênfases respectivas nos processos e mecanismos de participação e de deliberação, que se colocam ao lado de esforços contemporâneos de ampliação da noção de representação. Apesar das singularidades desses desenvolvimentos teóricos abordados nas subseções que se seguem, as referidas correntes podem ser consideradas como um campo mais abrangente, voltado



para compromissos de alargamento da inclusão política e de aprofundamento democrático.

3.1 Representação em uma perspectiva ampliada

A representação não possui um conceito único e estático na teoria política. Essa noção tem sido revisitada nos debates contemporâneos sob perspectivas que visam a expandi-la para além da sua dimensão eleitoral.

Os autores do elitismo democrático relacionam diretamente a representação com a formação de um governo, que receberia uma autorização para conduzir as políticas (WEBER, 1967; SCHUMPETER, 1991), como já posto, reduzindo a participação à representação eleitoral. Na linha pluralista, Dahl (1997) abarca, além da representação eleitoral, a livre associação a grupos de pressão, mas não prevê que tal associação poderia ser entendida sob a ótica da representação. Cabe notar que os modelos participativo e deliberativo de democracia encampam a representação eleitoral nos marcos da democracia representativa, mas têm em vista formas ampliadas de participação, que têm sido associadas à representação não eleitoral.

Urbinati (2006) afirma que uma teoria da democracia representativa traria uma ruptura com a visão elitista, já que tal modelo se propõe a construir uma visão de soberania popular que contesta o monopólio da vontade na definição e na prática da liberdade política – inclusive fundando a política enquanto uma arena de opiniões contestáveis e decisões que estão sujeitas a revisão e discussão a qualquer tempo. Para a autora, tal inflexão “amplifica o significado da própria presença política, porque faz da vocalização sua manifestação mais ativa e consoante e do juízo acerca das leis e políticas justas e injustas seu conteúdo” (URBINATI, 2006, p. 193). Ainda, a autora alarga o conceito de representação ao identificar que esta não pertence apenas aos agentes ou instituições governamentais, mas que pressupõe uma forma de processo político balizada no trânsito de informações e discussões entre as instituições e a socieda-

de, não confinando a deliberação e as decisões às assembleias. Nesse sentido, Urbinati (2006) aponta para a natureza ambivalente da representação, que seria social e política, particular e geral, determinando sua ligação inevitável à participação.

Ao discutir os principais teóricos contemporâneos da representação, Avritzer (2007) apresenta novos elementos para a reconstrução do conceito. O autor reconhece a existência de novas formas de representação, para além dos representantes eleitos, entendendo a representação eleitoral e a representação da sociedade civil como não-excludentes, mas complementares para o exercício da democracia, argumentando que é necessário se identificar o contexto no qual a representação pode operar e que essas formas irão conviver.

Também Laval, Houtzager e Castello (2006) iluminam a discussão da representação política ao analisarem as transformações do conceito sob a ótica da pluralização dos atores que são considerados representantes e da diversificação dos espaços nos quais é possível exercer tal papel. Nesse sentido, as instituições participativas – como os Fóruns Regionais de Governo em foco no artigo –, entrelaçam em seus processos participativos a dimensão de representação.

3.2 Participação social e sua ênfase em elementos decisórios

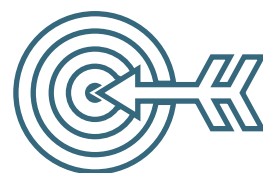
A partir da perspectiva de democracia participativa, consideram-se formas ampliadas de participação social, tendo em vista a inclusão política e o fortalecimento da democracia. Nessa linha, Mendonça e Cunha (2018, p. 46) entendem que as teorias participativas, em geral, “expandem o conceito de participação política e enfatizam sua centralidade para as democracias, seja como meio de propiciar o pleno desenvolvimento humano, seja como forma de os governos partilharem sua autoridade”.

Pateman (1970), uma autora basilar no campo da democracia participativa, afirma que participar é incidir na tomada de decisões públicas partindo do princípio de que a democracia não deve ser restrita ao voto periódico nas eleições e entendendo que aos cidadãos deve ser dada a possibilidade de que efetivamente incidam nos processos decisórios. Mais além, a autora (1970; 2012) enfatiza o processo de aprendizagem democrática inerente às práticas participativas. Assim, há que se considerar a previsão de espaços de participação social, institucionalizados ou não, que permitam aos cidadãos entrar em contato com estruturas e práticas democratizantes associadas às possibilidades de inovações democráticas.

A partir de uma síntese dos argumentos construídos por autores participacionistas, Held (1987) reúne uma série de características-chave do modelo de democracia participativa: a participação direta dos cidadãos na definição de regras e normas em instituições da sociedade – inclusive no local de trabalho e na comunidade local; a existência de “partidos participativos” no cotidiano dos espaços políticos; e a manutenção de um sistema institucional aberto, capaz de garantir condições para que a experimentação aconteça.

No âmbito normativo, o autor destaca que a democracia participativa só pode ser alcançada em uma sociedade que “nutra uma preocupação por problemas coletivos e contribua para a formação de um corpo de cidadãos conhecedores e capazes de ter um interesse contínuo pelo processo governamental” (HELD, 1987, p. 235). O autor evoca determinadas condições para o alcance dos ideais participativos: a erradicação ou minimização do poder burocrático que não presta contas à sociedade; a previsão de sistema de informações aberto que permita o acesso a informações e à tomada de decisão informada; e a inclusão das mulheres na participação da vida pública, tanto quanto os homens.

Em síntese, a compreensão de democracia participativa enfatiza a necessidade de alargamento da democracia, a partir de práticas e estruturas democratizantes nos diversos espaços que



viabilizem aos cidadãos se informarem cada vez mais das ações governamentais e participem efetivamente das tomadas de decisão ou possam incidir nesses processos.

3.3 A deliberação e a dimensão discursiva

As perspectivas da democracia participativa e deliberativa são abordadas por Mendonça e Cunha (2018), que buscam diferenciá-las. Em relação à democracia participativa, os autores entendem que estas “expandem o conceito de participação política e enfatizam sua centralidade para as democracias, seja como meio de propiciar o pleno desenvolvimento humano, seja como forma de os governos partilharem sua autoridade”, enquanto as teorias de democracia deliberativa consideram que “a democracia é a expressão máxima do princípio da igualdade humana e enfatizam o diálogo como a melhor forma de se produzir e legitimar decisões coletivas, bem como de produzir preferências” (MENDONÇA; CUNHA, 2018, p. 46).

A corrente deliberativa tem seus fundamentos iniciais na obra de Jürgen Habermas, que busca construir, a partir de reflexões sobre a complexidade das sociedades, um conceito de democracia procedimental, que se ancora na dimensão discursiva. Nos termos de Marques (2009, p. 11), essa proposta remete à formação de uma esfera pública pautada na discussão ampliada que pode contribuir para construir “um sistema democrático marcado pela aproximação entre instâncias formais de governo e espaços informais de discussão entre os cidadãos, mas também para um melhor entendimento e abordagem apropriada dos conflitos políticos e sociais travados na sociedade contemporânea”. A teoria habermasiana conceitua a deliberação pública como “um processo discursivo ideal do qual os cidadãos devem elaborar coletivamente um problema como uma questão de interesse geral, cuja compreensão e cuja solução requerem uma ação comunicativa recíproca” (MARQUES, 2009, p. 12-13).



Ainda conforme a autora, Habermas (2006) buscou construir princípios formais de interação para assegurar a legitimidade das normas e possibilitar a regulação dos conflitos que surgem nas sociedades pluralistas, que seriam marcadas pela tensão e pela competição entre “múltiplas e diferentes demandas, necessidades e identidades”. Nesse sentido, a crescente reivindicação por reconhecimento social e participação efetiva em processos públicos de discussão, bem como a reivindicação por direitos demanda formas e procedimentos de interação e comunicação que viabilizem o atendimento a interesses conflitantes sem que sejam desconsiderados outros pontos de vista envolvidos.

Para além do arcabouço habermasiano, o campo deliberativo se expande significativamente. Faria (2010) aponta que diversos teóricos se mostram críticos ao referido modelo em relação à capacidade de inclusão, buscando alargá-lo. Dentre outras expansões, destaca-se a consideração da deliberação como uma forma de diálogo, em Bohman (1996), que entende a deliberação mais como “uma atividade cooperativa e pública do que discursiva e argumentativa” (FARIA, 2010, p. 103). Outra expansão relevante que se desenha desde Cohen (1989), assim como em Fung e Cohen (2015), considera as possibilidades de deliberação não apenas no âmbito da esfera pública, mas também em espaços institucionais de participação deliberativa.

A trajetória percorrida nesta seção discutiu as dimensões da representação, participação e a deliberação, bem como as suas conexões, que norteiam a abordagem dos Fóruns Regionais de Governo. Em busca de uma abordagem-síntese que informe um modelo analítico, recorreu-se a Villela (2012). O autor articula elementos deliberativos presentes na obra de Habermas (2003) com critérios de avaliação da participação desenvolvidos por Castellà e Jorba (2005), Jorba *et. al* (2007) e Castellà e Parés (2008), e elabora um modelo de análise da participação e da deliberação cidadã, adaptado no trabalho para a abordagem dos FRG, conforme o Quadro 1.

Quadro 1

Modelo analítico de representação, participação e deliberação nos FRG

ASPECTOS	CRITÉRIOS PARA ANÁLISE
Representação	Forma de escolha dos representantes: métodos para a escolha de representantes.
	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, além de cidadãos não organizados, envolvidos no processo.
	Perfil dos atores: características dos atores e experiências prévias em processos de participação social.
Participação	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos e instituições que favorecem a articulação de interesses dos atores individuais ou coletivos, possibilitando chances iguais a todos de participação na tomada de decisão.
	Origem das proposições: identificação dos proponentes e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e avaliação das políticas públicas.
	Relação com outros processos participativos: interação com outras instâncias participativas já existentes no território.
Deliberação	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva sobre os resultados alcançados.
	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para mobilização dos potenciais participantes.
	Qualidade da informação e da deliberação: diversidade, clareza e utilidade da informação, além do tempo de fala e de debate, proporcionada aos participantes.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Órgãos de acompanhamento: existência de órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, garantindo coerência e fidelidade ao que foi deliberado.
	Discurso dos representantes: Valorização de processos participativos e deliberativos nos discursos dos representantes.

Fonte: Adaptado de Villela (2012, p. 40).

4. Representação, participação social e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo

A experiência dos FRG se desenvolveu de forma regionalizada, em todos os 17 territórios de desenvolvimento e 80 microterritórios de Minas Gerais. A coordenação se deu conjuntamente e intersetorialmente², encampando a Secretaria de Estado de Governo (SEGOV); a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG); e a Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC). A materialização dos FRG nos territórios de desenvolvimento ocorreu por meio de uma estrutura permanentemente mobilizada em cada um, denominada de colegiado executivo e a partir de rodadas de eventos e ações, sintetizadas no Quadro 2, que descreve em linhas gerais o seu desenho e funcionamento.

Referenciados os principais marcos e ações da experiência, os próximos tópicos terão como foco a análise dos aspectos de representação, participação e deliberação nos FRG.

2. O conceito de intersetorialidade tem sido amplamente empregado na literatura brasileira no presente século e destaca-se por sua polissemia, que aponta para distintas dimensões de articulação no âmbito da gestão pública: entre saberes e de experiências, setores e órgãos, e entre áreas de políticas públicas. Para uma ampla revisão do emprego do conceito e de suas distintas abordagens conceituais ver Marcondes, Sandim e Diniz (2018).

Quadro 2

Síntese das rodadas dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais (2015-2018)

RODADA	CARACTERIZAÇÃO
1ª rodada: instalação dos FRG (2015)	Realização de eventos de lançamento em todos os 17 territórios de desenvolvimento, com a presença do Governador. Distribuição dos Formulários de Diagnóstico Territorial, para levantamento de demandas. Participação de 17.293 pessoas, de 631 dos 853 municípios mineiros.
2ª rodada: elaboração do diagnóstico territorial e eleição dos colegiados executivos (2015)	Realização de eventos em todos os 17 territórios de desenvolvimento, com uma cerimônia de abertura e a organização de seis salas para discussão temática das demandas previamente apresentadas. Proposta de priorização das principais demandas em cada temática, resultando em 2.143 prioridades dentre 12.689 demandas apresentadas. Eleição dos representantes da sociedade civil, prefeitos e vereadores para os colegiados executivos. Participação total nos eventos de 8.361 pessoas.
3ª rodada: sistematização das demandas e realização de devolutivas (2016)	Categorização das demandas priorizadas e envio às secretarias temáticas responsáveis, de modo que fossem integradas ao planejamento setorial. Realização de devolutivas nos territórios de desenvolvimento, com foco nas categorias de gestão e custeio; as devolutivas de demandas por investimentos e gastos com pessoal se restringiram à explicação da crise fiscal vivenciada pelo Estado. Participação de cerca de 1.200 pessoas.
4ª rodada: circuito de ações e serviços dos FRG (2017)	Eventos realizados em 14 dos 17 territórios de desenvolvimento, que contou com uma cerimônia solene de anúncio das principais entregas e uma reunião de trabalho com representantes dos colegiados executivos. Para a população em geral, houve a estruturação de <i>stands</i> dos órgãos estaduais, com a prestação de serviços governamentais variados.
5ª rodada: prestação de contas, acompanhamento e avaliação das demandas (2018)	Realização de reuniões com os colegiados executivos para prestação de contas das entregas realizadas e das demandas não contempladas nas ações governamentais, com a participação de representantes dos órgãos estaduais.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da SEEDIF e dos Fóruns Regionais.

4.1 A representação nos Fóruns Regionais de Governo

Tendo em vista a abordagem dos principais aspectos e mecanismos de representação nos FRG, e considerando as conjunções entre participação e representação, inicialmente discute-se a forma de escolha dos representantes para os colegiados executivos, que constituem a principal instância representativa em cada um dos 17 territórios de desenvolvimento. Os referidos colegiados são constituídos na 2ª rodada dos FRG e a forma de escolha se deu da seguinte maneira: os secretários executivos eram de indicação política do governo, com cargo comissionado; os prefeitos e/ou vereadores, sendo dois representantes por microterritório, eram eleitos por seus pares; já os 25 representantes titulares e 25 representantes da sociedade civil eram eleitos pelos cidadãos participantes por meio de votação direta.

Em relação à pluralização dos representantes, faz-se relevante a análise do perfil dos componentes dos colegiados executivos sob a ótica do pertencimento a entidades da sociedade civil organizada. A partir da aplicação de 400 questionários em um universo de 1.360 membros dos colegiados executivos (cerca de 30%), Santos (2016) identificou que cerca de 85% deles se vinculavam a alguma entidade, sendo as principais: movimentos sociais (28,4%); partido político (27,5%); e sindicato (19,4%). Esse dado demonstra a tendência de que cidadãos já engajados em processos participativos na sociedade civil organizada tivessem ou maior interesse em compor os colegiados executivos ou maior articulação para que fossem eleitos.

Também é possível compreender a origem dos atores envolvidos por meio da análise dos registros de participantes da 2ª rodada dos FRG que declararam sua vinculação no cadastramento, conforme os dados apresentados na tabela 1 abaixo – que demonstra a intensa participação de atores do poder público, que somam pouco mais da metade dos presentes, apesar do quantitativo expressivo de participantes da sociedade civil, organizada ou não. Cabe destacar que as categorias de participantes apresentada na tabela 1 derivam das fichas cadastrais utilizadas nos eventos e reproduzidas por Pereira (2015).

Tabela 1

Número total de participantes por categoria - 2ª rodada (2015)

CATEGORIA	Nº DE PARTICIPANTES	PERCENTUAL
Poder público municipal	1.964	24,56%
Poder público estadual	1.942	24,28%
Sociedade civil	1.273	15,92%
Entidade civil	1.118	13,98%
Movimentos sociais	412	5,15%
Entidade de classe	378	4,73%
Associação de municípios	310	3,88%
Conselhos	227	2,84%
Partidos políticos	129	1,61%
Poder público federal	105	1,31%
Entidade religiosa	103	1,29%
Setor privado	36	0,45%
TOTAL	7.997	100,00%

Fonte: Pereira (2015).

Por fim, em relação ao perfil dos atores, destacam-se dados de duas pesquisas realizadas, uma delas por Santos (2016) e outra por Miranda (2018a), que contou com 148 questionários respondidos em um universo de 782 membros titulares dos colegiados executivos, incluindo os secretários executivos. Na pesquisa de Santos (2016), 60,5% dos respondentes eram homens e 34% eram mulheres (5,5% não responderam). Miranda (2018a) apura 68,24% de homens e 31,47% de mulheres. Tais dados demonstram que a sub-representação política de mulheres é reforçada nos FRG (SANTOS, 2016). Em relação à cor/raça, Santos (2016) aponta que 45,1% se autodeclaram pretos, 42,3% brancos, 0,5% indígenas e 0,5% amarelos, sendo que 11,8% preferiram não declarar. Miranda (2018a) apresenta que 58,11% dos respondentes se autodeclaram brancos, 31,76% pardos, 7,43% pretos e 0,68% amarelos, sendo que nenhum se autodeclarou indígena e 2,03% preferiram não responder. Ambas as pesquisas indicam a sub-representação de negros (pretos e pardos) nos colegiados em relação à realidade mineira, na qual o segmento corresponde a 56,9%, conforme dados da Fundação João Pinheiro (2014).

Em relação à renda domiciliar *per capita*, Miranda (2018a) aponta que 2,03% possuíam renda acima de 20 salários mínimos (s.m.); 22,30% de 10 a 20 s.m.; 37,84% de 4 a 10 s.m.; 12,84% de 2 a 4 s.m.; e 20,27% de até 2 s.m. - o que representa uma disparidade salarial significativa em relação à realidade mineira, em que o percentual de pessoas na faixa de até 2 s.m. ultrapassa os 50% (IBGE, 2010 *apud* MIRANDA, 2018a). Em termos de escolaridade, Santos (2016) indica que 73,1% dos respondentes teriam nível superior ou acima, enquanto Miranda (2018a) apura esse mesmo nível de formação para 81,01% dos participantes da pesquisa - o que também demonstra uma disparidade expressiva em relação à realidade mineira, em que apenas 11% da população possui nível superior incompleto ou acima (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2013 *apud* MIRANDA, 2018a). Esses dados demonstram uma tendência de participação nos FRG de pessoas com maior nível de renda e de formação.

4.2 A participação social nos Fóruns Regionais de Governo

Ao se considerar a participação social como incidência nos processos decisórios, na linha de Pateman (1992), a abertura dos espaços de decisão constitui um elemento essencial nos processos participativos. Nesse sentido, cabe levantar alguns pontos em relação ao desenho e dinâmicas dos FRG. O primeiro deles é o fato de que a 2ª rodada dos FRG se estruturou enquanto um evento de livre entrada, em que os cidadãos poderiam encaminhar suas demandas a partir dos formulários de diagnóstico territorial e, além disso, participar dos grupos temáticos para elencar as prioridades do território de desenvolvimento ao qual pertenciam.

Sendo assim, os 8.361 participantes dos 17 territórios de desenvolvimento puderam priorizar 2.143 demandas de um total de 12.689 coletadas. É relevante ressaltar que por serem eventos presenciais em dias de semana, há dificuldades tanto de deslocamento de participantes quanto de liberação do trabalho, restringindo, em alguma medida, o acesso de uma parcela significativa de cidadãos. Ainda, com a eleição dos representantes da sociedade civil nessa mesma rodada, a participação nas reuniões ordinárias possibilitaria acompanhar as ações governamentais e dialogar com o governo central acerca das demandas elencadas. No entanto, o caráter consultivo dos FRG, ainda que houvesse o compromisso tácito de que o governo buscava executar as demandas, ao lado da periodicidade irregular das reuniões ordinárias, reduziu a efetividade da participação.

Já em relação à origem das proposições, é possível apontar que todas as demandas partiram de cidadãos participantes da 2ª rodada dos FRG, por meio dos formulários de diagnóstico territorial, evidenciando uma grande congruência entre tais aspectos. No entanto, apesar de terem também sido aceitas demandas via formulários *online*, há que se relativizar a possibilidade de participação, tendo em vista que a divulgação não alcança a todos os cidadãos mineiros e há desigualdades de



acesso relativas ao deslocamento para participação individual, bem como ao acesso à internet. Contudo, tais dificuldades são inerentes às IPs de maneira geral.

A avaliação participativa busca compreender a intervenção dos cidadãos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas. Nesse sentido, destaca-se que o principal espaço de diálogo para uma compreensão mais aprofundada das ações governamentais seriam as reuniões ordinárias dos colegiados executivos. Miranda (2018a) constata uma disparidade expressiva entre a convocação de reuniões ordinárias nos diferentes territórios. Alguns territórios não realizaram nenhuma reunião entre 2015 e 2018 – Oeste e Triângulo Sul -, enquanto outros chegaram a fazer 24 reuniões – Metropolitano e Sudoeste.

A disparidade no número de reuniões ordinárias pode se relacionar à falta de regras claras e/ou diretrizes de governo que versassem sobre a convocação de reuniões. Havia discricionariedade por parte dos secretários executivos para conduzir a comunicação com os membros dos colegiados executivos – alguns privilegiavam o contato individual e as reuniões pontuais, sob demanda, por exemplo, em detrimento das reuniões ordinárias. Pode-se considerar que, como forma de garantir discussões aprofundadas e amplo conhecimento dos envolvidos em relação ao monitoramento das ações governamentais derivadas das demandas vocalizadas pelos cidadãos, uma boa prática seria garantir reuniões periódicas, convocando todos os membros dos colegiados executivos de maneira irrestrita e garantindo condições para que todos participassem – o que não ocorreu em vários territórios.

No entanto, apesar da inconstância dos encontros, Miranda (2018a) demonstra que há uma percepção geral dos membros de que a participação nos FRG contribuiu para que tivessem maior conhecimento sobre as políticas públicas em curso no estado de Minas Gerais. É possível inferir, portanto, que outras ferramentas de comunicação, como os boletins informativos encaminhados por e-mail, e o contato direto com os secretá-

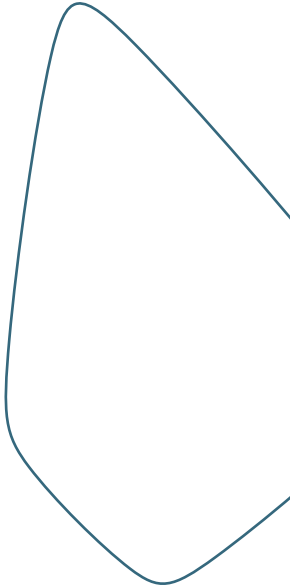
rios executivos, complementaram as reuniões ordinárias em alguma medida.



A relação com outros processos participativos busca compreender em que medida os FRG se conectam com outras instituições participativas. Apesar da arquitetura participativa existente, não se previu o diálogo entre os FRG e seus colegiados executivos com conselhos, etapas estaduais de conferências e demais instituições participativas em funcionamento no âmbito do governo estadual ou das demais esferas. No entanto, em sua análise sob a ótica dos sistemas deliberativos, considerando a experiência prévia ou em curso de muitos dos membros dos colegiados executivos em outras instituições participativas, Andrade (2017) sustenta que há algum trânsito de informações entre elas.

Em relação à aprovação cidadã dos resultados, os dados do questionário aplicado por Miranda (2018b) apontam para o fato de que os participantes acreditam que a participação social é importante para auxiliar na formulação da agenda governamental e das políticas públicas, mas os resultados alcançados pelos FRG não foram satisfatórios para cumprir com as expectativas colocadas na iniciativa.

Na 5ª rodada, que contou com uma série de reuniões gerenciais com os colegiados executivos para uma prestação de contas final, foram apresentados os status das 2.143 demandas priorizadas em 2015. Segundo dados da SEEDIF, 21% delas teriam sido atendidas; 22% estariam em execução; 26% teriam sido parcialmente atendidas; enquanto 21% não haviam sido atendidas; 6% não tiveram seu status atualizado pelo órgão responsável pela demanda; e 4% não seriam de responsabilidade do governo estadual. Dessa maneira, 69% das demandas teriam um status positivo na avaliação do poder público estadual, tendo em vista que foram mobilizados em alguma medida recursos ou ações governamentais para seu atendimento. Esses números apontam para a relativa efetividade da IP, tendo em vista que, entre 2015 e 2018, um curto período para a construção e a execução de uma experiência participativa tão



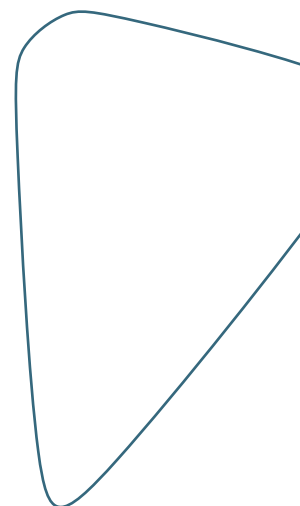
abrangente, a maioria das demandas haviam sido, ao menos, encaminhadas.

A falta de transparência ao longo de parte do processo fez com que os membros eleitos dos colegiados executivos considerassem, em muitos momentos, tratar-se de falta de vontade política para tirar do papel aquilo que havia sido acordado inicialmente. É possível depreender, por exemplo, que a aprovação cidadã dos resultados poderia ter sido mais positiva caso o governo tivesse discutido de maneira mais clara o contexto fiscal do estado e as dificuldades inerentes relacionadas ao processamento das demandas no planejamento governamental.

Em relação às ações, o eixo de infraestrutura e logística atingiu o maior percentual de não atendimento das demandas (40,28%), segundo dados da SEEDIF – sendo as que necessitariam maior quantidade de recursos para sua implementação. Muitas vezes, tratavam-se de obras ou revitalização asfáltica de grandes extensões, segundo documentos internos. Assim, a despeito do alto atendimento de demandas relacionadas às políticas públicas e à gestão, o baixo atendimento das demandas de infraestrutura e logística, que demandam mais recursos e são mais tangíveis, pode fornecer insumos para compreender, para além de outras questões já abordadas nas seções anteriores, o descompasso entre as expectativas colocadas na proposta e os resultados alcançados, considerados insatisfatórios pelos participantes, conforme apontado por Miranda (2018b).

4.3 A deliberação nos Fóruns Regionais de Governo

De início, um ponto basilar relativo à deliberação nos Fóruns pode ser destacado a partir do trabalho de Miranda (2018a). O autor apura que dos respondentes de sua pesquisa, pouco mais de 90% dos participantes concordam que os FRG promovem o encontro de cidadãos que, se não fosse por aquele espaço, nunca teriam se conhecido e discutido acerca dos problemas e necessidades de seus respectivos territórios de desenvolvimento. Dessa maneira, pode-se dizer que, em



alguma medida, os FRG conectam uma parcela da população mineira em processos deliberativos em seus espaços.

Recuperando o modelo analítico, ao analisar os canais e difusão como um elemento relevante para os processos deliberativos é possível observar a existência de páginas em redes sociais – *Facebook* e *Twitter* – que, apesar de disponibilizar informações, não tinham muito alcance de público. Também havia um site institucional específico para os FRG, com aportes sobre o seu desenho e metodologia; sobre informações sobre as ações governamentais e entregas nos territórios e, ainda, com dados sobre o perfil de cada território de desenvolvimento, bem como os municípios que os compunham (ANDRADE, 2017). Além disso, foram estruturados processos internos, como a elaboração de *newsletters* – boletins informativos de divulgação periódica enviados aos membros dos colegiados executivos – e ligações telefônicas, para informar sobre próximos eventos e mobilizar os participantes, confirmando presenças.

Mais além, Longuinho (2017) aponta que no segundo semestre de 2017, passou a ser construída uma plataforma *online* para disponibilizar as informações das planilhas de controle das demandas priorizadas e das devolutivas de andamento dos órgãos estaduais. Anteriormente à criação desta ferramenta, as devolutivas eram realizadas apenas nas reuniões ordinárias dos colegiados executivos. No entanto, cabe destacar que a criação da plataforma somente em fins de 2017, com disponibilidade contínua aos participantes, demonstra a dificuldade de acesso a informações organizadas e articuladas para embasar as discussões das reuniões ordinárias. Além disso, o acesso a essa ferramenta seria restrito aos membros dos colegiados, configurando um ponto crítico de transparência dos FRG ao inviabilizar o acesso à população em geral.

Em relação à qualidade da informação e da deliberação, a pesquisa de Miranda (2018a) indica que em média, os participantes se dividem – cerca de metade concorda total ou parcialmente e a outra metade discorda total ou parcialmente – em relação à afirmação “tenho acesso a todas as informações

necessárias para discutir sobre algum tema junto ao colegiado executivo”. Sendo assim, apesar dos canais de difusão de informações aos participantes mencionados anteriormente, há evidências de que esse fluxo não ocorria devidamente, implicando, assim, possíveis impactos para a deliberação.

Em resposta à afirmação de que “as discussões e deliberações feitas pelos Fóruns Regionais influenciam as políticas públicas realizadas pelo governo do estado de Minas Gerais”, Miranda (2018a) aponta que, a despeito das possíveis falhas em relação à disponibilização de informações, os participantes tendem a concordar, total ou parcialmente, que os FRG influenciam as políticas públicas. Esta percepção de participantes é um resultado que pode ser considerado positivo, tendo em vista que, conforme Avritzer (2012), há tendencialmente uma dificuldade de que os participantes de instituições participativas percebam as ações governamentais enquanto decorrentes das deliberações.

Em relação à dimensão dos espaços de transversalidade³, Andrade (2017) demonstra que a partir da diversidade de origens dos participantes, vinculados a diferentes entidades e organizações e transitando em múltiplos espaços, é possível depreender que há um trânsito de informações significativo sob a ótica do conceito de sistemas deliberativos. No entanto, como sustentado por Longuinho (2017), apesar de grande parte



3. O conceito de transversalidade não apresenta uma definição única, destacando-se diferentes concepções que, assim como no caso do conceito de intersetorialidade, apontam para diversos processos de articulação no âmbito da gestão. Nesse sentido, Bronzo (2007) considera essas noções como intercambiáveis. Em outra linha, a partir da discussão de Marcondes, Diniz, Farah (2018) a transversalidade tem sido entendida no contexto brasileiro como uma forma de gestão, que remete aos requisitos institucionais para a incorporação de princípios, temas e perspectivas nas políticas públicas, como as questões de gênero, a exemplo das políticas para as mulheres, de igualdade racial, juventude, infância e direitos humanos. Para mais informações, ver a revisão de Marcondes, Sandim e Diniz (2018) sobre os dois termos.

dos membros dos colegiados terem experiência em outras instituições participativas, isso não implica uma conexão ou um trânsito claro de informações entre diferentes espaços. A autora também aborda a criação da plataforma PARTICIPA.MG, com a proposta de se tornar uma rede social capaz de viabilizar, ampliar e conectar discussões desenvolvidas em diferentes espaços de participação institucionalizada. A iniciativa foi proposta com o objetivo de “trazer esses espaços para o ambiente digital, reduzindo os custos de participação, suprimindo a ausência de articulação entre espaços participativos, além de suprir falhas de comunicação nesses espaços e com o público no geral” (LONGUINHO, 2017, p. 93). A plataforma já estaria disponível desde 2017, mas restrita aos cidadãos que participavam dos FRG ou outras instituições participativas. No entanto, não há evidências de que a plataforma conseguiu se consolidar, pois em 2018, mesmo após o período eleitoral, encontrava-se fora do ar.

Ao se analisar a dimensão dos órgãos de acompanhamento, busca-se constatar a existência de um órgão para acompanhar o processo, garantindo a coerência e a fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa. Isto ocorreu nos FRG em dois momentos: em um primeiro, a experiência era coordenada e acompanhada conjuntamente pela SEGOV, SEPLAG e SEDPAC; e, posteriormente, passou a ser acompanhada por um órgão criado de maneira extraordinária, a SEEDIF. Quanto aos resultados acompanhados, destaca-se o nível de atendimento das demandas priorizadas, que pode ser observado em detalhes na Tabela 2.

Tabela 2

Situação das demandas priorizadas por eixo do PMDI (2018)

EIXO E SITUAÇÃO DAS DEMANDAS	Nº DE DEMANDAS	% DE ATENDIMENTO
Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico	457	21,33%
Atendido	86	18,82%
Em execução/Atendido	114	24,95%
Parcialmente atendido	107	23,41%
Não atendido	102	22,32%
Não respondido	19	4,16%
Não se aplica	29	6,35%

EIXO E SITUAÇÃO DAS DEMANDAS	Nº DE DEMANDAS	% DE ATENDIMENTO
Educação e Cultura	535	24,97%
Atendido	177	33,08%
Em execução/Atendido	82	15,33%
Parcialmente atendido	134	25,05%
Não atendido	91	17,01%
Não respondido	41	7,66%
Não se aplica	10	1,87%
Infraestrutura e Logística	216	10,08%
Atendido	39	18,06%
Em execução/Atendido	46	21,30%
Parcialmente atendido	34	15,74%
Não atendido	87	40,28%
Não respondido	6	2,78%
Não se aplica	4	1,85%
Saúde e Proteção Social	723	33,74%
Atendido	113	15,63%
Em execução/Atendido	206	28,49%
Parcialmente atendido	233	32,23%
Não atendido	115	15,91%
Não respondido	12	1,66%
Não se aplica	44	6,09%
Segurança Pública	212	9,89%
Atendido	44	20,75%
Em execução/Atendido	20	9,43%
Parcialmente atendido	44	20,75%
Não atendido	45	21,23%
Não respondido	49	23,11%
Não se aplica	10	4,72%
Total geral	2.143	100,00%

Fonte: Elaboração própria com dados da SEEDIF (2018).

Por fim, em relação ao discurso dos representantes, por meio da observação direta do Fórum Regional Metropolitano foi possível perceber que apesar das críticas e das pendências de demandas não atendidas, todos os participantes tenderam a enunciar, em suas falas, a necessidade de que os FRG se tornassem uma instituição participativa legalmente instituída, para que se tornasse uma experiência perene, independente da troca de governo. Além disso, grande parte dos membros do colegiado executivo que se fizeram presentes mencionou, em um momento de avaliação, que cada vez se torna mais necessário que espaços efetivos de diálogo entre os cidadãos e o governo sejam criados e consolidados. Dessa maneira, depreende-se que, a despeito dos limites dos FRG no que toca ao seu desenho e efetividade, e às dimensões de representação, participação e deliberação, a experiência foi valorizada por seus participantes.

5. Considerações finais

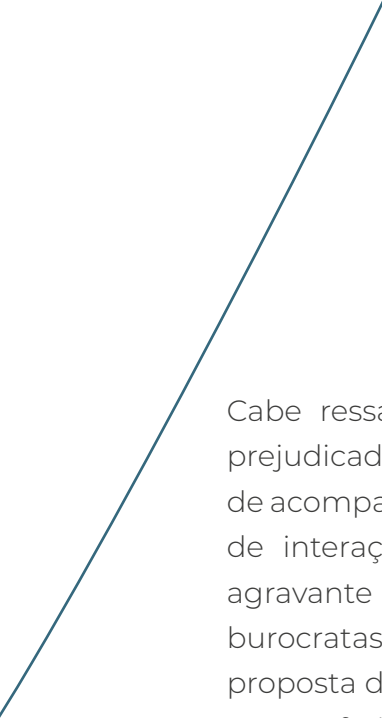
A proposta, concepção e implementação dos Fóruns Regionais de Governo como uma instância participativa estadual em Minas Gerais inscreve-se em um repertório amplo e plural de experiências de participação institucionalizada moldadas no país a partir do viés democratizante da CF-1988 e da legislação infraconstitucional subsequente. Considerando a relativa escassez de experiências dessa natureza nos estados e a lacuna da participação no planejamento e gestão referida ao caso mineiro, os FRG podem ser apontados como possíveis inovações institucionais no campo da democracia participativa ou, no mínimo, como seu esboço. Os FRG estabeleceram-se como uma iniciativa no sentido de transformar a lógica de gestão do estado, pautada essencialmente em premissas tecnocráticas, ao encampar a participação social. Mais além, seu desenho descentralizado e territorializado constituiu um esforço de ultrapassar os desafios de escala para a materialização de processos participativos.

Mais além, as experiências de participação social, bem como as próprias políticas públicas, ainda que reconheçam a lógica multissetorial e multifacetada dos problemas sociais, possuem enormes dificuldades em propor ações territorializadas e transversais, e os FRG buscaram avançar nessa direção.

No que se refere à inclusão política, no cerne da análise efetuada, entrecruzam-se processos e mecanismos de representação, participação e deliberação. Cabe destacar a livre entrada nos eventos regionais que aglutinaram milhares de cidadãos e representantes de entidades societárias para tematizar e discutir problemas e necessidades de seus territórios e desenvolvimento. Posteriormente, a participação se estende à discussão - também com a participação de milhares de cidadãos - para a definição das prioridades que fariam parte do planejamento governamental, em uma proposta sem precedentes no governo de Minas Gerais.

Para além de seus potenciais inclusivos, dos méritos e alcances da experiência e de seus traços inovadores, o trabalho também evidencia limites dos FRG, desde o seu caráter consultivo a outros elementos do seu desenho institucional participativo e aos processos e mecanismos de representação, participação e deliberação discutidos no artigo.

Apesar de terem logrado reunir uma série de demandas diretamente vocalizadas pela população, os Fóruns Regionais não conseguiram sistematizá-las em tempo adequado para que fossem devidamente incluídas nos instrumentos de planejamento orçamentário, notadamente o PMDI e o PPAG. Nesse sentido, ressalta-se a dificuldade em se conectar experiências de participação social com o planejamento governamental, uma vez que os instrumentos de planejamento possuem estrutura e forma muito específica, geralmente contando com prazos bem definidos e elaboração de ações governamentais departamentalizadas. Nesse sentido, são muitos os desafios de encampar as discussões promovidas entre Estado e sociedade civil e as políticas públicas ou ações previstas no PPAG e no PMDI.



Cabe ressaltar que a publicização das ações dos FRG foi prejudicada pela morosidade de consolidação das plataformas de acompanhamento das demandas e devolutivas, bem como de interação com outras instituições participativas. Como agravante – indicando resistências de parte dos gestores e burocratas-, diversos órgãos governamentais não abraçaram a proposta de promover uma gestão mais participativa. No que toca a efetividade, destaca-se, ainda, que o baixo atendimento às demandas relacionadas ao eixo de infraestrutura e lógica frustrou muitos dos participantes.

O curto ciclo de vida dos Fóruns não possibilitou a assimilação de aprendizagens coletivas e de experimentalismos participativos em redesenhos da instância, tendo em vista aprimoramento de seus potenciais inclusivos e democratizantes, bem como de sua própria efetividade. Contudo, a descontinuidade da experiência não se mostra um fato incomum, diante de inúmeras iniciativas, instâncias de participação, políticas públicas e programas que se desmantelam na sucessão de governos e de suas agendas distintas.

Nesse sentido, para além do enfoque específico do trabalho, pode-se considerar o registro dessa experiência em suas singularidades como uma contribuição do capítulo, a despeito de seus limites. Dentre estes, destaca-se que a abordagem dos mecanismos e processos de representação, participação e deliberação poderia em muito se aprofundar a partir de um acompanhamento mais extenso na trajetória dos Fóruns, bem como do emprego da perspectiva de observação participante e de realização de entrevistas com participantes, que permitiriam aprofundar e refinar a análise.

Referências bibliográficas

ANDRADE, A.L. **O processo de incorporação das demandas dos Fóruns Regionais de Governo no planejamento das secretarias de estado de Minas Gerais.** Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

ANDRADE, H.B.P. **Participação social, sistemas deliberativos e seus conectores:** uma análise dos Fóruns Regionais de governo de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

ANELLI, F.R. **Teoria democrática e inclusão política:** representação, participação e deliberação nos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, , 2017

AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação. **Dados:** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p.443-464, 2007.

_____. **Impasses da democracia no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. BOHMAN, J. **Public deliberation:** pluralism, complexity and democracy. Cambridge, MIT Press, 1996.

BRONZO, C. **Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza.** In: Xii Congresso do Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo - CLAD, Santo Domingo. *Anais.* Venezuela: CLAD, 2007, [s.n.].

CARNEIRO, R.; BRASIL, F.P.D. Control social y las nuevas instituciones participativas: un panorama del caso brasileño pos-1988. **Praxis Sociológica,** v. 21, p. 173-193, 2016.

CASTELLÀ, C; PARÉS, M. **Criteries, metodologies i reflexions entorn l'avaluació de la participació ciutadana.** Barcelona: Institut de Govern i Politiques Publiques, 2008, mimeo.



CASTELLÀ, C.; JORBA, L. **Evaluación de la participación en Cataluña:** potencialidades y amenazas de las experiencias participativas. Barcelona: IGOP/UAB, 2005, mimeo.

COHEN, Joshua. **Reflections on Habermas on democracy.** Ratio Juris, v. 12, p. 385-416, 1998.

CORTES, Soraya Vargas. As diferentes instituições participativas existentes nos municípios brasileiros. *In*: PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil:** Estratégias de Avaliação. 7. ed. Brasília: Ipea, 2011. Cap. 9. p. 137-149.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia.** Brasília: Editora UNB, [1998], 2001.

FARIA, C. F. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: Análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 25, n. 73, p.101-111, jun. 2010.

FUNG, A; COHEN, J. Democracia Radical. Política e Sociedade, v.6, n.11, 2007, p. 221-237. Disponível em < <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1293/1210>> Acesso em 08/01/2015.

HABERMAS, J. **Direito e democracia – entre facticidade e validade.** Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v.1 e 2, 1997.

HABERMAS, J. Comunicação política na sociedade mediática: o impacto da teoria normativa na pesquisa empírica. **Líbero**, n. 21, p. 9-22, [2006], 2008.

HELD, D. **Modelos de democracia.** Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

JORBA, L.; MARTÍ, J.; PARÉS, M. **La qualitat em la participació:** orientacions per l'avaluació participada. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 2007.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo 2010. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em:<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao_censo2010/caracteristicas_da_populacao/caracteristicas_da_populacao_tab_uf_zip_xls.shtm>. Acesso em 17 nov 2018.



LADEIRA, L. C. **A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais.** Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2008.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.P.; CASTELLO, G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p.49-103, 2006.

LONGUINHO, L. **Capacidades estatais para a promoção da participação social:** uma análise dos Fóruns Regionais de Governo de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

MARCONDES, M. M.; DINIZ, A.P. R.; FARAH, M. F. S. Transversalidade de gênero: uma análise sobre os significados mobilizados na estruturação da política para mulheres no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 69, n. 2, p. 36-62, 2018.

MARCONDES, M. M.; SANDIM, T. L.; DINIZ, A. P. R. Transversalidade e Intersetorialidade: mapeamento do debate conceitual no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], p. 22–33, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5289>. Acesso em: 20 jun. 2022.

MARQUES, A. C. S.. As interseções entre o processo comunicativo e a deliberação pública. In:____. **A deliberação pública:** e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. Cap. 1. p. 11-28.

MENDONÇA, R.F.; CUNHA, E.S.M. **Introdução à teoria democrática:** Conceitos, histórias, instituições e questões transversais. Belo Horizonte: UFMG, 2018. Cap. 2. p. 29-48.

MIRANDA, L. F. P.. **Análise de efetividade dos Fóruns Regionais de Governo:** territorialização; representatividade e deliberação; e inserção no ciclo de políticas públicas. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte. 2018a.

MIRANDA, L. F. P.. **Respostas ao questionário aplicado ao colegiado executivo.** Disponível na plataforma Google Forms [acesso restrito]. 2018b. Acesso em 15 nov 2018b.





MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.774, de 9 de junho de 2015.** Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, nº 4, 10 de junho de 2015. Seção 1, p. 1-2. Disponível em: < <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>> Acesso em 07 jun 2018.

PATEMAN, Carole. **Participation and democratic theory.** Cambridge: Cambridge University Press, 1970.

_____. Participatory Democracy Revisited. **Perspectives On Politics**, [s.l.], v. 10, n. 01, p.7-19, mar. 2012. Cambridge University Press (CUP).

PEREIRA, C. B.. **Participação social, instituições participativas e desenhos institucionais: uma análise dos Fóruns Regionais de Governo.** Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2015.

PIRES, R; LOPEZ, F. **Instituições participativas e políticas públicas no Brasil:** características e evolução nas últimas duas décadas. *In:* Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-585.



POGREBINSCHI, T.; SANTOS, F. **Participação como representação**: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso. Dados - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011. p. 259-305.

SANTOS, A.L.F. **A participação social como princípio e ferramenta de governo**: Uma Análise dos Fóruns Regionais de Governo. Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2016.

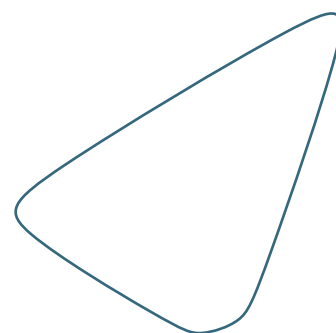
SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. São Paulo: Editora Fundação de Cultura / Ordem Livre, 1991.

URBINATI, N. O que torna a representação democrática? **Lua Nova**, São Paulo, v. 67, p.191-228, 2006.

SANTOS, B. DE S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In*: Santos, B. de S. (Org.) **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

VILLELA, L. E. Escopo metodológico. *In*: TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios de análise**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2012.

WEBER, Max. **Socialism**. Durban, South Africa: University Of Natal, 1967. 60 p. Tradução de: H. F. Dickie-Clark.



3

O CALEIDOSCÓPIO NORMATIVO ANTICORRUPÇÃO:

analisando a legislação brasileira a partir de perspectivas teóricas sobre a corrupção¹

Dalila Martins Viol

Doutoranda em Direito (Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas) dalilamartinsviol@gmail.com

Marcus Vinicius Gonçalves da Cruz

Doutorado em Administração (Universidade Federal de Minas Gerais) Pesquisador da Fundação João Pinheiro marcus.cruz@fjp.mg.gov.br

1. Este capítulo é baseado na pesquisa realizada pela autora em seu Mestrado em Administração Pública na FJP/MG intitulada “Entre o texto e o contexto: institucionalização dos programas de integridade no Brasil” (VIOL, 2019). Tal pesquisa foi premiada como a melhor dissertação de Mestrado Acadêmico do Campo de Públicas do Brasil pela Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ANEPCP) em 2021. A dissertação foi revisada, ampliada e publicada por meio do livro “Programas de integridade e combate à corrupção: aspectos teóricos e empíricos da multiplicação do compliance anticorrupção no Brasil” (VIOL, 2021b). Focou-se, aqui, em parte da pesquisa, relacionada à legislação anticorrupção brasileira, atualizando-a e ampliando-a. Consequentemente, este capítulo, embora derivado, não coincide integralmente com nenhuma dessas duas obras. Os autores agradecem à Cristiana Fortini, Roberto Porto e Anthero Meirelles pelas contribuições que levaram ao aprimoramento da pesquisa ao longo do tempo. A autora agradece o apoio à pesquisa concedido pela FAPEMIG e CAPES durante o Mestrado em Administração Pública na FJP/MG e à Bolsa Mario Henrique Simonsen de Ensino e Pesquisa pelo apoio durante o Doutorado em Direito e Desenvolvimento na FGV Direito SP.



1. Introdução

Na atualidade, há relativo consenso de que os custos sociais e econômicos da corrupção² podem ser nocivos a nível mundial, prejudicando a competição econômica, corroendo o Estado de Direito e promovendo a instabilidade política (FISMAN; GOLDEN, 2018; MÉON; SEKKAT, 2005; ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016). Nesse contexto, a agenda do combate à corrupção é compartilhada globalmente e parcela significativa dos países assumiram o compromisso de enfrentá-la, destacadamente por meio de tratados internacionais.

No Brasil, onde a corrupção é comumente interpretada como sistêmica, o assunto ganha destaque, pois “se tornou alvo de grande preocupação por parte de toda a sociedade brasileira, pelos resultados funestos que esse tipo de ilícito vem causando ao interesse coletivo, pelo desperdício de dinheiro público nas mãos de políticos e empresários” (DI PIETRO, 2018, p. 11). O LatínoBarômetro de 2021 verificou que para a maioria da população brasileira, a corrupção se tornou ainda maior no último ano, já sendo, desde 2018, considerada o segundo problema político mais importante do País (LATINOBARÔMETRO, 2018, 2021).

Não obstante as recorrentes discussões e a relevância do tema, ainda é escassa a literatura que explora a corrupção sob a ótica das distintas abordagens teóricas, sendo particularmente raras as análises sobre as implicações do conceito atribuído à corrupção para a formulação da política pública para o enfrentamento ao problema. Para Marani *et al.* (2018, p. 717), trabalhos que têm como objetivo a “revisão de literatura e de definição da corrup-

2. O termo corrupção, neste capítulo, quando desacompanhado de qualquer complemento, abrange qualquer abuso de poder público para obtenção de ganho privado. Ou seja, aqui, “*corruption consists of the exploitation of public office for private gain*” (FISMAN; GOLDEN, 2018, p. 53).

ção não despertam um interesse grande do ponto de vista dos estudos científicos”, sendo tal insuficiência também perceptível na produção acadêmica estrangeira. Souza, Silva e Gomes (2019, p. 3) diagnosticaram que “embora exista uma ampla literatura internacional sobre o tema, muitas questões parecem ainda não estar claras e pacificadas na literatura especializada, tais como o próprio conceito de corrupção”.

Dentre os artigos relacionados à discussão conceitual e às perspectivas teóricas sobre a corrupção publicados no Brasil, destaca-se o de Miranda (2018) que firma um único conceito do fenômeno a partir da realização de um inventário dos conceitos existentes. O autor ressalta que a conceitualização da corrupção não pode ser restrita a “uma simples questão semântica, [...] na verdade, a maneira com que se define corrupção também determina o que irá ser modelado e medido” (MIRANDA, 2018, p. 238). Nesse viés, Guimarães (2011) afirma que o campo dialógico sobre a corrupção em geral é atravessado por diferentes gramáticas, que se valem de uma polissemia de conceitos para fundamentar agendas díspares. Para Oliveira Júnior, Costa e Mendes (2016) há duas perspectivas dominantes sobre a corrupção: a primeira, predominante até os anos 1990, baseia-se na noção de modernização e centra-se no conceito do patrimonialismo. A segunda, hoje hegemônica, relaciona-se à nova economia institucional e tem o *rent-seeking* como o principal conceito para o estudo da corrupção.

Destaca-se, também, a pesquisa de Vannucci e Petrarca (2020) que localiza os trabalhos sobre corrupção em três grandes paradigmas no campo das ciências sociais: econômico, culturalista e neoinstitucionalista. Por sua vez, Jordão e Costa (2021), a partir da literatura para as estratégias regulatórias, propõem uma taxonomia para a análise das estratégias anticorrupção, agrupando-as em: comando e controle, informação ou transparência, incentivos, e desenho institucional. Tais artigos dialogam, embora não se confundam com o presente trabalho, demonstrando que, em relação à corrupção e suas perspectivas teóricas, há um campo rico para discussão, com grande potencial de contribuição para o debate sobre o fenômeno.

O presente capítulo dedica-se a analisar perspectivas teóricas sobre a corrupção que moldam o debate mundial sobre o tema e suas relações com a legislação brasileira. Isso é relevante especialmente porque diferentes abordagens teóricas implicam variadas estratégias e mecanismos de enfrentamento ao problema. Propõe-se, aqui, mobilizar três perspectivas distintas: a burocrática, a da agência e a da ação coletiva. Na sequência, relacionam-se tais teorias com o conjunto normativo brasileiro voltado ao enfrentamento da corrupção, refletindo sobre esse. Conclui-se que o ordenamento jurídico anticorrupção brasileiro é um caleidoscópio moldado por diversas perspectivas teóricas justapostas.

A legislação anticorrupção não é, nem deveria ser, a única resposta ao problema da corrupção. No entanto, destaca-se que, embora ela não seja suficiente, a legislação tem um papel fundamental para o enfrentamento da corrupção (DAVIS, 2021), destacadamente por determinar a atuação do Estado em relação ao controle e punição, ainda que o compasso dessas ações e seus efeitos seja diferenciado dependendo do contexto.

Nesta introdução, apresentaram-se o tema, o objetivo e a justificativa deste capítulo. Na seção seguinte, delineiam-se as perspectivas teóricas sobre corrupção. Posteriormente, descrevem-se legislações que compõem o conjunto normativo anticorrupção do País. Na sequência, relacionam-se as perspectivas teóricas e a legislação. Em seguida, reflete-se sobre os avanços e desafios da política pública anticorrupção contemporânea do Brasil. Por último, registram-se as considerações finais.

2. Perspectivas Teóricas Sobre a Corrupção

2.1 Teoria Burocrática

Um dos aportes clássicos, a obra de Max Weber orientou as principais abordagens político-legais do campo da corrupção ao longo do século XX, delineando “tipos ideais” de dominação

legítima nas sociedades, quais sejam: (i) a dominação legal: baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação; (ii) a tradicional: baseada na crença das tradições vigentes historicamente e, conseqüentemente, exercidas por aqueles que, em virtude dessas tradições, representam a autoridade; e (iii) a carismática: baseada na veneração da santidade, do poder heróico ou do caráter exemplar de uma pessoa e das ordens por essa reveladas ou criadas (WEBER, 2004).

Na teoria weberiana, o Estado moderno deve exercer a dominação legal, que pode assumir formas diversas, sendo mais comum a burocrática. A dominação burocrática implica, entre outros, o recrutamento dos quadros da burocracia a partir da *ideia* de universalidade e de profissionalismo. É, também, a dominação de uma impessoalidade formalista, ou seja, sem sentimentos pela função, pressão pelo conceito de dever, sem considerações de ordem pessoal. A administração puramente burocrática, considerada do ponto de vista formal, seria assim a forma mais racional de exercício da dominação. Nela, alcançar-se-ia, tecnicamente, o máximo de rendimento em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade, intensidade e extensibilidade dos serviços (WEBER, 2004).

Weber (2004) teorizou acerca de um sistema estatal impessoal, baseado em uma autoridade racional-legal, e sobre o modo como os distintos atores políticos e sociais agem, de forma não ideal, quando violam seus princípios de funcionamento. Uma das formas de violação é o patrimonialismo, no qual a relação entre o superior e subordinado reflete padrões de lealdade pessoal, e não os racionais-legais. A perspectiva weberiana reforça a *ideia* de que a perspectiva burocrática seria impermeável às ações de interesses patrimonialistas. Ou seja, à luz da abordagem weberiana, o enfrentamento da corrupção seria feito a partir da realização de reformas institucionais voltadas à afirmação dos valores típicos da racionalidade moderna, pela burocratização e profissionalização do serviço público e pela “racionalização” das



relações entre o Estado, a sociedade e o mercado. Conforme constata Vale (2018, p. 21), “atribui-se a adoção da concepção da gestão burocrática, nos moldes weberianos, como uma forma de afastar a cultura patrimonialista de gestão, em busca de uma maior eficiência da organização”.

Apesar da relevância da teoria burocrática nas construções de política pública no século XX, as análises do fenômeno da corrupção, especialmente aquelas realizadas até os anos 2000, tendem a refletir a *ideia* de que a burocracia brasileira, mesmo após reformas, não foi capaz de blindar a esfera pública dos interesses particulares dos grupos dominantes. Para Bresser-Pereira (1996), notadamente a partir da década de 1930, o patrimonialismo não foi eliminado, mas passou a conviver com a burocracia. Nesse sentido, era admitida a burocratização weberiana do Estado desde “que não atrapalhasse os interesses patrimonialistas fortemente enraizados e instalados” na sociedade brasileira (PINHO, 1998, p. 72). Rose-Ackerman (2010) destaca que conflitos desse tipo são comuns em diversos países que têm uma cultura marcada pela corrupção, como o caso do Brasil que, conforme constata Romeiro (2017), desde o século XVI, tem a corrupção como conceito enraizado na tradição político-moral.

2.2 Teoria da Agência

Antes de expor essa teoria, é importante explicar que, na abordagem teórica da agência, os conceitos econômicos são aplicados à política e à Administração Pública, em uma analogia com o funcionamento do mercado. Nessa visão, o

político, assim como o burocrata, não é tomado como representante ou garantidor do interesse público, mas visto como *homo economicus*, um agente que busca a satisfação do seu próprio interesse. Assim, essa perspectiva defende a *ideia* de que os atores políticos agem motivados por um cálculo econômico: políticos e burocratas calculam ganhos e riscos para engendrar comportamentos corruptos, fazendo-o quando a utilidade supera as perdas. O pressuposto do comportamento individual “maximizador”, aplicado às interações sociais e políticas, possui três elementos constitutivos: o pressuposto do auto interesse, a concepção de interações político sociais como relações de mercado e o individualismo metodológico (PRZEWORSKI, 2005).

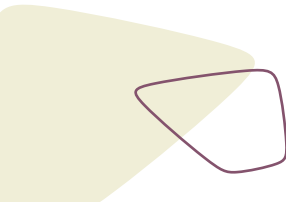
Importante pensador desta teoria, Przeworski (2005, p. 39) analisa sob essa ótica as relações entre governos e agentes econômicos privados (regulação), entre políticos e burocratas (supervisão/acompanhamento), e entre cidadãos e governos (responsabilização). São relações caracterizadas pelo fato de não haver simetria de informações entre as partes e do tipo *principal x agent*, no qual este dispõe de informações que aquele não observa diretamente, ou seja, os *agents* sabem o que os motivam, têm conhecimento privilegiado sobre suas capacidades e podem ter a chance de observar coisas que os *principals* não podem ver. Em decorrência disso, surge para o *principal* o desafio de “induzir o *agent* a agir em seu interesse (dele, principal), respeitando ao mesmo tempo a restrição à participação - isto é, oferecendo ao *agent* a renda (ou o benefício) da próxima melhor oportunidade”, concomitantemente, permitindo que o *agent* atue em seus próprios interesses (PRZEWORSKI, 2005, p. 45).

Assim, dentre as condições para que governantes e servidores públicos mantenham-se virtuosos, ou “façam o que devem fazer”, estão os incentivos e a capacidade de estreita supervisão por parte do sistema político e da sociedade (PRZEWORSKI, 2005, p. 46). Dito de outro modo, o Estado precisa criar incentivos para que os funcionários públicos atuem de modo a satisfazer o interesse público, o que exige que a burocracia seja



efetivamente supervisionada pelos políticos eleitos, e esses, por sua vez, sejam efetivamente controlados pelos cidadãos. A partir da lógica utilitarista dos incentivos, tanto os agentes privados quanto os burocratas e os políticos devem se beneficiar quando se comportam de modo a favorecer o interesse público, ou devem sofrer algum prejuízo quando não o fazem. A perspectiva da teoria da agência mudou a *ideia* sobre o problema da corrupção e, conseqüentemente, as propostas de enfrentamento ao problema. O foco deixou de ser as disfunções da burocracia e passou a ser a escolha racional do agente. Destaca-se que, na perspectiva da teoria da agência, o próprio corpo burocrático tem incentivos para ser corrupto, na medida em que possui seus próprios interesses (divergentes do interesse público) e que o controle tradicional da burocracia, ou seja, o controle de processos (*a priori*), não fornece os incentivos adequados para a atuação do burocrata conforme o interesse público (PRZEWORSKI, 2005). Nesse viés, as ações para o enfrentamento à corrupção perpassam pela implementação do controle da burocracia por resultados (*a posteriori*).

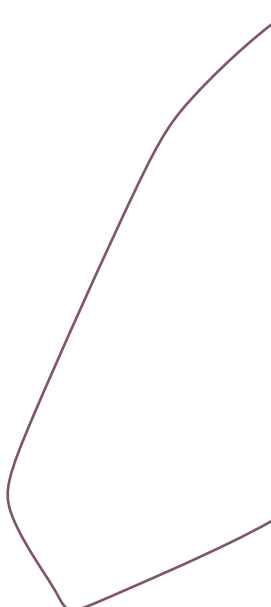
Outras soluções para o problema da corrupção que decorrem dessa teoria seriam, por exemplo, o aumento da transparência, a fim de atenuar a assimetria de informação entre agente e mandatário; o fortalecimento dos mecanismos de *accountability*; as privatizações, pois o monopólio estatal não incentiva o Estado a atuar de maneira mais eficiente, visto que não há concorrência; sanções mais duras e outras medidas que alterem o equilíbrio da escolha racional de modo que a corrupção não seja a opção mais vantajosa. Em que pese os parâmetros de enfrentamento à corrupção terem sido modificados da perspectiva burocrática para a da teoria da agência, essa também não alcançou os resultados esperados na gestão pública. Conforme destaca Filgueiras (2009), o maior problema da abordagem econômica é que ela tende a naturalizar a corrupção na órbita dos interesses materiais, sendo que ela também está relacionada a processos sociais, envolvendo aspectos informais e culturais.



2.3 Teoria da Ação Coletiva

Vem ganhando discussões sobre como, passadas décadas dos esforços anticorrupção em âmbito global, o problema permanece ostensivo (DAVIS, 2021). Persson, Rothstein e Teorell (2013) defendem que parte do porquê as reformas anticorrupção em países com corrupção sistêmica não terem funcionado é que elas eram baseadas em uma perspectiva teórica inadequada, visto que a corrupção era tratada como um problema de agência, sendo que, na verdade, ela mais se assemelha a um problema de ação coletiva.

Olson Junior (1971), teórico referência sobre ação coletiva, concluiu que grupos tendem a dedicar poucos recursos para a satisfação dos interesses coletivos, havendo uma tendência dos indivíduos em depositar o ônus da ação a outros membros do grupo. Assim, em relação aos benefícios indivisíveis, ou seja, aqueles que, quando recebidos por um membro do grupo, alcançam todos os demais, há tendência dos indivíduos de não atuarem, apostando que outros membros atuarão em prol do interesse coletivo. O grande desafio para que ocorra a mudança sob essa teoria seria, portanto, motivar para que os indivíduos ajam. Persson, Rothstein e Teorell (2013), à luz da teoria da ação coletiva, defendem que o importante para o combate à corrupção é a mudança da crença dos atores sobre o comportamento corrupto da sociedade. Portanto, é necessário que os indivíduos passem a acreditar que os outros não agirão de maneira corrupta, e isso, para os autores, exige uma combinação de mecanismos formais e informais, de maneira que mecanismos formais de monitoramento e sancionamento funcionem e haja reciprocidade e confiança entre os membros da sociedade no comportamento não corrupto.

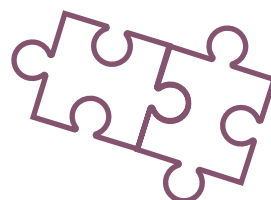


Essa perspectiva de enfrentamento à corrupção se difere das demais analisadas na medida em que se concentra no comportamento virtuoso do indivíduo, acreditando que pode ser conformado a partir de *habitus* e instituições. Logo, à luz



da teoria da ação coletiva, a política anticorrupção do Estado passaria pela promoção do comportamento não-corrupto e da confiança nas instituições, fomentando o *ethos* público em prol da integridade.

3. Conjunto Normativo Anticorrupção Brasileiro



Antes de analisar a legislação anticorrupção brasileira à luz das perspectivas teóricas acima delineadas, é importante conhecer tal conjunto normativo, o qual é formado por diversas legislações dispersas no ordenamento³. A Constituição de 1988 (CRFB/88) é o marco central no combate à corrupção no ordenamento atual, a começar pela previsão do Estado Democrático de Direito, que promove procedimentalização do processo decisório estatal e do princípio da moralidade administrativa que congrega os conceitos de legitimidade política, de probidade administrativa e de finalidade pública, que embasam o desempenho ético dos agentes políticos e administrativos (MOREIRA NETO; FREITAS, 2014). Outra característica da CRFB/88 é seu apreço pela impessoalidade, visto que essa elevou o provimento a cargo público por meio de seleção impessoal a regra geral, conforme disposto no artigo 37, II. Destaca-se, ainda, o princípio da eficiência imposto à Administração Pública pela CRFB/88,



3. Não há um consenso sobre quais sejam as leis que compõe o conjunto normativo anticorrupção brasileiro. Consideram-se as legislações citadas nesta seção como as mais relevantes no conjunto normativo anticorrupção. Pondera-se que só foram listadas normas de âmbito nacional contemporâneas e que existem outras normativas que se relacionam ao combate à corrupção. Ademais, não foram objeto deste trabalho projetos de lei. Por exemplo, desde 2016 tramita no Congresso Nacional projeto de lei conhecido como “10 medidas contra a corrupção” (BRASIL, 2016). Em meio a diversas críticas a tal proposta, um grupo de especialistas, com apoio de diversas organizações, formulou as “Novas Medidas Contra a Corrupção” (MOHALLEM *et al.*, 2018).

na medida em que esse repele o mau uso do dinheiro público e, conseqüentemente, a corrupção.

Em relação à CRFB/88, destaca-se também o sistema de controles internos e externos imposto à Administração Pública. Uma importante norma pós-CRFB/88 relacionada ao controle dos atos administrativos é a Lei nº. 13.655/2018, que alterou o Decreto-lei nº. 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB). Tal Lei estimula a superação da “concepção mecanicista da atividade de aplicação do direito” pelos órgãos de controle (JUSTEN FILHO, 2018, p. 16). A Lei de 2018 impõe à atividade de controle a apreciação das consequências de suas decisões à Administração Pública, assim como a ponderação dos obstáculos, das dificuldades reais e das exigências das políticas públicas quando do julgamento dos atos do gestor, dentre outros critérios de ponderação. A vocação anticorrupção, trazida pela CRFB/88, foi adensada pela adesão do País a acordos internacionais em um contexto de relativo consenso sobre a necessidade de combate à corrupção no mundo⁴ (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2014). Os principais acordos são a Convenção Interamericana contra a Corrupção no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) datada de 1996; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) nascida em 1997; e a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção de 2003. No Brasil, essas convenções foram promulgadas nos anos de 2002, 2000 e 2006, respectivamente.

Diversas normas infraconstitucionais foram editadas a fim de promover os princípios constitucionais. Dentre as leis voltadas

4. Cabe aqui ponderar que a corrupção nem sempre foi considerada um problema, uma vez que já foi substantiva a interpretação de que essa “lubrificava as engrenagens” (*grease the wheels*) institucionais, buscando brechas em que as dinâmicas de governança não eram efetivas ou agentes públicos necessitavam de suborno para agilizar processos burocráticos (MÉON; SEKKAT, 2005).



para o controle dos servidores públicos, destaca-se a Lei nº. 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), que dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional. Tal Lei foi recentemente modificada pela Lei nº. 14.230/2021, que, dentre outras mudanças, alterou a tipificação dos atos de improbidade administrativa. A Lei foi vista como positiva por alguns estudiosos, especialmente porque passou a exigir a comprovação do dolo para que seja caracterizada a conduta improba e, com isso, direcionou a punição para o gestor corrupto, eximindo aquele que comete deslize sem intenção (USP, 2021). Por outro lado, há operadores do direito que criticam tal alteração, afirmando que ela facilitou a impunidade (ANPR, 2021).

Voltada para os servidores, há ainda o Código Penal (CP), cujo art. 317 criminaliza a corrupção passiva. Além disso, são consideradas crime diversas outras condutas dos servidores que atentam contra a Administração Pública (Capítulo I, CP). Ademais, a Lei Complementar nº. 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) estabelece os casos de inelegibilidade dos agentes políticos, visando a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato político. Em 2013, foi editada a Lei de Conflito de Interesses, nº. 12.813, buscando garantir a prioridade do interesse público frente ao interesse privado do agente público. Nesse viés, há, ainda, o Decreto Federal nº. 7.203/2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da Administração Pública Federal, dispositivo reproduzido por outros entes da federação. Ainda em relação às normas produzidas pelos entes públicos, podem-se citar as normas que disciplinam a atuação dos servidores públicos, como as leis que dispõe sobre o Regime Jurídico dos agentes públicos e os Estatutos e Códigos de Conduta e Ética, os quais também são normativas que prezam pela conduta proba daqueles que atuam em nome do Estado.

Por sua vez, o particular, pessoa física, que oferece ou promete vantagem indevida a funcionário público a fim de deter-

miná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício, também comete ato de corrupção, nos termos do art. 333 do Código Penal. Ressalta-se que, no Brasil, exceto em relação a crimes ambientais, somente as pessoas físicas podem ser responsabilizadas penalmente. Ainda em relação à conduta corrupta do particular, na esfera criminal, há a Lei nº. 8.137/1990 que define crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, e dá outras providências. Também comete crime o particular que ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, nos termos da Lei nº. 9.613/1998 (Lei de Lavagem de Dinheiro). Tal lei dispôs sobre o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), importante órgão governamental “no combate à corrupção, sendo um significativo mecanismo de trabalho em prol da moralidade de tudo o que diz com o trato da coisa pública e do trabalho empreendido em favor do cidadão pelo Estado brasileiro” (PAGANELLA *et al.*, 2020, p. 109). Recentemente, a Lei nº. 13.974/20 transferiu o COAF do Ministério da Economia para o Banco Central. Tal medida tem sido duramente criticada, sendo considerada uma “aberração administrativa” (BRASIL, 2019).

Na relação entre o particular e o Estado, a compra pública é comumente apontada como de alto risco para a prática de corrupção em todo o mundo (OCDE, 2022). Em 1993 foi promulgada a Lei nº. 8.666 (Lei Geral de Licitações e Contratos), a qual tradicionalmente é fortemente criticada pelo formalismo excessivo (BORGES, 2005). Apesar de a Lei nº. 8.666 permanecer vigente, uma Nova Lei de Licitações, Lei nº. 14.133/2021, foi recentemente editada, sem *vacatio legis*, ou seja, atualmente estão em vigor no País duas normas gerais de licitação e contrato⁵. Essa norma traz inovações, como uma nova tipificação, mais ampla e rigorosa, para crimes cometidos por pessoas físicas relacionados a licitações (Capítulo II-B) e para as contratações de obras, serviços e fornecimentos de grande vulto, a imposição de implementação de programa de integridade pelo licitante vencedor, no prazo de seis meses, contado da celebração do contrato (art. 25, p. 4º).

5. Dispõe a Lei 14.133/2021: “Art. 193. Revogam-se: I - os arts. 89 a 108 da Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, na data de publicação desta Lei; II - a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº. 10.520, de 17 de julho de 2002, e os arts. 1º a 47-A da Lei nº. 12.462, de 4 de agosto de 2011, após decorridos 2 (dois) anos da publicação oficial desta Lei”. “Art. 194. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Outra lei marcante no ordenamento anticorrupção brasileiro é a Lei Complementar nº. 131/2009 (Lei da Transparência), a qual alterou a Lei Complementar nº. 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em 2011, foi promulgada a Lei nº. 12.527 (Lei de Acesso à Informação), que também constitui importante instrumento para o combate à corrupção, visto que a exposição dos atos e fatos na gestão pública aos cidadãos permite a conferência dos resultados das práticas públicas (BRASIL, 2014). Além disso, a União publicou o Decreto Federal de 15 de setembro de 2011, que instituiu o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto em decorrência da Parceria para o Governo Aberto (*The Open Government Partnership* - OGP), o qual foi substituído pelo Decreto nº. 10.160/2019. Trata-se de uma iniciativa internacional na qual se indicam práticas governamentais que consolidam a transparência governamental, além do acesso à informação pública e à participação social.

Somente em 2013, foi publicada uma lei específica voltada ao enfrentamento da corrupção cometida por pessoas jurídicas: a Lei nº. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). Moreira Neto e Freitas (2014, p. 3) afirmam que tal Lei é peça importante no “sistema legal de defesa da moralidade”. Para Oliveira e Neves (2014), a necessidade de proteção crescente da moralidade, notadamente a partir das exigências apresentadas pela sociedade civil nas manifestações de junho de 2013, justificou a promulgação de tal lei. Para Fortini (2018, p. 193), o Brasil editou tal lei em face dos compromissos assumidos junto à ONU, OEA e OCDE e pressionado pela população, “farta de escândalos”.

Em 2015, foram concluídas as negociações que culminaram na adoção, no mesmo ano, dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), por ocasião da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Por meio desse instrumento, o

País assumiu o compromisso de melhorar a transparência da gestão das finanças públicas, além de “até 2030, estabelecer legislação nacional e cooperação internacional para combater fluxos financeiros ilícitos, lavagem de dinheiro e todas as formas de crime organizado” (BRASIL, 2020, n.p.). Diante disso, em 2016, foi estabelecida a Comissão Nacional para os ODS (CNODS) como órgão de governança para internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Brasil (BRASIL, 2020). No entanto, em 2019, o Decreto nº. 9.759⁶ extinguiu a CNODS e outros órgãos colegiados na esfera federal — o que foi feito sob o argumento do Governo de promoção da eficiência, porém sob forte crítica da sociedade civil, que interpretou tal decreto como restrição à participação popular — e o Decreto nº. 9.980/2019 atribuiu a competência em questão à Secretaria de Governo (BRASIL, 2020).



Em 2016, foi promulgada a Lei nº. 13.303 (Lei das Estatais), que dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A CRFB/88, seu art. 22, XXVII, prevê que é competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitações e contratos para as empresas públicas e sociedade de economia mista, nos termos do art. 173, p. 1º, III⁷. Porém, até a Lei das Estatais, essa norma geral não havia sido editada. Até então, por exemplo, a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) realizava suas contratações por meio de processo simplificado de licitação, regulamentado pelo Decreto nº. 2.745/1998. No contexto da Operação Lava Jato, tal decreto foi considerado inadequado para garantir a imparcialidade e a publicidade para contratação de obras, serviços, compras e alienações, o que impulsionou a promulgação da Lei nº. 13.303. Sendo assim, tal Lei “preenche uma antiga lacuna no sistema jurídico, e em grande medida nasce como ‘resposta’ à corrupção nas estatais, bem como à falta de transparência e controle de sua gestão” (COUTINHO; MESQUITA; NASSER, 2019, p. 9).

6. Tramita no STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 6.121, discutindo a legalidade do Decreto nº. 9.759, que suspendeu parcialmente a eficácia da norma em sede liminar.

7. Está em andamento no STF a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº. 5624 que questiona a constitucionalidade formal e material da Lei nº. 13.303/2016.

Em 2018, foi promulgada a Lei nº. 13.608, dispondo sobre o serviço de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos. Tal lei é considerada “marco legal do *whistleblowing*” no Brasil, o qual “premia o cidadão que faz *delatio criminis* agindo como se fosse fiscal do Estado” (FREIRE, 2019, p. 1). O instituto é relativamente comum no direito estrangeiro, sendo inclusive estimulada a sua adoção pelo art. 33 da Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, ratificada pelo País.

Mais recentemente, foi promulgada a Lei nº. 13.869/2019, mais conhecida como Nova Lei de Abuso de Autoridade (LAA), que substituiu a Lei nº. 4.898/1965, editada anteriormente à CRFB/1988. A promulgação da nova LAA foi acompanhada de um debate acirrado, sendo os um dos extremos da discussão aqueles que a interpretaram como um retrocesso no combate à corrupção em um ambiente em que os agentes públicos estavam contrariados com os efeitos da Operação Lava Jato, e o outro extremo, aqueles que a entendiam como plenamente adequada, visto que a nova LAA é mais rigorosa contra o abuso dos agentes públicos e mais harmônica com a nova ordem constitucional (COGAN; SILVA, 2020).

As legislações anticorrupção refletem *ideias* relacionadas às concepções teóricas sobre a corrupção e dizem sobre a política pública de enfrentamento ao problema. Diante disso, cabe refletir sobre as leis que fazem parte do conjunto normativo anticorrupção do País a partir das perspectivas teóricas elencadas.

4. Refletindo sobre Legislação Anticorrupção no Brasil à Luz de Perspectivas Teóricas

A corrupção, na perspectiva teórica de Weber (2004), como disfunção da burocracia, é a forma clássica de percepção do problema. O discurso, no qual a burocracia brasileira é disfuncional porque é capturada pelos grupos de poder, especialmente por meio do patrimonialismo, foi central na política pública anticorrupção dos anos 1990 e ecoa até os dias atuais (OLIVEIRA JÚNIOR; COSTA; MENDES, 2016). Essa *ideia* influencia regras voltadas para formação de um corpo burocrático impessoal e tecnicamente capacitado, a qual foi reforçada pela CRFB/88, por exemplo, por meio da obrigatoriedade de concurso para provimento em cargo público. Tal *ideia* ainda ecoa em normas mais recentes, como o Decreto Federal nº. 7.203/2013, que dispõe sobre a vedação ao nepotismo.

Em outros cenários, a *ideia* weberiana gerou resultados diferentes dos almejados. O excesso de processos, buscando a padronização da conduta estatal, é comumente apontado como uma das causas da morosidade no serviço público. Há, ainda, casos em que a procedimentalização foi capturada em prol do interesse de grupos de poder, justamente o que a burocracia buscava vetar. Por exemplo, promulgada sob o discurso de blindagem do processo licitatório a intentos patrimonialistas, a Lei nº. 8.666/93, ao revés, reforçou a captura do Estado para fins privados, como diagnosticou Rosilho (2014, p. 339) ao afirmar que tal Lei vinculou toda a Administração Pública “a um rígido conjunto de regras viciadas – porque moldadas para atender a pleitos de grupos de interesses que foram capazes de influir no processo legislativo”.

As previsões relacionadas à estruturação da burocracia trouxeram ganhos para a gestão pública, mas não foram capazes de eliminar uma série de problemas das organizações estatais, dentre eles a corrupção (FILGUEIRAS, 2009). Nesse cenário, a teoria da agência ganhou força, na qual o *rent-seeking* é o principal conceito articulado para o enfrentamento



da corrupção (OLIVEIRA JÚNIOR; COSTA; MENDES, 2016). Assim, esforços foram despendidos em reformas legislativas visando à criação ou ao fortalecimento de mecanismos de incentivos positivos (recompensas) e negativos (sanções) para controlar a atuação de atores privados e estatais contra a Administração Pública. Esses incentivos tiveram como suposto alterar a relação entre os custos e benefícios, criando uma contramotivação ao comportamento ilegal, o que implicou em mais leis e penas mais severas para os ilícitos, e/ou também incentivos para o comportamento não corrupto, como recompensas.

Em relação ao agente público, como estímulo à conduta esperada pela Administração, diversos entes buscaram oferecer incentivos. Por exemplo, Minas Gerais, utilizando de instrumento de pactuação de resultados, previu recompensas para o alcance das metas pelos agentes públicos, porém, atingiu resultados aquém dos esperados (GONZAGA *et al.*, 2017). Desestimulando as condutas negativas, há leis que sancionam o servidor público improbo, como o Código Penal, a Lei de Improbidade Administrativa e a Lei da Ficha Limpa, descritas acima, além dos Estatutos e Códigos de Conduta e Ética dos servidores que muitas vezes vinculam a progressão na carreira, dentre outros requisitos, à ausência de sanções disciplinares.



Visando a aumentar o custo da conduta corrupta para o particular, é possível citar diversas legislações que endureceram ou tipificaram novos ilícitos como, por exemplo, a Lei de Crimes Contra a Ordem Tributária e a Lei de Lavagem de Dinheiro, além do aumento do controle com a criação de entidades como o COAF, conforme descrito anteriormente. Em relação aos incentivos, há a Lei nº. 13.608/2018, que prevê recompensas ao particular pelo oferecimento de informações sobre crimes ou ilícitos administrativos, aplicando a *ideia* de que “benefício pecuniário material fará que os cidadãos tenham maior interesse em dedicar tempo ao controle da corrupção” (BUGARIN; BUGARIN, 2017, p. 421). A concessão de recompensas ao reportante é vista com desconfiança pela sociedade brasileira, sendo necessário mais que o permissivo legal para que os relatos “efetivamente colaborem com o enfrentamento da corrupção e evitem o denunciismo irresponsável” (SUNDFELD; PALMA, 2020, p. 251).

Outra estratégia de combate à corrupção característica da perspectiva teórica do *agent-principal* é o aumento da transparência dos atos estatais, inclusive por meio de ferramentas tecnológicas. Várias leis tiveram esse fim, como a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI). Ressalta Hage (2018) que a LAI encontra-se satisfatoriamente implementada no Executivo Federal, embora ainda precise superar resistências no âmbito dos demais poderes e entes. Pondera-se que, em consonância com a lógica da teoria da ação coletiva, o aumento da transparência, em um contexto de corrupção sistêmica, não colaboraria com o combate à corrupção, pelo contrário, implica no risco de aumentar o nível de corrupção, uma vez que isso torna as pessoas ainda mais conscientes do problema, incentivando os atores a participar do jogo corrupto (PERSSON; ROTHSTEIN; TEORELL, 2013).

A previsão na CRFB/88 de fiscalização por controles internos e externos, também se relaciona às *ideias* da teoria da agência. No entanto, o controle, muitas vezes descalibrado, gera diversos efeitos deletérios à Administração Pública, dentre eles o engessamento da atuação do gestor público e,

consequentemente, a baixa inovação, afirmam Batista Júnior e Campos (2014). De forma mais extrema, o controle excessivo pode gerar o que popularmente denomina-se de “Apagão das Canetas”, conceito que remete à paralisação do gestor público diante do controle disfuncional. Algumas leis recentes como a Lei nº. 13.655/2018, que alterou a LINDB, e a Lei nº. 14.230/2021, que alterou a Lei de Improbidade, inserem-se no contexto da busca por um controle mais funcional alinhado com o interesse público.

O enfretamento da corrupção, a partir da teoria da agência, não alcançou os resultados esperados nem no Brasil, nem no mundo. Em 2000, a OCDE, importante organização internacional de grande influência nas políticas públicas de diversos países, reconheceu que a abordagem gerencial era inadequada e recomendou que os Estados avançassem para uma perspectiva da gestão pública voltada para a ética e para a moral (OCDE, 2020). No contexto de busca de novas soluções para o combate à corrupção, uma das estratégias anticorrupção mais difundidas no ambiente internacional e muito em voga atualmente é a adoção de programas de *compliance*, comumente denominado “programas de integridade” pela legislação pátria.⁸

Para Gomes e Miranda (2019), a Lei nº. 12.846/2013 inaugurou uma nova política pública de combate à corrupção voltada para a prevenção, na medida em que previu a possibilidade de diminuição da pena para pessoas jurídicas que possuem programa de integridade efetivo, nos termos de seu decreto regulamentador (Decreto federal nº. 8.420/2015). Ademais, mecanismos de integridade são obrigatórios para as empresas estatais, conforme Lei nº. 13.303/2016. A Lei nº. 14.133/2021, Nova Lei de Licitações, possui dispositivos que promovem a adoção dos programas de integridade por empresas que contratam com o Estado. Outrossim, o Governo Federal, assim como diversos estados e municípios, tem fomentado a integridade pública no seu âmbito de competência (VIOL, 2021a). Os mecanismos de integridade previstos nessas leis buscam promover um *ethos* de integridade a fim de evitar o desvio.

8. “Programa de integridade é um programa de *compliance* específico para prevenção, detecção e remediação dos atos lesivos previstos na lei 12.846/2013, que tem como foco, além da ocorrência de suborno, também fraudes nos processos de licitações e execução de contratos com o setor público.” (CGU, 2015).

Tais normativos se aproximam mais do enquadramento do combate à corrupção proposto pela teoria da ação coletiva, pois buscam enfrentar o problema não por meio do monitoramento ou da punição, mas sim pela promoção de mecanismos que estimulam condutas íntegras, alterando o comportamento e as expectativas do grupo.



Ante todo o exposto, observa-se uma diversidade de normas moldadas a partir de perspectivas teóricas distintas, as quais formam um caleidoscópio normativo anticorrupção. Maciel e Avelar (2018), criticam tal conjunto não-sistemático, ressaltando as dificuldades de harmonização e a interpretação. Lado outro, é possível interpretar o caleidoscópio normativo como algo positivo, pois ele gera diferentes estratégias de enfrentamento à corrupção, o que pode aumentar as chances de sucesso. Jordão e Costa, (2021, p. 211), ao ponderarem a multiplicidade, afirmam: “se por um lado o investimento concentrado em uma só estratégia não solucionará problemas ligados ao combate à corrupção, por outro, a combinação de estratégias também pode gerar custos e riscos como os derivados da descoordenação regulatória”. Somado ao caleidoscópio de leis, Prado e Pimenta (2021) argumentam sobre as dificuldades decorrentes da multiplicidade institucional, visto que além de diversas leis, nosso sistema prevê uma rede de combate à corrupção formada por diversos atores.



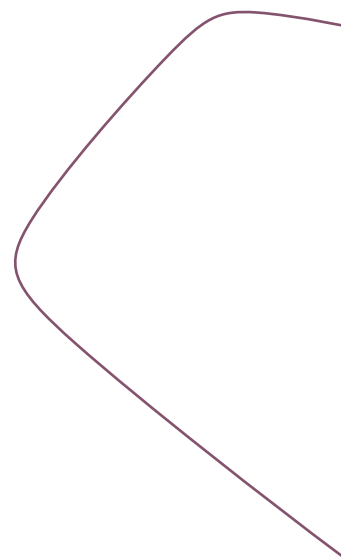
Além da variedade de perspectivas teóricas na legislação, o panorama exposto na seção anterior mostra que importantes leis que compõem o ordenamento jurídico anticorrupção foram promulgadas em um momento peculiar do País, no qual o debate público sobre corrupção ganhou grande destaque midiático e enorme força, cujos principais marcos foram o Mensalão, iniciado em 2005, as Jornadas de Junho, em 2013, e a Operação Lava Jato, eclodida em 2014. Sadek (2019) reflete sobre a influência desse contexto na interpretação do fenômeno da corrupção pela sociedade, na medida em que ela deixou de ser vista apenas como uma questão moral, para ser interpretada como um problema que prejudica toda a sociedade.

O conjunto normativo anticorrupção brasileiro atual, ora exposto, em vários pontos, é considerado adequado aos melhores padrões internacionais (SANE; DONEGÁ, 2019). Por outro lado, há estudiosos que entendem que ainda há lacunas em tal conjunto. Por exemplo, para Vale (2018, p. 47), há ainda a necessidade de se criminalizarem condutas corruptas que envolvam somente agentes privados, visto que “de nada adianta buscar maximizar a penalização nas práticas de suborno realizadas perante a Administração Pública, se a prática de suborno no interior da esfera privada é tolerada pela agenda pública”.



Sadek (2019) pondera que avanços na legislação anticorrupção não significam uma situação minimamente adequada no Brasil quanto à prevalência da lei e da probidade, uma vez que há críticas ao desempenho dos operadores do Direito, às instituições e à legislação, não obstante os avanços no enfrentamento à corrupção nos altos escalões. De fato, a legislação anticorrupção não é suficiente para o enfrentamento da corrupção, porém, destaca-se que a legislação tem um papel fundamental para o enfrentamento da corrupção, conforme defende Davis (2021), principalmente por determinar a atuação do Estado em relação ao controle e à punição, ainda que o compasso dessas ações e seus efeitos dependendo do contexto.

Para Hage (2018), nas duas primeiras décadas dos anos 2000, o País teve um momento ímpar em relação ao combate à corrupção, pois contou com largo apoio popular para as reformas em prol da causa, em razão do elevado grau de repulsa social ao problema, gerado pela torrente de revelações de escândalos de corrupção, em volume de informação e reverberação midiática inéditas. Porém, na década atual, são observadas com preocupação as mudanças na política pública anticorrupção do País (BECHARA, GOLDSCHMIDT, 2022). Por exemplo, a mudança na estrutura do COAF; a reforma da Lei de Improbidade, a Nova Lei de Abuso de Autoridade, e o Decreto Federal nº. 9.759, que limitou a participação de órgãos colegiados nas decisões do Executivo Federal, conforme exposto anteriormente, são vistos por alguns estudiosos como contraproducentes no enfrentamento à corrupção.



Na contemporaneidade, soma-se aos desafios brasileiros no combate à corrupção a grave crise sanitária gerada pela COVID-19. Nesse contexto extremo, “a flexibilização das regras para a realização de contratações públicas é entendida, assim, como uma medida necessária para possibilitar que governos respondam de maneira célere aos desafios que o cenário impõe, especialmente na área da saúde” (TCU; TI, 2020, p. 1). Porém, tal mitigação não deve ser terreno fértil para a corrupção. Os controles — que não devem ser um fim em si mesmos em razão dos efeitos deletérios de sua disfuncionalidade, como exposto anteriormente — devem proteger o erário e, ao mesmo tempo, serem flexíveis diante das medidas urgentes que a pandemia impõe. Nesse viés, ganha ainda mais força no debate público a promoção da integridade como via de combate à corrupção. Conforme afirmam Lima *et al.* (2021, p. 169), os programas de integridade públicos se mostram fundamentais no contexto da COVID-19 na medida em que têm potencial para promover “a manutenção dos controles, de forma sistemática, mesmo em situações excepcionais”.

Em suma, no conjunto normativo anticorrupção contemporâneo no Brasil, sobrepõem-se as teorias burocrática, da agência e da ação coletiva que condicionam ações heterogêneas dos agentes e das organizações, gerando diversas interpretações e horizontes de enfrentamento à corrupção. O conjunto normativo anticorrupção vem se desenvolvendo de forma incremental, tendo notória expansão no contexto dos escândalos de corrupção recentes enfrentados pelo País. No entanto, tal evolução não significa que o Brasil atingiu um patamar seguro que impeça retrocessos. Ademais, os desafios da multiplicidade do conjunto normativo anticorrupção são adensados por outros problemas institucionais, como o esvaziamento e a descontinuidade de arranjos institucionais de investigação e punição da corrupção, tornando ainda mais o complexo o seu enfrentamento, além de outros desafios como as consequências sociais da COVID-19.

5. Considerações Finais

A corrupção é um fenômeno que vem mobilizando diversas perspectivas para sua compreensão e, conseqüentemente, diferentes medidas voltadas para mitigar seus efeitos. O objetivo principal deste capítulo foi demonstrar a importância de distintas perspectivas teóricas para balizar a construção de políticas públicas anticorrupção, aspecto pouco explorado pela literatura, ainda que extremamente relevante na medida em que as políticas públicas anticorrupção dependem tanto da conceitualização quanto do enquadramento da corrupção.



Resumidamente, a perspectiva burocrática foi o pano de fundo para reformas na Administração Pública visando à superação do patrimonialismo a partir da formação de um corpo estatal impessoal e meritocrático. A perspectiva da teoria da agência buscou aumentar o custo da corrupção tanto para agentes públicos quanto para agentes privados, além de aumentar o controle e a transparência. A abordagem da ação coletiva vai ao encontro da superação da corrupção por meio do fomento de um ethos público prol integridade.

A análise da legislação pátria a partir da CRFB/88 demonstra que leis sob diferentes perspectivas teóricas foram editadas no País, sem que houvesse, necessariamente, linearidade ou substituição de uma norma pela outra, mas sim o adensamento do conjunto normativo anticorrupção brasileiro. A multiplicidade dos enquadramentos da corrupção e de sua remediação na legislação complexifica a política pública anticorrupção. Tal caleidoscópio normativo soma-se a outros diversos desafios no combate à corrupção no Brasil, dentre eles, a superação dos efeitos da pandemia da COVID-19, bem como aqueles característicos do arranjo institucional de investigação e punição da corrupção.





Referências

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROCURADORES DA REPÚBLICA – **ANPR**. **ANPR critica mudanças na lei de improbidade em entrevista**, 16 jun. 2021.

BATISTA JÚNIOR, O. A.; CAMPOS, S. A administração pública consensual na modernidade líquida. **Fórum Administrativo**, v. 14, n. 155, p. 31-43, 2014.

BECHARA, F. R.; GOLDSCHMIDT, P. (Orgs.). **Lessons of Operation Car Wash: a legal, institutional, and economic analysis**. Washington: Wilson Center, 2020.

BORGES, M. C. M. Da licitação como instrumento para uma gestão condizente com o interesse público. **Revista do TCU**, n. 105, p. 91-100, 2005.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PL 3855/2019** (Nº. Anterior: PL 4850/2016). Brasília, DF, 29 mar. 2016.

BRASIL. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília, DF: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014.

BRASIL. Secretaria de Governo da Presidência da República. ODS. **Governança Nacional para os ODS**. Brasília, DF, 07 fev. 2020.

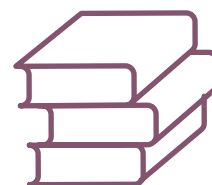
BRASIL. Senado Federal. **Transferência do Coaf para Banco Central é ‘aberração’, diz Mailson**, 25 set. 2019.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1996.

BUGARIN, M. S.; BUGARIN, T. T. S. Ética & incentivos: devemos recompensar quem denuncia corrupção? **Revista Direito GV**, v. 13, n. 2, p. 390-427, 2017.

COGAN, B. R.; SILVA, M. A. M. da. Considerações sobre o abuso de autoridade: desenvolvimento histórico e atualidades. **Revista Direito UFMS**, v. 5, n. 2, p. 270-293, 2019.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO - CGU. **Programa de integridade: diretrizes para empresas privadas**, 2015.



COUTINHO, D.; MESQUITA, C. F. de M.; NASSER, M. V. N. do A. M. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 1, e1902, p. 1-23, 2019.

DAVIS, K. E. Anti-Corruption Law and Systemic Corruption: the role of direct responses. **Revista Direito GV**, v. 17, n. 2, 2021.

DI PIETRO, M. S. Prefácio. *In*: FORTINI, C. (Coords). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

FILGUEIRAS, F. A tolerância à corrupção no Brasil: uma antinomia entre normas morais e prática social. **Opinião Pública**, v. 15, n. 2, p. 386-421, 2009.

FISMAN, R.; GOLDEN, M. **Corruption**: what everyone needs to know. Oxford: Oxford University Press, 2018.

FORTINI, C. Programas de Integridade e a Lei Anticorrupção. *In*: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (Coords.). **Compliance, gestão de risco e combate à corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 193-201.

FREIRE, I. *Whistleblower*: uma análise do instituto e dos requisitos necessários para sua aplicabilidade eficiente no atual cenário do direito brasileiro. **Revista Eletrônica Jurídico-Institucional**, v. 9, n. 13, p. 1-12, 2019.

GONZAGA, R. P.; FREZATTI, F.; CKAGNAZAROFF, I. B.; SUZART, J. A. da S. Avaliação de desempenho no governo mineiro: alterações dos indicadores e metas. **Revista de Administração Contemporânea – RAC**, v. 21, (Ed. Especial), p. 1-21, 2017.

GOMES, R. M. dos S.; MIRANDA, R. F. de A. Os caminhos da política pública anticorrupção e as influências internacionais: o caso da lei nº. 12.846/2013. **Revista da CGU**, v. 11, n. 8, p. 1098-1114, 2019.

GUIMARÃES, J. Sociedade civil e corrupção: crítica à razão liberal. *In*: AVRITZER, L.; FILGUEIRAS, F. (Orgs.). **Corrupção e sistema político no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. p. 83-98.

HAGE, J. Evolução e perspectivas do combate à corrupção no Brasil. *In*: PAULA, M. A. B. de; CASTRO, R. P. A. de (Coords.). **Compliance, Gestão de Risco e Combate à Corrupção**: integridade para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 317-325.

JORDÃO, E. F.; COSTA, L. C. Estratégias regulatórias de combate à corrupção. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1. p. 168-187, 2021.

JUSTEN FILHO, M. Art. 20 da LINDB - Dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, (Ed. Especial), 2018.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2018**. Corporación Latinobarómetro, 2018.

LATINOBARÓMETRO. **Informe 2021**. Corporación Latinobarómetro, 2021.

LIMA, L. C. da C., et al. *Compliance* em tempos de calamidade pública: análise sobre a flexibilização da transparência de dados e informações durante o enfrentamento da COVID-19 no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 11, n. 1. p. 168-187, 2021.

MACIEL, C. S. F. dos S.; AVELAR, M. M. Atos lesivos à Administração Pública e o princípio do bis in idem: uma análise do sistema legal de defesa da integridade administrativa. *In*: FORTINI, C. (Coord). **Corrupção e seus múltiplos enfoques jurídicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 83-117.

MARANI, S. C. Z., et al. Os sentidos da pesquisa sobre corrupção. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 4, p. 712-730, 2018.

MÉON, P.; SEKKAT, K. Does corruption grease or sand the wheels of growth. **Public Choice**, v. 122, n.1/2, p. 69-97, 2005.

MIRANDA, L. F. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia dos conceitos. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 25, p. 237-272, 2018.

MOHALLEM, M. F. et al. **Novas medidas contra a corrupção**. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019.

MOREIRA NETO, D. de F.; FREITAS, R. V. A juridicidade da Lei Anticorrupção: reflexões e interpretações prospectivas. **Fórum Administrativo**, v. 14, n. 156, p. 9-20, 2014.

OLIVEIRA JÚNIOR, T. M.; COSTA, F. J. L. da; MENDES, A. P. Perspectivas teóricas da corrupção no campo da administração pública brasileira: características, limites e alternativas. **Revista do Serviço Público**, n. 67 (Ed. Especial), p. 111-137, 2016.

OLIVEIRA, R. C. R.; NEVES, D. A. A. O sistema brasileiro de combate à corrupção e a Lei nº. 12.846/2013 (Lei Anticorrupção). **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, v. 12, n. 44, p. 9-21, 2014.

OLSON JUNIOR, M. **The Logic of Collective Action**: public goods and the theory of groups. Cambridge: Harvard Economic Studies. Harvard University Press, 1971.

OECD. **Recommendation of the OECD Council on Improving Ethical Conduct in the Public Service Including Principles for Managing Ethics in the Public Service**. OCDE, 2000.

OECD. **Recommendation of the Council on Enhancing Integrity in Public Procurement, OECD/LEGAL/036**. OCDE, 2022.

PAGANELLA, M. A. *et al.* O Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF no combate aos crimes de “lavagem”, ocultação de bens, direitos e valores e atividades ilícitas afins. **Revista Uniãtalo em Pesquisa**, v. 10, n. 2, p. 109-123, 2020.

PERSSON, A.; ROTHSTEIN, B.; TEORELL, J. Why Anticorruption Reforms Fail- Systemic Corruption as a Collective Action Problem. **Governance**, v. 26, n. 3, p. 449-471, 2013.

PINHO, J. A. G. de. Reforma do aparelho do estado: limites do gerencialismo frente ao patrimonialismo. **Organizações e Sociedade**, v. 5, n. 12, p. 59-79, 1998.

PRADO, M.; PIMENTA, R. Systemic corruption and institutional multiplicity: Brazilian examples of a complex relationship. **University of Toronto Law Journal**, v. 71, s. 1, p. 74-102, 2021.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desempenho do estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 39-69.

ROMEIRO, A. **Corrupção e poder no Brasil**: uma história, século XVI a XVII. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2017.

ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and government**: causes, consequences, and reform. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

ROSE-ACKERMAN, S. Corruption: greed, culture and the State. **Yale Law Journal**, v. 120, p. 125-140, 2010.

ROSILHO, A. J. Lei nº. 8.666/93: uma resposta à corrupção nas contratações públicas? In: MACHADO, M. R. et al. (Coord.). **Estudos sobre o Caso TRT**. São Paulo: Direito GV, 2014. p. 321-352.

SADEK, M. T. A. Combate à corrupção: novos tempos. **Revista da CGU**, v. 2, n. 20, p. 1276-1283, 2019.

SOUZA, F. J. B.; SILVA, S. de A. M.; GOMES, A. de O. Corrupção no setor público: agenda de pesquisa e principais debates a partir da literatura internacional. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n. 3, p. 1-17, 2019.

SUNDFELD, C. A.; PALMA, J. B. de. **Como viabilizar programas públicos de reportantes contra a corrupção no Brasil?** Relatório de Pesquisa do Grupo Público da FGV Direito SP, jan. 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU; TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL – TI. **Recomendações para transparência de contratações emergenciais em resposta à Covid-19**, 2021.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP / FACULDADE DE DIREITO. **Em discussão, a ampla reforma da Lei de Improbidade Administrativa**, 2021.

VALE, M. M. A permanência da lacuna normativa na agenda de combate à corrupção: a estratégia adotada pelo UK Bribery Act e a conveniência na responsabilização de atos de corrupção entre particulares. In: FÉRES, M. A.; CHAVES, N. C. (Orgs.). **Sistema anticorrupção e empresa**. Belo Horizonte: Editora D´Plácido, 2018.

VANNUCCI, A.; PETRARCA, F. R. A luta contra a corrupção: O estado da arte e perspectivas de análise. **Civitas**, v. 20, n. 3, p. 305-323, set./dez. 2020.

VIOL, D. M. **Entre o Texto e o Contexto**: Institucionalização dos Programas de Integridade no Brasil. 2019. 165f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2019.

VIOL, D. M. Farol da integridade pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU. **Revista da CGU**, [S. l.], v. 13, n.23, p. 122-141, jan./jun. 2021a.

VIOL, D. M. **Programas de integridade e combate à corrupção**: aspectos teóricos e empíricos da multiplicação do *compliance* anticorrupção no Brasil. 1. ed. São Paulo: Almedina, 2021b.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Volume 1 & Volume 2. Brasília: UnB, 2004.

4

TRAJETÓRIAS DA INTERNACIONALIZAÇÃO DA UNIVERSIDADE PÚBLICA:

avaliação do Programa Ciência Sem Fronteiras
à luz da experiência da Universidade Federal
do Ceará

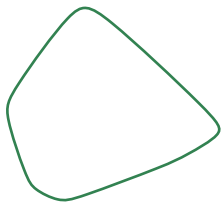
Márcia Monalisa de Moraes Sousa

Doutoranda em Educação (Universidade Federal do Ceará)
marciamonalisa@yahoo.com.br

Alcides Fernando Gussi

Doutor em Educação (Universidade Estadual de Campinas)
Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação e no
Programa da Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas
na Universidade Federal do Ceará
alcidesfernandogussi@gmail.com

1. Este capítulo refere-se à síntese da Dissertação de autoria de Márcia Monalisa de Moraes Sousa Garcia e orientado por Alcides Fernando Gussi, no âmbito do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará. O trabalho destacou-se por sua qualidade e relevância, recebendo Menção Honrosa do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas durante o IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em 2021.



1. Introdução

Esta pesquisa tem como objeto de avaliação o Programa Ciência sem Fronteiras (CsF) na Universidade Federal do Ceará como política de internacionalização do ensino superior. Partindo da inquietação de querer conhecer os desdobramentos do Programa CsF no processo de internacionalização da UFC, busca, a partir da perspectiva da avaliação em profundidade, desenvolvida por Rodrigues (2008), compreender a relação entre o CsF e o processo de internacionalização da UFC por meio da apreensão de seu contexto político-institucional, da visão de internacionalização na Universidade, da forma como ocorreu o CsF e os sentidos do Programa CsF e da internacionalização na percepção de gestores da UFC.



A internacionalização tem sido um tema recorrente nas discussões sobre educação superior no Brasil, principalmente com a introdução do neoliberalismo no Brasil nos anos 1990, cujas políticas públicas, especialmente em educação, passaram a ser fomentadas por organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Entretanto, foi em 2011 que as estratégias para internacionalizar as Instituições de Ensino Superior (IES) brasileiras ganharam investimentos significativos através do Programa Ciência sem Fronteiras. (ALMEIDA, 2014).



O Programa CsF foi criado no primeiro mandato do Governo Dilma Rousseff (2011-2014), através do decreto nº 7642, de 13 de dezembro de 2011, nos seus termos, com a finalidade de impulsionar a internacionalização do ensino superior por meio da capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros e elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias¹ (BRASIL, 2018). No entanto, a crise política e econômica, iniciada no segundo mandato do Governo Dilma (2014-2016) e que

culminou com seu impeachment, em maio de 2016, afetou a continuidade do Programa. Logo após o impeachment, em julho de 2016, no Governo do presidente interino Michel Temer, a CAPES anunciou por meio de nota oficial a suspensão da concessão de bolsas a alunos da graduação, alegando o alto custo do programa. (CAPES, 2016).

Para se compreender a dimensão do CsF, no período de 2012 a 2016, dados do painel de controle do Programa demonstram que foram implementadas 92.880 mil bolsas a alunos da graduação e pós-graduação de todo o Brasil, das quais 78,97% foram destinadas a alunos da graduação. A Universidade Federal do Ceará (UFC), lócus desta avaliação, foi uma das 10 universidades brasileiras que mais enviaram alunos ao Programa, concedendo 2.123 bolsas, sendo 87% destinadas a alunos da graduação. (CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, 2018).

Apesar de números tão expressivos, faz-se necessário entender o que esses dados significam para a internacionalização da UFC, especialmente ao se considerar que há duas vertentes de concepções sobre a internacionalização, uma de viés acadêmico-institucional, nos moldes sugeridos pela Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO), cujas ações são voltadas para a cooperação solidária, remetendo-nos a uma visão mais acadêmica e sociocultural do processo; e outra com viés mercadológico, voltada para a formação de recursos humanos para atender ao mercado de trabalho global, como propõem o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC)². (UNESCO, 1998; WTO, 1998).

Nesse contexto, por se configurar como um processo complexo, esta avaliação do Programa CsF na UFC parte da seguinte questão central: quais foram os desdobramentos do Programa Ciência sem Fronteiras para o processo de internacionalização da UFC? A partir dessa questão, partindo do pressuposto orientador de que o Programa CsF teria impulsionado o processo de internacionalização da UFC, esta pesquisa tem como

objetivo geral avaliar o Programa CsF e seus desdobramentos na institucionalização da internacionalização da Universidade Federal do Ceará.

A fim de compreender a relação do CsF com a internacionalização da UFC, foram definidos os seguintes objetivos específicos: a) analisar as intencionalidades, as concepções que nortearam a elaboração e implementação do Programa CsF com vistas à internacionalização do ensino superior; b) analisar o contexto da implementação do Programa CsF a nível nacional e institucional; c) compreender de que forma o Programa CsF foi implementado na UFC; e c) apreender os significados que o Programa CsF trouxe na percepção de seus gestores.

Para empreender tal avaliação, buscou-se um distanciamento de modelos gerencialistas de avaliação, norteados pela agenda neoliberal, por considerar que as avaliações sobre os programas de internacionalização do ensino superior necessitam de uma compreensão mais ampla e densa, aprofundando-se sobre os contextos em que a política é implementada, suas especificidades locais e os sujeitos envolvidos nesse processo. (RODRIGUES, 2008; GUSSI, 2008).



2. Bases teórico-metodológicas da pesquisa avaliativa

O campo da avaliação de políticas públicas tem sido hegemonicamente marcado pelo paradigma positivista, sobressaindo uma abordagem gerencial e instrumental de avaliação, cujo objetivo é “mensurar”, “medir” e “avaliar”, norteado por valores e princípios neoliberais. Entretanto, esse modelo torna-se insuficiente quando se depara com múltiplos contextos e distintos sujeitos que vivenciam uma política pública. (RODRIGUES, 2008; GUSSI; OLIVEIRA, 2015).

Por essa razão, partindo dos pressupostos de Lejano (2012, p. 233) para quem “as políticas são postas em prática em lugares e momentos reais por pessoas reais”, esta avaliação do Programa CsF na UFC fundamenta-se em um paradigma hermenêutico de avaliação, pois entende que não se pode avaliar uma política, de forma densa e ampla, sem adentrar em seus contextos e sem considerar os sujeitos envolvidos em seu processo de implementação.

Amparada no paradigma hermenêutico, para avaliar o Programa CsF e seus desdobramentos na institucionalização da internacionalização da UFC, considerando o contexto em que a política foi formulada e implementada, seus paradigmas orientadores e os significados atribuídos pelos gestores da Universidade, esta pesquisa adota a perspectiva da avaliação em profundidade¹, desenvolvida por Rodrigues (2008).

1. A adoção da avaliação em profundidade se justifica, pois essa perspectiva avaliativa se distancia do modelo gerencialista, que avalia a partir de critérios pré-definidos de eficiência, eficácia e efetividade, apontando os sucessos ou fracassos das políticas. Sob a perspectiva da avaliação em profundidade considera-se a avaliação um processo sócio-político e cultural, constituindo-se como um processo multidimensional ao contemplar várias dimensões envolvidas nas políticas públicas: social, cultural, política, econômica e territorial. (RODRIGUES, 2008).

Para tanto, esta avaliação do Programa CsF na UFC seguiu quatro eixos de análise propostos por Rodrigues (2008): i) conteúdo da política; ii) contexto de formulação; iii) trajetória institucional; e iv) espectro temporal e territorial abarcado pela política, conforme detalha o quadro 1:



Quadro 1

Modelo da avaliação do Programa Ciência sem Fronteiras

EIXOS ANALÍTICOS DETALHAMENTO

Análise de conteúdo	Análise dos objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação; bases conceituais: paradigmas orientadores e as concepções e valores que os informam, bem como os conceitos e noções centrais que sustentam o Programa CsF.
Análise de contexto	Análise do momento político e condições socioeconômicas em que o CsF foi formulado e encerrado, bem como apreensão do modelo político, econômico e social que sustentou a política à época de sua formulação.
Trajетória institucional	Análise do grau de coerência/dispersão do CsF ao longo do seu trânsito pelas vias institucionais da UFC, buscando perceber as mudanças nos sentidos dados aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme foi adentrando as diferentes unidades acadêmicas e hierarquias organizacionais.
Espectro temporal e territorial (*)	Apreensão da configuração temporal e territorial do percurso do CsF de forma a confrontar as propostas/objetivos gerais da política com as especificidades locais e sua historicidade.

Fonte: Elaboração própria, baseada em Rodrigues (2008).

Nota (*): Essa quarta dimensão analítica não será realizada com profundidade nesta pesquisa porque corresponde a um momento mais avançado de sistematização dos dados, exigindo mais tempo de pesquisa, e mais recursos metodológicos para uma melhor análise. (RODRIGUES, 2008, p. 12). Assim, os aspectos referentes às questões locais e culturais e às relações de poder, que emergem nos discursos dos sujeitos entrevistados, serão apresentados na análise da trajetória institucional.

A avaliação em profundidade, fundamentada no paradigma hermenêutico de avaliação proposto por Lejano (2012), tem como finalidade a interpretação, buscando compreender os significados de uma política para aqueles que a vivenciam, pois Lejano (2012, p. 114) entende que “política, assim como poesia, deve ser lida, interpretada, reinterpretada, mas sem que se determine, de forma alguma, seu significado exato”, o que significa que a uma mesma política podem ser atribuídos diferentes significados, sendo necessário, no caso desta pesquisa avaliativa, adentrar nos detalhes intrínsecos à realidade para conseguir apreender os sentidos que o CsF teve na UFC na percepção dos gestores envolvidos.

Nesse sentido, a avaliação em profundidade permite apreender as percepções dos sujeitos como referência primordial para a construção da trajetória do Programa CsF na UFC, pois uma mesma política pode ser implementada de forma distinta em diferentes instituições, o que Lejano (2012, p. 229) denomina de “coerência institucional”, quando uma política precisa, de alguma maneira e em diferentes aspectos, “encaixar-se” em uma instituição.

Para explicar a noção de coerência de uma política, Gussi (2008) busca em Bourdieu (1996), em seu ensaio “A ilusão biográfica” o aporte fundamental para orientar a trajetória institucional de uma política, pois Bourdieu (1996, p. 81) entende trajetória como “uma série de posições sucessivamente ocupadas por um mesmo agente ou um mesmo grupo em um espaço ele próprio em devir e submetido a transformações incessantes”, isto é, a vida não segue uma ordem lógica, mas se desloca no espaço social e está vinculada a distintos agentes sociais. Da mesma forma, ocorre com as políticas públicas quando adentram os espaços institucionais: elas estão circunscritas a ressignificações e vão se modificando à medida que vão sendo implementadas, seguindo distintas trajetórias.

Metodologicamente, para desenvolver os eixos da avaliação em profundidade, foi realizada uma pesquisa de abordagem quali-

tativa², com aportes quantitativos, além de três procedimentos metodológicos para obtenção dos dados: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevista semiestruturada.

Inicialmente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica com a finalidade de construir uma fundamentação teórica sobre o tema e compreender o contexto político, econômico e social, bem como as concepções ideológicas que nortearam a formulação dessa política pública. Concomitantemente, foi realizada análise de documentos produzidos sobre o CsF tanto no âmbito federal quanto na UFC, como decretos, portarias, planos plurianuais, anuários estatísticos etc.

Foram realizadas, também, entrevistas semiestruturadas com 17 gestores da UFC³, sendo 2 reitores, 2 pró-reitores de graduação, e 1 coordenador de assuntos internacionais, além de coordenadores de 9 cursos de graduação, sendo: 2 cursos do Centro de Ciências, 3 cursos do Centro de Tecnologia e 4 cursos do Instituto de Cultura e Arte, com a finalidade de conhecer como esses gestores de distintos níveis hierárquicos e áreas de conhecimento experienciaram o CsF como política de internacionalização⁴. Para tanto, o roteiro da entrevista foi baseado em cinco eixos: a) Trajetória pessoal e experiência internacio-



2. Segundo Minayo (2005, p. 82), a abordagem qualitativa “atua levando em conta a compreensão, a inteligibilidade dos fenômenos sociais e o significado e a intencionalidade que lhe atribuem os atores”, permitindo maior apreensão dos significados e da experiência dessa política na universidade, sendo primordial para realização de uma avaliação em profundidade.

3. Na apresentação dos relatos, os gestores foram identificados pela função desempenhada e os números 1 ou 2, sendo que o número 1 representa o período de 2012 a 2014, fase inicial do Programa CsF na UFC, quando os estudantes saíram do Brasil para o intercâmbio; e o número 2 representa o período de retorno, de 2014 a 2016.

4. As entrevistas foram realizadas com os gestores envolvidos no processo de implementação do Programa CsF na UFC desde o início em 2012 até seu encerramento em 2016, buscando contemplar as gestões tanto do momento de saída dos alunos, quanto de retorno à Universidade, em especial porque os coordenadores de curso cumprem um mandato de dois anos.

nal dos gestores; b) Contexto institucional; c) Concepção de internacionalização; d) Percepção sobre o Programa Ciência sem Fronteiras e e) Relação entre Internacionalização e Ciência sem Fronteiras.

Para análise dos dados, foi utilizada a ideia de triangulação, proposta por Minayo (2005), realizada a partir do cruzamento dos dados obtidos nas entrevistas dos diversos gestores, com as análises dos documentos, do contexto e da trajetória na UFC, articulando-os com as categorias analíticas levantadas no referencial teórico, o que possibilitou construir a rede de significados sobre o Programa CsF na UFC.

3. O Programa Ciência sem Fronteiras como política de internacionalização do ensino superior

Embora a internacionalização tenha sido objeto de discussões pelo Estado brasileiro desde a década de 1960, com a Reforma Universitária, a discussão ganhou maior evidência a partir do Programa CsF, criado em 2011, trazendo para o debate acadêmico questões sobre os significados, as tendências e os modelos de internacionalização adotados pelas instituições de ensino⁵.

No tocante à concepção de internacionalização, encontra-se uma dualidade de significados. Knight (2003, p.2), referência na temática, entende a internacionalização como um “processo de integrar uma dimensão internacional, intercultural ou global com o objetivo, as funções ou o oferecimento do ensino pós-secundário”. Wit (2015) amplia o conceito de Knight, incluindo em sua finalidade a melhoria da qualidade do ensino superior e da pesquisa, trazendo uma contribuição significativa à sociedade. Sob outra perspectiva, para Van der Wende (1997, p.18) internacionalização é “qualquer esforço sistemático encaminhado a fazer que a educação superior responda aos requerimentos e desafios relacionados com a globalização das sociedades, da economia e dos mercados”.

5. Sobre tudo pelos investimentos realizados pelo Estado brasileiro e pelo diferencial de concessão de bolsas a alunos da graduação.



Em meio à diversidade de concepções, quem tem norteado os rumos da internacionalização da educação superior tem sido as organizações internacionais, sobretudo no tocante à mobilidade estudantil. Sob a perspectiva da Organização das Nações Unidas para a Educação (UNESCO), a internacionalização é uma das estratégias de se utilizar a educação superior para contribuir para o aprimoramento da vida em sociedade, assegurar um desenvolvimento genuíno e sustentável e reduzir as disparidades econômicas, sociais e políticas dos países em desenvolvimento por meio da troca de conhecimento. (UNESCO, 1998).



Sob outro viés, em 1995, a Organização Mundial do Comércio (OMC) no âmbito do Acordo Geral sobre o Comércio de Serviços (GATS), definiu novas regras e novos princípios para o ensino superior, contrários à concepção da UNESCO, incluindo a educação no patamar de mercadoria, com a finalidade de eliminar barreiras ao comércio nessa área, tornando possível combinar o maior acesso à universidade com lucratividade. (WTO, 1998).

Encontram-se, portanto, duas visões distintas sobre a internacionalização do ensino superior, uma de viés acadêmico-institucional, nos moldes sugeridos pela UNESCO, cujas ações são voltadas para a cooperação solidária e outra com viés mercadológico, voltada para a formação de recursos humanos para atender ao mercado de trabalho global, como propõem o Banco Mundial (BM) e a OMC, revelando a disputa de interesses existente no âmbito da educação superior que impõe um valor muito tênue sobre a educação como bem social ou como mercadoria. (SOBRINHO, 2004)⁶.

Nesse contexto de embate de ideias que o Programa CsF foi criado com a finalidade de promover a consolidação, expansão e internacionalização da ciência e tecnologia, da inovação e da competitividade brasileira, sobre o qual esta pesquisa avaliativa realizada no lócus institucional da UFC se debruça.

6. Sobre essas tensões, Bourdieu (2004) já dizia que o espaço científico é lugar por disputa de capitais, uma vez que a ciência passa a ser uma mercadoria, produzida nas universidades e apropriada pelo capital.

4. Uma avaliação em profundidade do Programa Ciência sem Fronteiras na Universidade Federal do Ceará

A fim de apresentar os resultados desta avaliação do Programa CsF na UFC, esta seção foi dividida em três partes, sendo a primeira intitulada “A viagem de ida: análise de conteúdo do Programa Ciência sem Fronteiras”, que analisa os objetivos, critérios, dinâmica de implantação, acompanhamento e avaliação, suas bases conceituais e noções centrais que orientaram o Programa CsF; a segunda, “A viagem de volta: análise de contexto político-institucional do Programa Ciência sem Fronteiras”, que analisa o contexto político-institucional de implementação do Programa CsF; e, por fim, a terceira intitulada “O itinerário: a trajetória institucional do Programa Ciência sem Fronteiras sob o olhar dos gestores da UFC”, que mostra as transformações nos sentidos dados ao programa, conforme foi adentrando nas diferentes unidades acadêmicas e hierarquias organizacionais da UFC.

4.1 A viagem de ida: análise de conteúdo do Programa Ciência sem Fronteiras

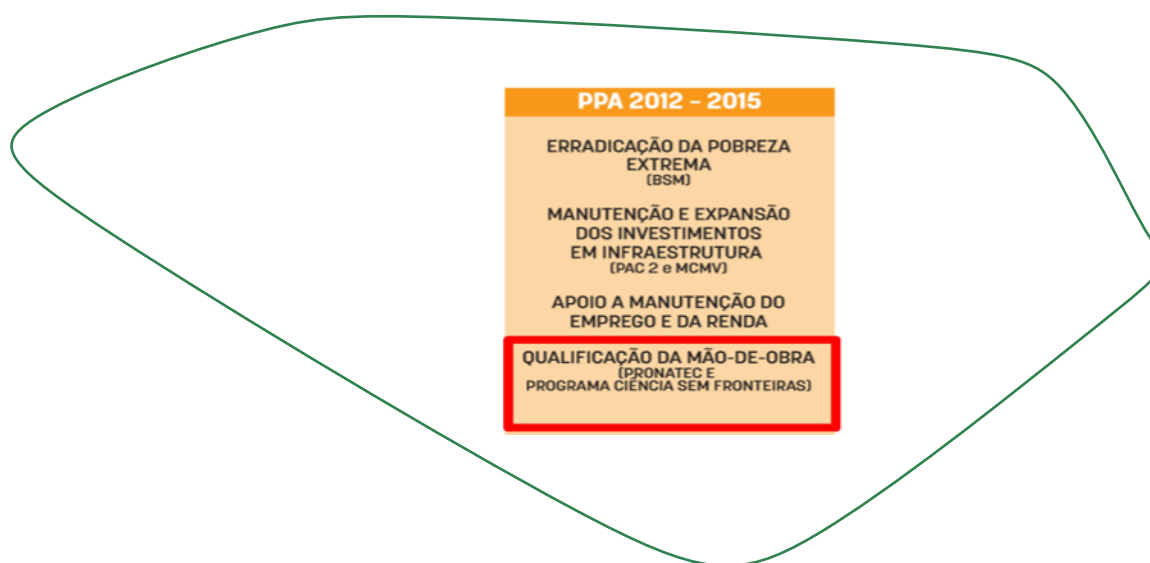
O Programa CsF foi criado no Governo Dilma Rousseff (2011-2016), em 2011, em uma conjuntura de ampliação de políticas públicas, sobretudo na educação, com o objetivo geral, nos termos do Art. 1º, do Decreto nº 7642, de 13 de dezembro de 2011, de

[...] propiciar a formação e capacitação de pessoas com elevada qualificação em universidades, instituições de educação profissional e tecnológica, e centros de pesquisa estrangeiros de excelência, além de atrair para o Brasil jovens talentos e pesquisadores estrangeiros de elevada qualificação, em áreas de conhecimento definidas como prioritárias (BRASIL, 2018).

Apesar de se configurar como um programa de educação, ao aprofundar na análise dos documentos oficiais, observa-se que o Programa CsF estava situado na dimensão econômica do Plano Plurianual 2012-2015 do Governo Dilma Rousseff, como mostra a figura 1:

Dessa forma, é possível inferir que o CsF foi norteado por princípios economicistas, visando atender a interesses particulares do mercado, especialmente ao estabelecer áreas prioritárias, como ciência e tecnologia, que, segundo Chauí (2001, p. 20), “tornaram-se forças produtivas, deixando de ser mero suporte o capital para se converter em agentes de sua acumulação”, uma vez que a força e o poder capitalistas encontram-se no monopólio dos conhecimentos e da informação.

Figura 1 – Prioridades Plano Plurianual 2012-2015



Fonte: Brasil (2014).

Considerado uma ação estratégica no que tange à internacionalização da educação superior no Brasil, o Programa CsF tinha como objetivo conceder 101 mil bolsas de estudo em um período de quatro anos, das quais foram implementadas, segundo o portal do Ciência sem Fronteiras, 92.880 bolsas até janeiro de 2016. Para tal foram investidos, segundo dados da

CAPES e do CNPq, R\$ 13.231.760.718,20, a partir de dotações orçamentárias da União, de entidades públicas e de empresas privadas como TIM, Hyundai, Vale e Natura (BRASIL, 2015).

Por ter sido originado a partir das relações bilaterais entre Brasil e EUA, o CsF configurou-se como um modelo de cooperação Norte-Sul⁷, em que predominou o imperialismo e hegemonia do conhecimento produzido nos países desenvolvidos em detrimento dos subdesenvolvidos, tanto que os Estados Unidos foram os países que mais receberam alunos do Programa CsF, segundo dados do painel de controle. (CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, 2018).

Além disso, o Programa CsF foi elaborado de cima para baixo, sem participação das universidades brasileiras, comprometendo a discricionariedade em seu processo de implementação. (OLIVEIRA, 2014). Nesse sentido, as atribuições das universidades, conforme estabelecido no termo de adesão ao Programa, restringiam-se a divulgar os editais; homologar as inscrições dos candidatos e enviar à CAPES e ao CNPq; e realizar o aproveitamento das disciplinas no retorno dos alunos⁸.

No tocante à UFC, a Universidade não participou de nenhum processo de formulação, nem planejamento, nem acompanhamento, nem avaliação da política, como aponta o relato do reitor 1, que geriu a UFC na fase de início do Programa CsF:

O programa foi concebido sem um amplo debate e o modelo adotado praticamente excluía as universidades do processo de

7. Esse modelo de cooperação Norte-Sul acompanha a lógica do sistema econômico capitalista, de um projeto dominante e universalizante que desconsidera as especificidades e capacidades locais de produzir conhecimento e desenvolver soluções.

8. A implementação do CsF na UFC envolvia três setores: a Coordenadoria de Assuntos Internacionais (CAI), a Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD) e as coordenações de cada curso. Cabia, portanto, à UFC, em suma, divulgar os editais e homologar as inscrições por meio da CAI, registrar a participação dos alunos por meio da PROGRAD e efetuar o aproveitamento das disciplinas desses alunos nas coordenações de curso.

seleção e acompanhamento dos estudantes. Criou-se um problema sério, uma vez que os estudantes da UFC eram aprovados para participar do programa e a universidade não exercia qualquer influência na escolha da universidade e no acompanhamento do desempenho do estudante no exterior. (Reitor 1).

Toda validação final para participação dos alunos e acompanhamento deles no Programa eram realizadas pela CAPES e pelo CNPq.

A análise de conteúdo possibilitou compreender como era a internacionalização antes, durante e após o Programa CsF. Antes do CsF, a CAI tinha como atribuições coordenar as relações da UFC com instituições estrangeiras, por meio dos programas de mobilidade, especialmente o Programa de Estudantes-Convênio de Graduação (PEC-G) e o estabelecimento de convênios com universidades estrangeiras. Com o Programa CsF, houve um aumento significativo no número de alunos da UFC no exterior, fazendo com que a UFC se tornasse a primeira do Ceará e a segunda do Nordeste em relação à participação no Programa (CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS, 2019)⁹.

Essa participação expressiva da UFC no CsF foi atribuída pelo coordenador de assuntos internacionais ao interesse pessoal dos alunos em participar, “conhecer novos países, mas também de conhecer novas formas de tecnologia, de ciência, de talvez encontrar uma possibilidade de fazer um mestrado depois, um doutorado depois”.

Sobre esse crescimento, Silva Júnior e Kato (2016) apontam que a necessidade de avanço da ciência brasileira origina-se no atendimento das demandas econômicas e de interesses privados e não no benefício da construção de uma nação livre e desenvolvida, o que pode ser ratificado no texto do Resumo Executivo do Programa CsF, que diz

O programa de intercâmbio aqui proposto não pretende revolucionar o sistema educacional, mas pretende, isto sim, lançar experimentalmente a semente do que pode ser o início da transformação estratégica na formação de recursos

9. Com o fim do CsF, os índices de mobilidade acadêmica reduziram drasticamente. O Anuário de 2019, base 2018 mostra que em 2018 a UFC teve apenas 59 alunos em universidades estrangeiras. (UFC, 2019)

humanos especializados e preparados para as necessidades do desenvolvimento nacional, ao expor estudantes brasileiros a um ambiente de alta competitividade e empreendedorismo. (CAPES, 2011, p. 3).

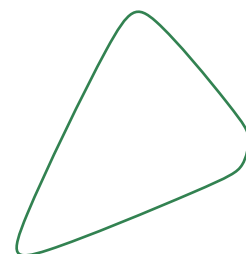
Tendo essa finalidade, justifica-se a definição de áreas prioritárias, centradas nas ciências exatas, engenharias e tecnologias, conforme disposto na Portaria Interministerial nº 01, de 09 de janeiro de 2013, as quais dialogam mais diretamente com a produção industrial e o setor econômico em detrimento das áreas não tecnológicas como as ciências humanas e sociais.

O que se pode observar, por meio da análise de conteúdo, é que a partir do Programa CsF, a internacionalização no sentido de solidariedade entre as universidades vai sendo suprimida e o termo vai assumindo novos sentidos e trajetórias à medida que vão mudando os contextos e os gestores, admitindo contornos mercadológicos, submetendo a universidade à prestadora de serviços universitários. (SOUZA SANTOS, 2011).

Por essa razão, não há como dissociar os paradigmas que nortearam o CsF de todo o contexto em que ele estava inserido. Faz-se necessário, portanto, voltar o olhar para a conjuntura política em que o Programa foi implementado, nos Governos Dilma Rousseff (2011-2016) e Temer (2016-2018), bem como na UFC, compreendendo as gestões dos reitores Jesualdo Pereira Farias (2008-2015) e Henry de Holanda Campos (2015-2019), pois a avaliação de uma política pública não pode estar alijada da configuração do Estado e das instituições em que ela está circunscrita.

4.2 A Viagem de Volta: análise de contexto político-institucional do Programa Ciência sem Fronteiras

A análise de contexto político-institucional mostra que o Programa CsF foi criado no Governo Dilma Rousseff em 2011, em um contexto de Estado desenvolvimentista, a partir de



uma aproximação com os Estados Unidos, seguindo o modelo *top down*¹⁰ de políticas públicas, desconsiderando, assim, a participação das universidades no processo de formulação e planejamento da política.

No entanto, com o *impeachment* da presidente e a assunção de Michel Temer à presidência, sob uma conjuntura ultraneoliberal, o CsF foi encerrado para a graduação, sob a justificativa de cortes orçamentários. Isto ocorre porque, segundo Souza (2009, p.25), em um contexto de neoliberalismo as políticas públicas tendem a ser esvaziadas “em decorrência da crise, da avalanche privatista, do discurso do Estado mínimo, da religiosidade pró-mercado, de problemas com as políticas sociais etc.”

O Programa CsF teve suas primeiras bolsas implementadas na UFC em 2012, na gestão do professor Jesualdo Pereira Farias (2008-2015) em um contexto de ampliação das políticas públicas de educação superior, democratização do acesso, reestruturação e expansão das universidades. Nesse período, a CAI era responsável pelas ações de cooperação internacional e mobilidade acadêmica, composta por um coordenador de assuntos internacionais, três subcoordenadores, dois servidores e um terceirizado, um quadro de servidores insuficiente para atender a alta demanda decorrente do CsF.

Após a ida do professor Jesualdo Pereira Farias para a Secretaria de Educação Superior do MEC em 2015, assumiu a Reitoria o vice-reitor, professor Henry de Holanda Campos, cuja gestão priorizou ações na área de internacionalização. Em sua gestão, foi dada maior visibilidade às posições de destaque da UFC em diversos *rankings* internacionais, observou-se um aumento significativo no número de convênios com universidades estrangeiras, saltando de 110 convênios em 2015 para 183 em 2018, no fim de sua gestão. Além disso, a CAI foi transformada em Pró-Reitoria de Relações Internacionais (PROINTER), ganhando maior autonomia, sobretudo orçamentária. (UFC, 2017).

Identifica-se, portanto, um crescimento na discussão sobre a internacionalização na UFC, tornando a temática uma marca

10. Silva (2008, p. 94) diz que o modelo *top down* considera o estabelecimento de agenda a partir de ações provenientes de cima para baixo, defendida pelos institucionalistas ou elitistas, que consideram que as políticas são amplamente definidas por elites políticas e pelo próprio Estado, destacando-se o Congresso, o presidente, líderes políticos e empresariais, o que indica que a motivação inicial para a formulação de uma política provém de esforços corporativos ou pessoais.

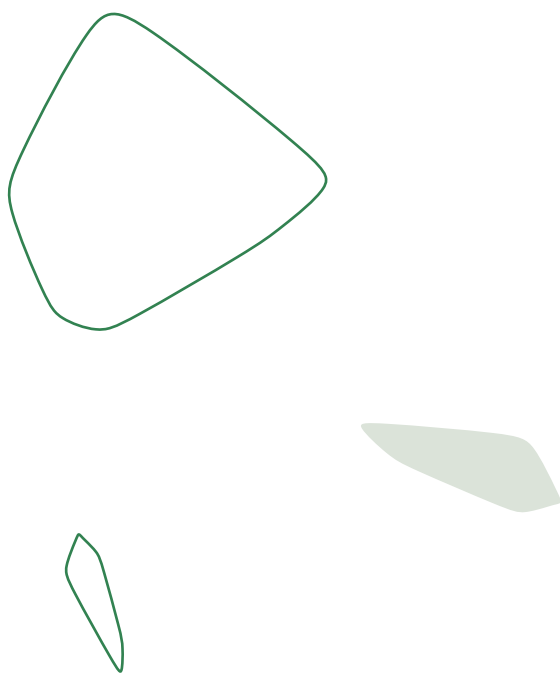
da gestão do reitor Henry de Holanda Campos, o que pode ser ratificado em sua fala quando afirma que os esforços empreendidos para internacionalizar mais a UFC no período de sua gestão são resultados de sua experiência e trabalhos desenvolvidos internacionalmente, como mostra o relato abaixo:

Foi muito dessa minha experiência pessoal que me levou a ter na minha administração a internacionalização como um dos pontos, um dos eixos centrais porque foi isso que eu vi nessas universidades, nas diversas universidades onde eu visitei, um esforço tanto para trazer estudantes de outros países, como também para fazer a mobilidade em outro sentido. Mobilidade de estudantes e professores, tanto saindo quanto chegando. Isso pelo mesmo motivo: porque enriquece ensina você a ver, a apreciar a diversidade, a conhecer outros, outras realidades, outras culturas e isso é muito importante. (Reitor 2)

Observa-se, portanto, que a mudança de reitorado e de contextos pode alterar o percurso das políticas na instituição, uma vez que, na concepção de Lejano (2012, p. 199), as “ações são influenciadas e inseridas em um profundo contexto de história, cultura e relações para que os fenômenos sociais sejam muito mais do que aquilo que podemos trabalhar discursivamente”.

Ao articular o contexto nacional com o contexto institucional, observa-se que a UFC, no bojo das políticas de educação, vai dando novo sentido à sua política de internacionalização à medida que vão mudando os contextos e os gestores. Assim, observa-se que o Programa CsF foi marcado por contradições, resultantes da disputa entre diferentes projetos políticos de Estado e sociedade, com dimensões econômicas, sociais e ideológicas em jogo.

Essas contradições ocorrem porque categorias centrais do projeto democrático para a educação vão sendo progressivamente apropriadas e redefinidas pelo projeto neoliberal, que vai aproximando as políticas públicas do mercado e implementando políticas antagônicas ao seu projeto inicial. Como se verá, isso se apresenta nas trajetórias do CsF na UFC.



4.3 O Itinerário: a trajetória institucional do Programa Ciência sem Fronteiras sob o olhar dos gestores da UFC

A trajetória institucional¹¹ consiste nas ressignificações que a política passa à medida que adentra em distintos níveis hierárquicos e diferentes espaços institucionais, sendo um dos pontos mais relevantes para o entendimento da experiência de implementação das ações dentro de uma política gestada nas esferas superiores (RODRIGUES, 2008; GUSSI, 2008), como é o caso do Programa CsF.

Partindo da análise dos relatos, os resultados apontam para a construção de indicadores acerca das trajetórias do CsF e da internacionalização da UFC, conforme o quadro 2:

11. Conforme descrição metodológica, a análise da trajetória institucional baseou-se em cinco eixos: a) Trajetória pessoal e experiência internacional dos gestores; b) Contexto institucional; c) Concepção de internacionalização; d) Percepção sobre o Programa Ciência sem Fronteiras e e) Relação entre Internacionalização e Ciência sem Fronteiras.



Quadro 2

Trajetórias institucionais do Programa CsF e a internacionalização da UFC: indicadores

DIMENSÕES	INDICADORES	RESULTADOS
Trajetória pessoal	Experiência internacional dos gestores.	• As trajetórias de vida e dos gestores se entrelaçam com a história da UFC e com os contextos históricos, influenciando a percepção deles sobre as políticas de educação superior e o Programa CsF na UFC e sua implementação; • Todos os gestores da administração superior tiveram experiência internacional; enquanto entre os 12 coordenadores, somente 4 não tiveram; • Os gestores foram unânimes em afirmar que é uma experiência muito enriquecedora para a formação, em que o estudante entra em contato com outras culturas, outras visões de mundo, novas línguas, novas tecnologias e formas diferentes de se fazer pesquisa; • A experiência internacional dos gestores contribuiu para o reconhecimento da relevância da mobilidade, o que certamente permitiu à UFC uma maior apropriação do CsF no tocante à implementação do Programa.
Contextos nacionais e institucionais	Percepção dos gestores acerca dos contextos nacional e institucional	• Todos os gestores reconhecem os investimentos em políticas públicas do ensino superior de 2003 a 2016 e demonstraram incertezas e inseguranças no âmbito acadêmico quanto ao futuro das universidades públicas e do desenvolvimento científico no atual contexto, principalmente os coordenadores do Instituto de Cultura e Arte (ICA), área que tem sido atacada pelo Governo Bolsonaro, salvo um coordenador do curso de engenharia de produção mecânica, que demonstrou otimismo em relação aos novos rumos do ensino superior; • Entre os coordenadores de curso, observou-se um maior receio em abordar o contexto da UFC em decorrência das polarizações políticas em que o País se encontra e, em especial, pelo momento político-institucional que a Universidade tem vivenciado, sobretudo em 2019.

Internacionalização	Concepções dos gestores acerca da internacionalização	• Em geral, esteve alinhada com a indicada pela UNESCO, voltada para a solidariedade entre as instituições, com exceção do coordenador do curso de engenharia de produção mecânica, que restringiu a formação a atender as demandas do mercado, conforme indicado pela OMC. • Os gestores da administração superior avaliam positivamente a internacionalização da UFC com base na criação da Pró-Reitoria de Internacionalização (PROINTER) e com o destaque da Universidade nos <i>rankings</i> internacionais; • Os coordenadores de cursos veem que a internacionalização ainda precisa se desenvolver, pois enfrenta barreiras como a língua e a presença de poucos alunos estrangeiros na UFC.
O Programa CsF na UFC	Percepção dos gestores acerca da formulação, planejamento, implementação e resultados do Programa CsF na UFC	• No tocante à formulação, os gestores são unânimes em afirmar que o Programa ampliou as possibilidades na formação dos alunos. Ademais, para os gestores da administração superior, o CsF contribuiu para a democratização do ensino superior e estruturou o processo de internacionalização da UFC; • Sobre o planejamento, para os gestores, o CsF foi elaborado de forma muito rápida e desconsiderou a participação das universidades. Para os coordenadores de curso, faltou maior rigor no processo seletivo e a falta de proficiência da língua comprometeu o desempenho dos alunos no intercâmbio; • Sobre a implementação, todos mencionaram a falta de acompanhamento dos alunos pela UFC durante o intercâmbio, a dificuldade em aproveitar as disciplinas no retorno, atraso na conclusão de curso dos alunos e a falta de contrapartida dos alunos para a UFC no retorno do CsF.
O Programa CsF e a internacionalização da UFC	Percepção dos gestores sobre a relação entre o Programa CsF e a internacionalização da UFC	• Os gestores da administração superior compreendem que, apesar de o CsF não ter aumentado as parcerias entre as universidades, o Programa representou a internacionalização da UFC, sensibilizou a comunidade acadêmica para a internacionalização, influenciou nos <i>rankings</i> de internacionalização da Universidade, contribuiu para o aumento da mobilidade acadêmica (passiva) na UFC • Para os coordenadores de curso, o CsF fez parte da internacionalização da UFC.

Fonte: Elaboração própria (2020).

Nessa construção de trajetórias aqui realizada, foi possível perceber o quanto as trajetórias pessoais dos gestores se entrelaçam com os percursos da Universidade e com os contextos históricos e o quanto suas experiências internacionais foram primordiais na interpretação e do CsF na UFC, fazendo com que eles se apropriassem do Programa em seu processo de implementação.

No tocante aos contextos, todos os gestores reconheceram o investimento em políticas públicas do ensino superior de 2003 a 2016 e manifestaram incertezas quanto ao futuro das universidades públicas, especialmente no atual contexto de medidas neoconservadoras e neoliberais, que afetam as universidades e transformam os sentidos da formação e a trajetória da internacionalização, com exceção de um coordenador do curso de engenharia de produção mecânica, que demonstrou otimismo em relação aos novos rumos do ensino superior. Já entre os coordenadores de curso, percebeu-se um maior receio em abordar o contexto da UFC em decorrência das polarizações políticas em que o País se encontra e, em especial, pelo momento político-institucional que a Universidade tem vivenciado, sobretudo em 2019¹².

A concepção de internacionalização dos gestores, em geral, esteve alinhada com a indicada pela UNESCO, voltada para a solidariedade entre as instituições, com exceção de um curso na área de engenharia que restringiu a formação a atender as demandas do mercado, conforme indicado pela OMC. Sobre a internacionalização da UFC, observou-se uma variação nas representações dos gestores à medida que vai descendo na hierarquia organizacional. Os gestores da administração superior avaliam que a internacionalização da UFC avançou com a criação da Pró-Reitoria de Internacionalização (PROINTER) e com o destaque da Universidade nos *rankings* internacionais; enquanto o pró-reitor de graduação 1 e os coordenadores veem a internacionalização da UFC ainda tímida, em via de mão única.

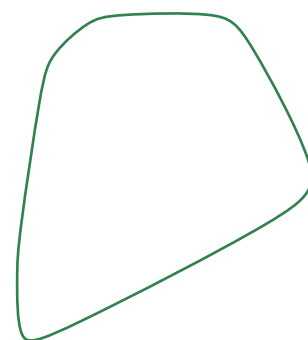
12. Ano de eleição para Reitor, quando o presidente Jair Bolsonaro indicou o candidato menos votado na consulta universitária, rompendo com a tradição democrática que vinha sendo implementada desde 1995, de respeitar a escolha da maioria da Universidade, gerando assim um ambiente de incertezas e inseguranças democráticas.

Em relação ao Programa CsF na UFC, também houve distintos posicionamentos. Os reitores viram o CsF como uma ampliação de oportunidades na formação dos estudantes, como um programa democrático que possibilitava o acesso a alunos de qualquer classe social às melhores universidades do mundo; o pró-reitor de graduação 2, que na época era coordenador de programas acadêmicos da PROGRAD, responsável pela implementação inicial do CsF na UFC e o coordenador de assuntos internacionais, responsável pelo Programa a partir de 2013, reconheceram a relevância do CsF, mas apresentaram as limitações de se implementar uma política pública elaborada de maneira muito rápida, instituída de cima para baixo, sem a participação das universidades e com todas as restrições estruturais que a UFC dispunha frente a dimensão do CsF.

Sobre a implementação do Programa, ficou evidente que, apesar dos esforços da CAI, a UFC não tinha estrutura organizacional suficiente para dar conta do volume de trabalho decorrente das ações do Programa. Além disso, constatou-se inconsistências no registro sobre a participação dos alunos no CsF. Os gestores também fizeram críticas ao processo seletivo dos alunos participantes e à falta de acompanhamento dos alunos no exterior, que era restrita à CAPES e ao CNPq.

Outro aspecto que apresentou antagonismos refere-se aos resultados que o CsF trouxe para a UFC. Na percepção dos reitores, dos pró-reitores de graduação e do coordenador de assuntos internacionais, apesar de o Programa não ter contribuído para estreitar os laços com universidades estrangeiras, contribuiu para aumentar a visibilidade da Universidade, aumentou a mobilidade acadêmica e estimulou a institucionalização da internacionalização na UFC.

No entanto, foi possível perceber que para os coordenadores de cursos de graduação, que tem uma relação mais próxima com os alunos, que vivenciam a sala de aula, o CsF não trouxe resultados para a UFC, uma vez que não houve mudanças nas



aulas, nos desenhos curriculares dos cursos em decorrência do CsF. Para eles, os resultados foram pessoais, na formação dos alunos, que em sua maioria estão bem colocados no mercado de trabalho.

Notou-se divergências também na percepção sobre a relação entre o CsF e a internacionalização da UFC. Para o reitor 1 e para o pró-reitor de graduação 2, o CsF impulsionou o fortalecimento da internacionalização e sensibilizou a comunidade acadêmica sobre o assunto; o pró-reitor de graduação 1 e alguns coordenadores veem relação direta entre ambos, fazendo referência ao que os *rankings* informam; o reitor 2 e alguns coordenadores preferiram não opinar sobre essa relação, tendo em vista que não foram realizados estudos que a comprovassem, até aquele momento.

Já o coordenador de assuntos internacionais, apesar de avaliar que, no geral, o Programa tem relação com a internacionalização da UFC, ele relativiza essa relação por meio de uma análise dos critérios estabelecidos pela CAPES. Ele considera que no quesito mobilidade acadêmica, o CsF tem relação com a internacionalização da UFC, pois elevou esses números. No tocante à existência de disciplinas ministradas em língua estrangeira, aumento de laços entre as universidades e número de publicações, ele não percebe influência do CsF.

A análise da trajetória do CsF na UFC, como previsto, aponta compreensões distintas acerca do Programa CsF na Universidade e de seus desdobramentos na internacionalização. Essas distinções são claramente manifestas, principalmente entre os gestores da administração superior e os coordenadores de cursos, uma vez que tanto a função exercida, o cargo que ocupam, quanto suas afiliações teóricas e valores influenciam a forma como eles percebem o Programa e o colocam em prática na UFC. (OLIVEIRA, 2014).

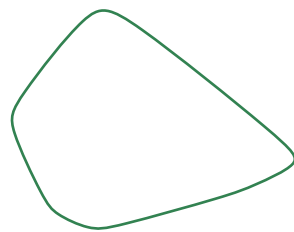
5. Considerações finais

Por meio da avaliação em profundidade, esta pesquisa avaliativa possibilitou uma compreensão mais ampla e detalhada acerca do Programa CsF na UFC, considerando suas intencionalidades, diferentes contextos e distintos sujeitos envolvidos em sua implementação, produzindo novos resultados sobre o Programa e a internacionalização, que contribuem para a afirmação das possibilidades da educação superior como um direito e um bem público em meio às tensões político-institucionais que a qualificam como mercadoria.

Assim, por meio da articulação entre o conteúdo, o contexto e as trajetórias, notou-se que, a partir do CsF, a internacionalização da educação superior foi assumindo novos sentidos e percursos dentro da Universidade. Na UFC, uma internacionalização que, mesmo tímida, vinha sendo pautada nos princípios da solidariedade, sobretudo à época dos CsF, tem se transformando e vem admitindo uma lógica mercadológica, fundamentada nos valores que orientam o mercado.

Os resultados da pesquisa avaliativa demonstram que, apesar do projeto de internacionalização em curso que dentro da Universidade existem forças que resistem e que modificam a implementação dessas políticas, orientados por suas próprias concepções de internacionalização. Isso revela o campo de tensões que envolve a universidade pública e a internacionalização do ensino superior.

Isso significa que apesar de existir toda uma intencionalidade, dirigida pelo Estado ou por organismos internacionais ou até por atores institucionais que direcionam a internacionalização para a lógica mercantil, há dentro desse campo de disputas, gestores que afetam o percurso dessas políticas por causa da discricionariedade, que é inerente às suas ações. (GUSSI; OLIVEIRA, 2015). Dessa forma, compreende-se que as pessoas podem vivenciar a política de maneiras muito diferentes do que o que foi planejado, pois, segundo Lejano (2012, p.202),



“elas trazem a política à realidade. São coparticipantes da construção da política”.

Levando-se em consideração as ideias de Lejano, pode-se dizer que a internacionalização não consiste em um ato meramente burocrático. A internacionalização é uma ideia, e essa ideia é passível de contradições, que perpassam também a universidade, a política de educação superior, a concepção de ciência, o contexto político, o conflito entre o público e o privado.

E, considerando essas contradições, a UFC possui uma história institucional, composta por distintos atores, alguns deles que lutam e resistem às forças e estruturas do campo, que imprimem suas marcas nas políticas, dando-lhe coerência institucional (LEJANO, 2012), isto é, aderindo aos contextos institucionais que remetem aos sentidos dados pelos atores envolvidos aos objetivos do programa e à sua dinâmica conforme a política vai adentrando as diferentes unidades acadêmicas e hierarquias organizacionais.

E assim, a UFC vai construindo, em meio às suas contradições, rumos para a internacionalização. E nas suas trajetórias, potencialmente, podem construir alternativas de internacionalização voltadas para a formação humana integral, contribuindo para construção de uma sociedade mais justa e menos desigual, afirmando a educação superior como um bem público, um direito de todos, dever do Estado e de responsabilidade coletiva.

Referências

ALMEIDA, Simone Maranhão Costa. A Internacionalização da Educação superior e Suas Muitas Fronteiras. In: **Anais** da XII Jornada do HISTEDBR e X Seminário de Dezembro, Caxias-Ma, 2 a 4 de dezembro de 2007. Caxias, MA: HISTEDBR-MA / CESC, 2014.

BOURDIEU, Pierre. A ilusão biográfica, in Amado, Janaína. e Ferreira, Mareta de M., **Usos e abusos da história oral**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **Os Usos Sociais da Ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: UNESP, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 7642, de 13 de dezembro de 2011**. Institui o Programa Ciência sem Fronteiras. Brasília, DF, dez, 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7642.htm. Acesso em: 23 abr. 2018.

BRASIL. **Relatório Anual de Avaliação do PPA 2012-2015**: ano base 2013. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: SPI/MP, 2014.

BRASIL. **Relatório nº 21- CCT, 2015**. Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática: Programa Ciência sem Fronteiras. Brasília, Senado Federal, 2015. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=3789268&disposition=inline>. Acesso em: 20 mar. 2019.

BRASIL. **Portaria Interministerial nº 01, de 09 de janeiro de 2013**. Institui as áreas e temas prioritários de atuação do Programa Ciência sem Fronteiras. Brasília, DF, jan, 2013. Disponível em: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/30156831/doi-2013-01-11-portaria-interministerial-n-1-de-9-de-janeiro-de-2013-30156824. Acesso em 25 maio 2018.

CHAUÍ, Marilena. **Escritos sobre a Universidade**. São Paulo: Editora Unesp, 2001.

CIÊNCIA SEM FRONTEIRAS. **O Programa**. Disponível em: <http://www.cienciasemfronteiras.gov.br/web/csf/o-programa>. Acesso em: 14 maio 2018.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. **Documento Completo do Programa Ciência sem Fronteiras**. 2011. Disponível em: http://www.CAPES.gov.br/images/stories/download/Ciencia-sem-Fronteiras_DocumentoCompleto_julho2011.pdf. Acesso em: 24 maio 2018.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR. Programa Ciência sem Fronteiras terá novo foco. **Portal CAPES**, 26 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.CAPES.gov.br/pt/36-noticias/8052-programa-ciencia-sem-fronteiras-tera-novo-foco-com-objetivo-de-beneficiar-alunos-mais-pobres>. Acesso em: 10 jul. 2019.

GUSSI, Alcides Fernando. Apontamentos teóricos e metodológicos para a avaliação de programas de microcrédito. **AVAL: Revista Avaliação de Políticas Públicas**, 2008. p. 29-39. Disponível em: <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/22512>. Acesso em 14 jun 2018.

GUSSI, Alcides Fernando e OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. Discutindo Paradigmas Contra Hegemônicos de Avaliação de Políticas Públicas. In: **I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas**, 2015. Disponível em: http://www.anepcp.org.br/redactor_data/20161128173253_sl_alcides_fernando_gussi.pdf. Acesso em: 15 jun. 2018.

GUSSI, Alcides Fernandes. **Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual**. 2005. 356f. - Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, Programa de Doutorado na área de Educação, Sociedade, Política e Cultura, Campinas (SP), 2005.

KNIGHT, Jane. **Updated Internationalization Definition. International Higher Education**. Boston; v. 33, 2003.

LEJANO, Raul P. **Parâmetros para análise de políticas públicas: a fusão de texto e contexto**. Campinas, SP: Arte Escrita, 2012.

LIPSKY, Michael. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

MINAYO, Maria Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves de; SOUZA, Edinilsa Ramos de (Org.). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.

OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. A Implementação do Programa Bolsa Família sob a perspectiva da condicionalidade educacional: uma análise a partir dos agentes públicos de base. In: **Revista do Serviço Público**. Brasília: 517-544. Out/dez 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/527>. Acesso em: 03 jul. 2019.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Proposta para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval**. n. 1. Fortaleza: UFC, 2008. Disponível em: <http://www.mapp.ufc.br/index.php/pt-br/revista-aval/edicoes>. Acesso em: 22 jun. 2018.

SILVA JÚNIOR, João dos Reis e KATO, Fabíola Bouth Grello. A Política de Internacionalização da Educação superior no Plano Nacional de Pós-Graduação (2011-2020). In: **Rev. Inter. Educ.** Sup., v.2, nº 1, p.138-151, jan./abr. Campinas, SP, 2016.



SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa.

Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. Maria Ozanira da Silva e Silva (Org). São Paulo: Veras Editora; São Luiz: GAEPP, 2008.

SOBRINHO, José Dias. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 703-725, Especial - Out. 2004.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Políticas Públicas:** introdução às atividades e análise. Natal, RN: EDUFRRN, 2009.

SOUZA SANTOS, Boaventura de. **A universidade no século XXI:** para uma reforma democrática e emancipatória da universidade. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

UNESCO. **Declaração Mundial sobre Educação superior no Século XXI:** visão e ação, Paris, 1998. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-a-Educa%C3%A7%C3%A3o/declaracao-mundial-sobre-educacao-superior-no-seculo-xxi-visao-e-acao.html>. Acesso em: 05 dez. 2018.

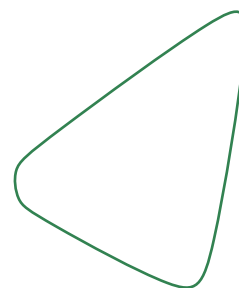
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Anuário Estatístico da UFC 2019, Base 2018. **UFC**, 2019. Disponível em: https://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/anuario_estatistico/anuario_estatistico_ufc_2019_base_2018.pdf. Acesso em: 11 jun. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ. Provimento nº 01, de 20 de janeiro de 2017. Cria a Pró-Reitoria de Relações Internacionais. **UFC**, 2017. Disponível em: https://www.ufc.br/images/_files/a_universidade/consuni/provimento_consuni_2017/provimento01_consuni_2017.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

VAN DER WENDE, Marijk. **Missing links: The Relationship between National Policies for Internationalisation and those for Higher Education in General.** In: KALVERMARK, T.; VAN DER WENDE, M.(Eds.). National Policies for the Internationalization of Higher Education in Europe. Hogskoleverket Studies. Estocolmo: Agência Nacional para la Educación Superior, p. 10-31, 1997.

WIT, Hans de et al. **L'Internationalisation de l'Enseignement Supérieur. Direction Générale des Politiques Internes. Département Thématique B: Politiques Structurelles et de Cohésion. Parlement Européen.** 2015. Disponível em: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540370/IPOL_STU\(2015\)540370_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540370/IPOL_STU(2015)540370_EN.pdf). Acesso em: 15 jun. 2018.

WORLD TRADE ORGANIZATION. Education Service – nota documental de la secretaria. 1998.



5

PARA ONDE VÃO AS EMENDAS?

Analisando as características municipais que afetam o recebimento de recursos de emendas orçamentárias (2015-2019)

Lidia Ten Cate

Mestranda em Políticas Públicas (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) lidianicoletencate@gmail.com

André Marengo

Doutor em Ciência Política (Universidade Federal do Rio Grande do Sul) Professor do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul amarencoufrgs@gmail.com

1. Este capítulo refere-se à síntese do TCC de autoria de Lidia Nicole dos Santos Ten Cate e orientado por André Marengo, no âmbito do Curso de Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. O trabalho destacou-se por sua qualidade e relevância, recebendo Menção Honrosa do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas durante o IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em 2021.

1. Introdução

Emendas parlamentares são apresentadas, seja em estudos acadêmicos, seja na opinião pública, como sinônimos de gasto ineficiente. Emendas seriam *pork barrel*, instrumento de gasto baseado na busca por maximização de apoio político. O marco dessa temática são os estudos que analisam o congresso estadunidense (MAYHEW, 1974; WEINGAST, SHEPSLE; 1981; CAIN; FEREJOHN, 1987).

No Brasil, esse dispositivo também faz parte do cenário político, tornando-se objeto de estudo e debate ao longo das últimas décadas (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005; AMES, 2003; CARVALHO, 2003). São despesas não vinculadas, não tendo finalidade previamente determinada, nem sendo parte de um fluxo contínuo de alocação e sobretudo são voluntárias, o que lhes confere caráter negociável e discricionário.

A literatura convencional sobre emendas parlamentares no Brasil apresenta dois limites: (1) considera emendas exclusivamente como *pork barrel*, política distributiva visando retorno eleitoral; e (2) concentra-se majoritariamente no comportamento ao nível federal, ora nos legisladores, ora na liberação dos recursos pelo Executivo. A partir disso surgem lacunas, como a não consideração dos entes municipais nessa esfera de análise. Essa ponderação é relevante na medida em que se identifica que no ano de 2019, 35% dos municípios brasileiros foram beneficiados por pelo menos uma transferência dessa modalidade.

Municípios brasileiros apresentam distintas realidades. Grín e Abrucio (2019) sinalizam que a dependência de transferências não é um fenômeno comum entre os municípios, havendo diferenças referentes aos recursos financeiros e humanos disponíveis. Além disso, a própria composição orçamentária não é homogênea, e a análise dos orçamentos entre os 5.570 municípios brasileiros revela grande variação nas decisões sobre prioridades de gasto (MARENCO; TEN CATE, 2021). Mais da metade dos municípios gasta acima do mínimo constitucional

em educação (25%) e aqueles localizados no último quartil gastam entre 35% e 55% de seus orçamentos nesta função.

A lacuna nos estudos sobre emendas desconsidera as características de cada município que condiciona o recebimento e altera os efeitos desses recursos. Dessa forma, o presente estudo busca analisar fatores políticos e fiscais que afetam as chances de um município receber emendas orçamentárias individuais.

Os achados mostram as características de baixa arrecadação municipal, alta votação do prefeito eleito e alinhamento partidário como potenciais características para aumento do recebimento de emendas. Considerando a relevância que a obtenção de emendas adquire nos orçamentos municipais, o esforço aqui empreendido é relevante, pois soma camadas de complexidade ao tema e incita novos estudos.

2. As emendas orçamentárias no contexto brasileiro

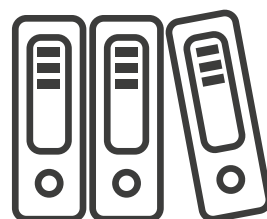
A possibilidade do poder legislativo de alterar o orçamento formulado pelo poder executivo é uma prerrogativa institucional presente no texto constitucional vigente, em seu artigo 166, parágrafos 2º a 4º, é mencionada a prerrogativa do legislativo de apreciar e alterar o orçamento enviado pelo executivo. A possibilidade de o legislativo realizar emendas ao orçamento nas normas desta carta são o pano de fundo da presente pesquisa.

As emendas orçamentárias tratadas pelo estudo, propõem alterações ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), podendo ser chamadas também de emendas ao Orçamento ou ainda, no jargão popular e midiático, de emendas parlamentares. Os instrumentos de planejamento e orçamento no Brasil se estruturam com o Plano Plurianual (PPA), um instrumento de médio prazo, compreendendo os três últimos anos de um governo e o primeiro do subsequente. Esse instrumento estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pela gestão. Dentro da vigência do PPA são elaboradas anualmen-

te a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que enuncia as políticas públicas e prioridades para o ano de execução, assim como a Lei Orçamentária Anual (LOA), que estima as receitas e fixa as despesas do exercício financeiro.

Conforme prevê o texto constitucional, todas as emendas ao orçamento devem ser apresentadas a uma comissão mista que as apreciará e emitirá parecer. A referida comissão é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMPOF). A CMPOF tem quarenta membros titulares, sendo trinta Deputados e dez Senadores. Dentro deste grupo é indicado o Relator Geral do PLOA. Uma ponderação importante dentro da execução das emendas é que após a sua aprovação pela referida comissão se sucede apreciação de diferentes atores até que o recurso seja de fato empregado. Assim, o recurso passa por etapas, que não são concluídas necessariamente no ano de execução da emenda (BAIÃO *et al*, 2018). Dessa forma, ainda que o valor empenhado esteja expresso na LOA de um determinado exercício o valor poderá chegar em anos, ficando dentro da classificação “restos a pagar”. A mensuração das emendas para análises levará em conta as etapas deste processo, visto que a não execução do valor pode prejudicar mecanismos inferidos pela literatura como o *credit claming*. Maiores detalhamentos sobre o processo de tramitação e execução podem ser encontrados em trabalhos que se debruçaram sobre a temática (BAIÃO; COUTO, 2017; MESQUITA, 2008; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2005).

Segundo a Resolução nº 1/2006 do Congresso Nacional as emendas podem ser classificadas quanto a seus proponentes como individuais, de bancada, de comissão e da relatoria. Além da identificação do proponente, as emendas se dividem de acordo com o tipo de alteração que fazem no PLOA, entre as de receitas e as de despesas. As emendas à despesa são classificadas como de remanejamento, apropriação ou de cancelamento. O objeto de estudo deste artigo são as emendas individuais de apropriação, nas quais os senadores e deputados realizam alterações nas despesas e direcionam recursos para fins específicos.



As emendas individuais tiveram seu papel drasticamente alterado ao longo dos anos, tendo sua importância aumentada na última década. Na Resolução nº 02/1995 a execução dessa modalidade foi preterida em relação a modalidades de execução coletivas. Como comentam Limongi e Figueiredo (2005) as emendas individuais são as primeiras a serem contingenciadas quando o governo enfrenta problemas com gastos públicos. No entanto, com o passar do tempo observou-se o aumento da sua proporção em número e volume de recursos em relação às modalidades coletivas de proposição. De acordo com Barone (2014), entre 2002 e 2012 foram elaboradas 90 mil emendas individuais, de um total de 110 mil contabilizando as emendas de todas as modalidades. O mesmo autor pontua que é através desse mecanismo que o legislador possui o caminho mais curto para transformar sua vontade em ação do Estado.

No ano de 2015 a Emenda Constitucional (EC) nº 86 alterou os artigos 165, 166 e 198 referentes a emendas. As emendas individuais se tornaram impositivas. A execução delas passou a ter valor fixo de 1,2% da receita corrente líquida (RCL). A partir disso, a perspectiva de análise das emendas individuais muda, não há mais a necessidade de avaliar seu grau de execução por parte do executivo, tema que foi alvo de inúmeras análises (LIMONGI E FIGUEIREDO, 2005; MESQUITA 2008). Esse recurso que já contava com características que o tornavam importante instrumento de análise, como a sua discricionariedade, toma maior centralidade no debate orçamentário brasileiro.

Não só o caráter impositivo foi alterado, como foi incluso artigo que isenta emendas individuais de seguir os critérios de adimplência impostos aos entes beneficiados por elas. Em outras palavras, essas emendas podem ser destinadas a entes que não necessariamente cumpram as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000). Assim, as exigências financeiras e de transparência, como mínimos orçamentários constitucionais de gasto com Saúde e Educação e limite máximo de endividamento, publicação de relatórios periodicamente, entre outras questões, deixam de ser impeditivo para recebimento de recursos. Em seu estudo Baião (2016) mostra que a situa-

ção fiscal dos municípios impactava no grau de execução das emendas recebidas, assim há indicativo de que o perfil de recebimento pode ter alterações após a vigência dessa nova regra.

A EC nº86/2015 instituiu também uma regulação sobre o gasto funcional. A partir da LOA de 2016 metade do valor das emendas orçamentárias individuais passa a ser obrigatoriamente empregado na função orçamentária da saúde. De fato, os pareceres preliminares de 2014 e 2015 já apresentavam uma parcela obrigatória de recursos a serem destinados à saúde, mas a presente emenda constitucionaliza o comportamento.

2.1 O que sabemos sobre esses recursos?

As primeiras análises sobre emendas orçamentárias focaram seus retornos eleitorais para os legisladores, sejam diretos, como aponta Ames (2003), ou indiretos, no caso de Samuels (2002). Os estudos que se seguiram continuaram a explorar a conexão eleitoral entre o emprego desses recursos e o retorno em votos. As análises encontraram resultados diferentes dos primeiros autores. Pereira e Rennó (2007), ao analisarem a alocação de emendas como fator potencial para reeleição de deputados, mostram que a proporção de emendas executadas para cada deputado é significativa para sua reeleição, apenas em contextos em que o chefe do executivo é um *incumbent*, ou seja, disputará a reeleição. Mesquita (2008) analisa dados de três legislaturas. A autora não encontra confirmação da hipótese de que há relação positiva entre o valor executado das emendas de cada parlamentar e o sucesso eleitoral. O que ocorre em seus resultados é o contrário, a autora identifica relação negativa entre as variáveis.

Indo além do debate sobre retornos eleitorais, mas ainda focadas no nível federal, podem ser encontradas análises da relação entre os poderes legislativo e executivo. As raízes desses estudos vêm do dilema de governabilidade imposto pós CF/1988 (ABRANCHES, 1988; MAINWARING, 1993). O argumento sustentado por essa linha é de que as emendas seriam

instrumentos utilizados pelo executivo na busca de cooperação do legislativo na aprovação de seus projetos (AMES, 2003; PEREIRA; RENNÓ, 2003). Baião, Couto e Juca (2018) consideram o papel do alinhamento partidário entre ministros e os proponentes das emendas e de emendas enviadas por deputados e senadores membros da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). Como descrito anteriormente, essa análise de potencial execução perde relevância no contexto de vigência da EC nº 86/2015.

Ainda que incipiente, a inclusão dos municípios vem sendo objeto de estudos recentes no campo das emendas orçamentárias. O trabalho de Barone (2014) buscou, entre outras coisas, identificar se legisladores elaboram e aprovam mais emendas que beneficiem atores locais ligados à sua base partidária. Nesse estudo, o autor salienta o caminho distinto entre esse comportamento e a simples alocação difusa, que tem como único intuito o voto diretamente. Entre os achados, o autor elenca quantificações de quanto recurso a mais um município receberia por ser do partido do deputado que distribui as emendas. A justificativa indicada pelo autor para benefício de prefeituras alinhadas politicamente, é a busca de deputados por bases onde o risco de atores locais reivindicarem autoria do serviço ou política da emenda, seja baixo. O diferencial trazido pelos achados é a inserção da figura da liderança local como um agente ativo nas negociações:

Prefeitos são, de um lado, atores políticos fundamentais para a construção de candidaturas vitoriosas nas eleições proporcionais e atuam em prol de membros de seu partido. A cooperação e articulação entre membros de uma organização partidária é um elemento central da competição eleitoral. Por outro lado, os prefeitos são os demandantes de benefícios geograficamente localizados. A coordenação entre parlamentares e governantes locais influencia os resultados das decisões no Congresso Nacional. (BARONE, 2014, p.132).

O autor avalia o impacto do partido vencer a eleição no total de recursos introduzidos ao orçamento por emendas, encontrando impacto positivo e significativo. Neste estudo analisa-se além

das emendas individuais destinadas para prefeituras, as emendas destinadas a entidades sem fins lucrativos no mesmo município. Nesse segundo caso os resultados foram nulos. Por fim, o próprio autor comenta que estudos posteriores deverão avaliar se os resultados encontrados são sustentados quando utilizado o valor liquidado. A escolha do autor por fazer uso do valor apresentado pelo legislador se deve ao “menor ruído” na mensuração do recurso que de fato se desejaria alocar no município. Esse uso é possível porque o teste buscava avaliar potencial de alocação para o município de acordo com suas características, sendo assim o valor pretendido para a localidade é uma *proxy* representativa.

Baião (2016) destaca o papel central do prefeito, já indicado pelo estudo anterior, e vai além, identificando características que o tornam o agente adequado para auxiliar na conversão do recurso para apoio político. Dentre esses fatores aparecem as características diferenciadas dos municípios dentro da federação brasileira, indicando que a autonomia administrativa e política do ente possibilita essa dinâmica. Também identifica que a articulação de partidos nos diferentes níveis faz diferença e leva a privilégio do alinhamento partidário. Para essa constatação o autor conclui que “as emendas cujo dinheiro circula dentro dos cofres do governo municipal são as que trazem retorno político, ainda que tímido” (BAIÃO, 2016, p. 44).

O mecanismo da afirmação citada se baseia na facilitação do *credit clamming* quando há alinhamento de deputado e prefeito, o segundo protege a localidade contra os rivais. Por retorno tímido faz referência a magnitude do coeficiente não ser alta o suficiente para se inferir que o voto seja o único objetivo das emendas alocadas. Essa identificação é possível pois em sua análise o autor usa como variáveis explicativas para o desempenho do deputado os montantes alocados a cada grupo de beneficiários: governo federal, estado, municípios e as entidades sem fins lucrativos.

O estudo de Bertholini *et al* (2018), toma outras dimensões de importância, uma vez que projeta uma análise muito alinha-

da ao que se propõe aqui. O objetivo da pesquisa é investigar o impacto das emendas nos indicadores de desenvolvimento humano nos municípios. Para isso, os autores fazem uso do *propensity score matching* (PSM), técnica utilizada na avaliação de políticas públicas (SILVA, 2018) para investigar a melhoria de indicadores municipais. O foco é no impacto sobre indicadores de desenvolvimento humano, tais como mortalidade infantil, número de empregos formais, entre outras. O período avaliado abrange 1999 até 2010. Esse é o estudo que mais se distancia da fala usual de ligação dos recursos de emendas com políticas de *pork barrel*.

Os resultados da pesquisa mostram efeito positivo no desenvolvimento local em municípios que recebem emendas orçamentárias, em comparação aos que não recebem. As emendas alocadas repercutem em fatores sociais como a mortalidade infantil e o desempenho escolar, e promovem o desenvolvimento, por meio da criação de empregos e da elevação da renda média (BERTHOLINI; PEREIRA; RENNÓ, 2018). Além disso, os autores debatem a necessidade de coordenação da aplicação de emendas em municípios, uma vez que os recursos apresentam retornos decrescentes acima de um certo limite.

Por fim, o estudo mais recente e relevante dentro da temática (BAIÃO *et al*, 2019) faz uma análise que considera emendas alocadas na função orçamentária da Saúde em municípios. Nesse artigo há uma análise inédita de emendas por função orçamentária considerando indicadores para estimar a necessidade do recurso enviado. Os autores utilizam o conceito de “necessidade fiscal” para verificar se essa característica tem relação com a disponibilização de recursos através de emendas orçamentárias alocadas na função saúde. O que os resultados indicam, analisando as emendas de 2011-2014, é que o fator de necessidade social não tem magnitude na decisão dos legisladores. Além do fator já identificado por outros autores de beneficiamento de localidade alinhadas partidariamente, os autores identificam que municípios com irregularidades fiscais que dificultem ou impossibilitem a execução das emendas têm menos recursos alocados.

Cabe destacar que todos os estudos avaliaram em seus escopos temporais o contexto anterior à EC nº 86/2015. Isso é relevante pois como já mencionado essa emenda tem potencial de modificar significativamente a dinâmica de alocação. A possibilidade de desconsiderar o condicionamento da liberação do executivo e as características de regularidade fiscal dos beneficiários abre novas possibilidades para os legisladores. Segundo levantamento feito por Baião (2016), no ano de 2014, apenas 17,8% dos municípios estavam com todas as exigências supridas no sistema de regulação das transferências voluntárias.

3. Contribuições desse estudo

Considerado a revisão de literatura e o contexto institucional a presente pesquisa parte da premissa de que a alocação das emendas ocorre dentro de um universo limitado de possibilidades. Cada legislador tem a possibilidade de alocar 25 emendas, sendo suas opções seu estado e um universo extenso de municípios que ele abrange, assim as próprias regras institucionais brasileiras projetam um cenário onde alguns serão beneficiados em detrimento de outros. A escolha em si é feita pelo legislador.

Ao buscar identificar que razões tornam um município mais propenso ao recebimento de emendas, esse estudo se debruça sobre análise de padrões de alocação no contexto pós EC nº 86/2015, dado que os estudos que consideraram análises municipais até então o fizeram antes dessa mudança institucional. As mudanças são significativas e já foram expostas, estudos recentes mostram inclusive que as normas antigas limitavam a execução. Pereira e Rennó (2015) relatam que no período anterior a EC nº /86 o Executivo aparentava alterar de forma substancial a vontade do Legislativo em relação a quais municípios beneficiar com as emendas. Além disso, ao liberar recursos para municípios inadimplentes, amplia-se o número de municípios que podem receber esses recursos. Sem a vigência da EC nº 86/2015 havia relação



negativa entre taxa de execução das emendas e situação fiscal do município (BAIÃO *et al.*, 2018). Dada a magnitude dessas mudanças, o comportamento gerado por elas é um tópico de análise válido uma vez que as alterações conforme explicadas levam a possibilidades de novas alocações.

O principal achado sobre a dinâmica de alocação das emendas orçamentárias consiste no alinhamento partidário entre legislador e prefeito. Contudo o efeito encontrado pelos estudos é em geral moderado (SANTANA, 2011; BARONE, 2014; BAIÃO, 2016; BAIÃO; COUTO; OLIVEIRA, 2019). Busca-se testar, aqui, se o alinhamento partidário entre prefeito e legislador federal se mantém como fator relevante na alocação de emendas no contexto de redução do constrangimento exercido pelo Executivo Federal na alocação de emendas parlamentares individuais pós EC nº 86/2015 (Hipótese 1). Aqui não é realizada uma comparação com período anterior, apenas avalia-se a continuação da relevância desse fator já mapeado pela literatura.

Um fator fortemente explorado pela literatura é a relação entre alocação e sucesso eleitoral. Como argumenta Barone (2014), os deputados buscam municípios em que o risco de atores locais reivindicarem crédito do recurso alocado pela emenda seja baixo. Além do alinhamento, outro fator que pode colaborar para essa segurança é a baixa competição pelo executivo municipal. A função de utilidade em relação ao *credit claiming* é mais garantida às lideranças do legislativo, quando a probabilidade de continuidade de um partido aliado à prefeitura for elevada. Converter uma transferência de recursos para uma localidade em votos não é uma tarefa simples e direta (SAMUELS, 2002; BARONE 2014). Isso ganha ainda mais relevância quando se ressalta que as emendas têm execuções de seus valores não só em um ano, mas por um período mais extenso, permitindo inclusive abranger distintas gestões municipais. Nesse sentido, considera-se que municípios com baixa competição eleitoral são mais atrativos para o recebimento de emendas orçamentárias (Hipótese 2). Essa é uma hipótese ainda não testada, dessa forma vai além das inferências feitas até o momento, mas

mantém a lógica de conexão eleitoral da literatura vigente. Em específico essa análise busca entender qual o nível de segurança considerado na escolha dos legisladores.

Além dos condicionantes de recebimento na esfera político-partidária, cabe inserir a estratégia municipal de buscar os recursos de emendas. Como exposto por Baião (2016) os prefeitos são parte interessada na alocação de emendas. Dessa forma se faz necessário considerar sua capacidade de buscar recursos para manutenção na busca pela maximização de apoio político (DOWNS, 1999). Grín e Abrucio (2019) sinalizam que a dependência de transferências não é um fenômeno geral entre os municípios, pois dentro da extensão territorial do país há diferenças referentes aos recursos financeiros e humanos. As diferenças de recursos financeiros e humanos comentadas pelos autores, guardam relação com o debate realizado sobre arrecadação do IPTU: as capacidades de arrecadação divergem entre municípios, as distorções geradas levam municípios com corpo burocrático mais qualificado a arrecadarem somas mais próximas ao potencial real dos tributos municipais. Municípios com baixa quantidade e qualificação administrativa, por sua vez, arrecadam menos, ficando mais dependentes de transferências. Considerando os limites orçamentários dos municípios, como graus de liberdade para prefeitos na expansão de gastos, as emendas orçamentárias podem representar recurso para a expansão orçamentária. Dessa forma, a hipótese considerada é de que prefeitos com orçamento com menor capacidade de autofinanciamento tendem a buscar por emendas orçamentárias junto aos legisladores (Hipótese 3).

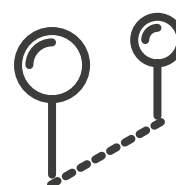
3.1 Metodologia

Para testar as hipóteses foi utilizado método de regressão linear (*Ordinary least squares*) multivariado. De acordo com Stock e Watson (2010), o estimador deste modelo, mínimos quadrados ordinários, escolhe os coeficientes de modo que a linha de regressão estimada fique o mais próxima possível dos

dados observados, e essa proximidade é medida pela soma dos quadrados dos erros cometidos pelos valores preditos.

A configuração desse modelo para teste das hipóteses aqui apresentadas está resumida no Quadro 1. Para a primeira hipótese, será utilizada como variável dependente o valor alocado pela emenda, à unidade de análise utilizada é emenda alocada. Para as demais hipóteses a unidade de análise será o município, a variável dependente se refere ao valor destinado em emendas para municípios. Sendo assim, cada hipótese será testada com duas diferentes variáveis independentes (empenhado e liquidados). Essa distinção se justifica pela execução orçamentária das emendas ser composta por diversas etapas, são consideradas empenho de liquidação nesse estudo por trazerem informações sobre o valor pretendido na alocação e sua execução efetiva no mesmo ano, respectivamente. Esse grupo de hipóteses considera como escopo temporal as emendas empenhadas entre 2016 e 2019.

Sobre as variáveis independentes cabem algumas considerações, o alinhamento partidário foi considerado entre o partido do legislador no ano de apresentação da emenda e do prefeito em relação ao partido pelo qual concorreu. No segundo modelo a continuidade partidária foi utilizada como uma *proxy* de baixa competição pois mede além da reeleição, a manutenção de um mesmo grupo político na prefeitura. Considerando a limitação de uma reeleição no executivo, essa métrica foi escolhida como melhor aproximação da competitividade. O percentual de votos do candidato eleito em relação ao primeiro turno é outra métrica que caracteriza o nível de disputa municipal pelo cargo. Por fim, no terceiro modelo a variável independente é operacionalizada através dos impostos de competência municipal, Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISS), Imposto sobre a Transmissão de bens e Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Os municípios arrecadam também através de taxas e contribuições, no entanto a *proxy* aqui escolhida busca uniformizar a análise e, portanto, serão avaliados apenas os impostos citados. Além das variáveis independentes descritas, serão utilizadas variáveis de controle demográfico em todos os modelos.



Quadro 1

Estrutura dos modelos OLS utilizados para cada hipótese

HIPÓTESE	VARIÁVEIS INDEPENDENTES	VARIÁVEIS INDEPENDENTES	RELAÇÃO ESPERADA
1) O alinhamento partidário entre prefeito e legislador federal se mantém como fator relevante na alocação de emendas no contexto de redução do constrangimento exercido pelo Executivo Federal na alocação de emendas parlamentares individuais pós EC 86/2015	Alinhamento partidário entre proponente da emenda e prefeito do município.	Valor da Emenda Alocada (empenhado e liquidado)	Positivo
2) Municípios com baixa competição eleitoral são mais atrativos para o recebimento de emendas orçamentárias	% votos prefeito eleito continuidade partidária	Valor Recebido em Emendas Orçamentárias (empenhado e liquidado)	Positivo
3) Prefeitos com orçamento com menor capacidade de autofinanciamento tendem a buscar por emendas orçamentárias junto aos legisladores	% do orçamento oriunda de arrecadação própria (total e por cada imposto: ITBI, ISS e IPTU)	Valor Recebido em Emendas Orçamentárias (empenhado e liquidado)	Negativo

Fonte: Elaboração própria.

As informações para mensurar as variáveis foram extraídas de bases de dados abertos. Os valores empregados em emendas serão extraídos do Portal da Transparência do Governo Federal. Já os dados relativos à filiação partidária dos atores e resultados eleitorais nos municípios, serão extraídos de dados do Tribunal Superior Eleitoral. Serão utilizados resultados da eleição de 2016 para mensurar a competição eleitoral, e das eleições para deputados e senadores de 2014 e 2018. Os dados referentes à demografia e informações gerais dos municípios serão extraídos de bases do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Algumas informações são do CENSO 2010, se tem noção aqui que a defasagem desses dados pode distorcer resultados, no entanto é a informação mais atual para muitas variáveis em nível de desagregação municipal. Quando disponíveis em bases de dados mais atuais se optará pelo uso dessas, a exemplo das estimativas populacionais e informações da base de informações municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (MUNIC).



4. Resultados e discussão

A primeira hipótese considera que a EC nº 86/2015 reforçou a relação positiva de alinhamento partidário entre prefeito municipal e legislador federal como fator para explicar a alocação de emendas parlamentares individuais. Essa é a única entre as hipóteses testadas que considera como unidade de análise a emenda orçamentária. Isso se fez necessário para observar o comportamento do alinhamento partidário entre o legislador proponente da emenda e o prefeito do município beneficiado.

A proporção das que possuem alinhamento partidário é 22,5% entre 2015 e 2019. No período temporal avaliado a maior proporção está em 2017 (26%) e a menor em 2018 (17%). Como *proxy* da preferência por alocação em municípios com alinhamento foram utilizados os valores empenhados e liquidados em emendas orçamentárias. Na tabela 1 são apresentados os coeficientes para variável de interesse dos modelos de regressão linear controlados.

Tabela 1

Alinhamento Partidário e Valores Empenhados em emendas, coeficientes dos Modelos de Regressão Linear

	ALINHAMENTO ENTRE LEGISLADOR E PREFEITO	PR ² AJUSTADO
2015-2019	122.800*** (20.06)	0,016
2015	42.090 (9133)	0,0184
2016	71.140 (48.180)	0,0216
2017	283.000*** (52.580)	0,0501
2018	49.730 (38.530)	0,0045
2019	130.500*** (37.730)	0,0203

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Notas: Erros padrão entre parênteses.

Significância estatística dos coeficientes:

***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1.

Modelos controlados por População estimada 2014, Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação.

No caso dos modelos que consideram o período 2015-2019 como variável dependente, o alinhamento partidário manteve-se positivo e estatisticamente significativo com a inclusão de controles. Sua magnitude e sinal positivo indicam que emendas alocadas para municípios com alinhamento apresentam valores em média R\$122.800,00 acima das empenhadas para municípios onde o partido do prefeito e do deputado que aloca emenda não são o mesmo.

Quando observadas as emendas por ano o alinhamento, o efeito é positivo e significativamente estatístico apenas para 2017 e 2019. Uma similaridade entre esses dois anos é o fato de serem anos pré-eleitorais, no primeiro caso de eleições federais e no segundo municipais. Os mesmos modelos foram realizados para os valores liquidados, apesar dos coeficientes serem positivos para alinhamento não apresentaram significância estatística. O coeficiente de determinação é baixo, visto que esse modelo considera um dos múltiplos fatores que influenciam a alocação das emendas.

Os resultados até o momento levam ao descarte da hipótese nula para os anos de 2017 e 2019, e para o período completo dos anos quando analisados de forma agregada. Os efeitos encontrados para 2019 e para 2015-2019 são de magnitude similar aos identificados por Barone (2014). Já para o ano de 2017 a magnitude é superior. Dessa forma, relacionando com as pesquisas anteriores não há razões para crer que esse deixe de ser um fator com relevância na alocação. Os resultados instigam pesquisas mais detalhadas sobre o ano de 2017.

A partir da segunda hipótese passa-se a considerar o município como unidade de análise. Assim foram somados os valores alocados em emendas para o município. Para trabalhar as emendas em escala municipal optou-se pelo uso na forma per capita, dividindo os valores totais de emendas, de acordo com cada forma agregada, pela população estimada do município para o ano de 2014 segundo IBGE.



Nessa hipótese a relação de interesse está entre a competição política e os valores recebidos em emendas. O período avaliado permite avaliação dos efeitos de resultados de dois pleitos eleitorais municipais, de 2012 e 2016. A tabela 2 apresenta os coeficientes dos modelos que testaram essa hipótese.

Tabela 2

Competição eleitoral e Valores Empenhados e Liquidados em emendas per capita, coeficientes dos modelos de Regressão linear

	EMPENHADO			LIQUIDADO		
	PERCENTUAL DE VOTOS PREFEITO ELEITO	CONTINUIDADE PARTIDÁRIA	PR ² AJUSTADO	PERCENTUAL DE VOTOS PREFEITO ELEITO	CONTINUIDADE PARTIDÁRIA	PR ² AJUSTADO
2015	0,0007 (0,00)	0,1677' (0,09)	0,0055	0,2554 (0,17)	8,5680' (4,95)	0,1373
2016	(-)0,0054 (0,05)	0,7356 (1,32)	0,0415	0,2548 (0,16)	2,6898 (3,99)	0,0931
2017	0,1615* (0,081)	(-)0,3533 (2,23)	0,0275	0,5193** (0,17)	(-)4,4609 (4,71)	0,1328
2018	0,1386 (0,093)	(-) 2,2624 (2,36)	0,0610	0,4392* (0,18)	(-)3,24 (4,47)	0,0958
2019	0,1404 (0,09)	(-)1,868 (2,17)	0,0658	1,3172*** (0,38)	9,7345 (9,24)	0,2659

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Nota: Erros padrão entre parênteses. Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1.

Modelos controlados por Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação.

O percentual de votos do prefeito eleito mostrou efeito significativo sobre os valores alocados em emendas, empenhados em 2017 e liquidados de 2017 a 2019. Os coeficientes foram positivos conforme esperado na hipótese aqui testada. Como observado na tabela acima os valores liquidados em 2019 apresentam a maior magnitude indicando que mantidos os demais controles constantes o aumento em uma unidade do percentual de votos do prefeito eleito gera incremento médio de R\$1,32 no valor per capita empenhado em emendas para o município. Em outras

palavras, um município de cerca de 10 mil habitantes receberia em média 13,2 mil reais a mais no ano de 2019 em emendas a cada 1% a mais da votação de seu prefeito eleito em 2016.

Apesar dos resultados anteriores fornecerem indicativos de confirmação parcial da hipótese, algumas ponderações são necessárias. A continuidade partidária não só não foi significativa para nenhum dos modelos como apresentou oscilação de seu sinal. A migração partidária é permitida para ocupantes de cargos do executivo, além disso as mudanças no cenário federal também podem induzir os prefeitos a se posicionarem partidariamente. Dessa forma a construção dessa variável, que considera continuidade pela manutenção do partido no executivo municipal, não mensura os casos em que o mesmo candidato se manteve no poder trocando de legenda. Avaliar os candidatos à reeleição é um possível caminho a ser considerado em pesquisas futuras para captar esse comportamento. Cabe mencionar também que o coeficiente de determinação nesse modelo também é baixo, no entanto chama atenção que em relação aos demais anos o R^2 para as emendas liquidadas em 2019 foi elevado, outro indicativo que leva a possibilidade de futuras explicações do porquê neste ano a baixa competição teve papel mais relevante na explicação da destinação de emendas.

A última hipótese considera que quanto menor a participação de arrecadação fiscal própria no orçamento municipal, maior a probabilidade para a busca de emendas parlamentares por incumbentes orientados por estratégias de reeleição. Nessa hipótese se mantém os valores de emendas orçamentárias per capita como variável a ser explicada, na mesma operacionalização já descrita. As variáveis de interesse se referem a arrecadação própria municipal, mensuradas através dos três impostos de competência municipal: ISS, ITBI e IPTU. Para respeitar a ordem temporal da hipótese serão utilizados os valores arrecadados no ano anterior à proposição da emenda, assim são compreendidos dados das receitas municipais entre 2014 e 2018. Além de avaliar os impostos separadamente, a soma das proporções deles



será aqui caracterizada como “arrecadação própria total”. A proporção foi calculada sobre a receita total do município no exercício financeiro.

Entre os três impostos a maior proporção de arrecadação, em média, se encontra no ISS com proporção entre 2,49% e 2,82%. Os totais de arrecadação própria apresentam médias entre 4,38 e 4,92% entre os anos avaliados. Há, contudo, variações entre as arrecadações: as medianas são todas inferiores às médias, o que indica existência de valores discrepantes localizados na parte superior da distribuição.

Para melhor compreensão da relação entre as variáveis de interesse se estruturam os modelos da seguinte forma, (1) arrecadação total (ISS+ITBI+IPTU) incluída como uma variável, (2) modelo com ISS, ITBI e IPTU inclusos, mas de forma desagregada e (3) modelos com cada imposto incluso sem a presença dos demais. Os coeficientes podem ser observados na tabela 3.



Tabela 3

Arrecadação Própria Municipal e Valores Empenhados em emendas per capita, coeficientes dos modelos de Regressão linear

	ARRECAÇÃO PRÓPRIA TOTAL	ISS	ITBI	IPTU	R ² AJUSTADO
2015	-21,132 (40,35)				0,1357
		133,123* (53,73)	-545,55* (247,21)	-222,198* (100,89)	0,1526
		94,78' (0,0757)			0,1386
			-691,05** (225,21)		0,1448
				-278,41** (91,74)	0,1446
2016	-57,744*** (19,14)				0,1043
		-77,939' (47,049)	270,31** (101,46)	-175,58** (67,08)	0,1158
		-90,357' (46,86)			0,1049
			202,590* (99,38)		0,1054
				-150,635* (65,0603)	0,1068
2017	-111,205*** (32,12)				0,1422
		-91,229' (48,76)	-446,701' (261,86)	-60,065 (82,29)	0,1418
		-128,975** (46,30)			0,1368
			-672,131** (221,93)		0,1386
				-167,068* (70,86)	0,1340
2018	-131,412*** (34,51)				0,1046
		-95,443 (58,0425)	-440,207 (283,065)	-113,538 (76,52)	0,104
		-146,135** (55,74)			0,0962
			-759,216** (240,44)		0,0996
				-204,900** (64,45)	0,0998
2019	-250,005*** (71,20)				0,0242
		(-)115,743 (118,91)	(-)269,293 (328,82)	-401,41** (138,83)	0,0242
		-214,503' (115,37)			0,0195
			-859,494*** (217,07)		0,1056
				-215,392*** (54,26)	0,1057

Fonte: Elaborado pela autora (2020).

Notas: Erros padrão entre parênteses. Significância estatística dos coeficientes: ***0,001 **0,01 *0,05 ' 0,1. Modelos controlados por Gini, taxa de urbanização, taxa de analfabetismo e idade de instalação.

Nos modelos no qual a variável explicativa foi mensurada como a soma dos impostos Arrecadação Própria Total (ISS+IPTU+ITBI), os resultados levam a indicativo de confirmação da hipótese. Todos os anos apresentaram sinal negativo para esse coeficiente, apenas para o ano de 2015 a inclusão dos controles tornou a variável não estatisticamente significativa. Dessa forma o indicativo aqui é de que o aumento na proporção da receita proveniente de arrecadação própria, possui relação negativa com o recebimento de valores empenhados em emendas.

A magnitude dos coeficientes aumenta progressivamente ao longo dos anos avaliados. Mantendo os demais controles constantes a cada 1% a mais da receita oriunda de impostos municipais o valor per capita empenhado em emendas diminui em média R\$57,74 (2016), R\$111,21 (2017), R\$131,41 (2018) e R\$250,00 (2019). Retomando o exemplo anterior, isso significa que em um município com cerca de 10 mil habitantes o incremento de 1% a mais de sua receita proveniente de arrecadação de impostos municipais em 2018, diminui em média R\$250.000,00 no valor empenhado em emendas para o município em 2019.

Quando incluídos de forma desagregada o ISS em 2015 e o ITBI em 2016, apresentaram sinal positivo e significância estatística. Salvo esses casos, os demais mantiveram a tendência esperada de relação negativa, mas apresentaram significância em poucos modelos. O IPTU foi negativo e estatisticamente significativo em 2015, 2016 e 2019 nos modelos junto com ISS e ITBI. Além disso a magnitude dos coeficientes desse imposto foi representativa: mantendo os demais controles constantes, cada 1% a mais da receita oriunda de arrecadação de IPTU gera decréscimo médio de R\$222,20 (2015), R\$175,58 (2016) e R\$401,41 (2019) no valor per capita empenhado em emendas para os municípios.

Dentro dos três impostos avaliados, o IPTU foi o que correspondeu a maior parte da relação negativa da arrecadação total com os valores recebidos em emendas pelo município. Novamente

Nos modelos no qual a variável explicativa foi mensurada como a soma dos impostos Arrecadação Própria Total (ISS+IPTU+ITBI), os resultados levam a indicativo de confirmação da hipótese. Todos os anos apresentaram sinal negativo para esse coeficiente, apenas para o ano de 2015 a inclusão dos controles tornou a variável não estatisticamente significativa. Dessa forma o indicativo aqui é de que o aumento na proporção da receita proveniente de arrecadação própria, possui relação negativa com o recebimento de valores empenhados em emendas.

A magnitude dos coeficientes aumenta progressivamente ao longo dos anos avaliados. Mantendo os demais controles constantes a cada 1% a mais da receita oriunda de impostos municipais o valor per capita empenhado em emendas diminui em média R\$57,74 (2016), R\$111,21 (2017), R\$131,41 (2018) e R\$250,00 (2019). Retomando o exemplo anterior, isso significa que em um município com cerca de 10 mil habitantes o incremento de 1% a mais de sua receita proveniente de arrecadação de impostos municipais em 2018, diminui em média R\$250.000,00 no valor empenhado em emendas para o município em 2019.

Quando incluídos de forma desagregada o ISS em 2015 e o ITBI em 2016, apresentaram sinal positivo e significância estatística. Salvo esses casos, os demais mantiveram a tendência esperada de relação negativa, mas apresentaram significância em poucos modelos. O IPTU foi negativo e estatisticamente significativo em 2015, 2016 e 2019 nos modelos junto com ISS e ITBI. Além disso a magnitude dos coeficientes desse imposto foi representativa: mantendo os demais controles constantes, cada 1% a mais da receita oriunda de arrecadação de IPTU gera decréscimo médio de R\$222,20 (2015), R\$175,58 (2016) e R\$401,41 (2019) no valor per capita empenhado em emendas para os municípios.

Dentro dos três impostos avaliados, o IPTU foi o que correspondeu a maior parte da relação negativa da arrecadação total com os valores recebidos em emendas pelo município. Novamente os coeficientes de determinação são baixos dada

a explicação de uma das variáveis consideradas na alocação-arrecadação total se relaciona negativamente de forma mais pronunciada em 2015 e 2017.

Nos modelos com a mensuração da variável dependente como valores liquidados de emendas a arrecadação própria total apresentou relação negativa com recebimento de emendas em todos os anos, exceto 2015, e significância estatística para 2018 e 2019. Nos impostos avaliados separadamente o IPTU permaneceu sendo destaque assim como nos valores empenhados. Esse imposto manteve sinal negativo e significância estatística para os anos de 2016 e 2019.

Com os testes das três hipóteses mencionadas é possível delimitar a resposta para o questionamento “quem recebe?”. Salvo diferenças de período avaliado e especificidades pontuais há indicativo de que hoje quando um legislador tem em mente empenhar uma emenda a um município é mais provável que o faça para um local com um prefeito de seu mesmo partido. Além disso, ganham destaque municípios onde o prefeito em exercício tenha vencido a eleição municipal por ampla maioria de votos e que possua proporcionalmente uma arrecadação própria baixa, em especial relativa ao IPTU. A probabilidade de que os valores alocados sejam liquidados no ano de apresentação de emendas são afetadas, em menor medida que o empenho, também pelo percentual de votos recebido pelo prefeito e a arrecadação própria municipal com foco mantido no IPTU.

5. Considerações finais

O estudo apresentado buscou analisar características políticas e orçamentárias que afetam as chances de um município receber emendas orçamentárias individuais. A análise adotada divergiu da maior parte dos estudos até este momento: o foco não foi no eixo federal, no qual a alocação ocorre, nem na ênfase a fala usual de ineficiência desta alocação.

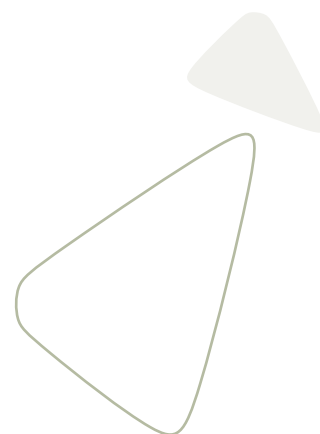
O tema abordado sofreu consideráveis alterações institucionais a partir de 2015, com a emenda constitucional nº 86. A maior parte dos estudos que avaliaram as emendas orçamentárias individuais não consideraram o período posterior à EC 86/2015 que, entre outras mudanças, tornou-as impositivas. Considerando esse período, retomou-se a avaliação de características municipais que atraíram em maior medida os recursos de emendas orçamentárias.



Na avaliação do alinhamento partidário como fator relevante para a alocação de emendas, os resultados encontrados corroboram os de Barone (2014). Identificou-se que emendas apresentadas para municípios onde há alinhamento, entre os partidos do prefeito e do legislador tem, em média, valores superiores às demais.

A baixa competição eleitoral dentro do município, mensurada pelo percentual de votos do prefeito, foi um fator relevante para o recebimento de emendas orçamentárias. Já a continuidade partidária não mostrou o mesmo efeito, o que pode ser explicado pela migração partidária, que é permitida aos chefes de executivo. Dessa forma, sugere-se que a reavaliação dessa hipótese pode ser realizada futuramente com candidatos à reeleição.

Ainda na análise de fatores que atraem recursos de emendas aos municípios, a arrecadação própria, em especial do IPTU, apresentou relação negativa com o recebimento de emendas. Esse achado ainda não havia sido mapeado para o período pré EC nº 86/2015, mas dialoga com a literatura prévia. A hipótese de que municípios com menor arrecadação própria estariam mais propensos a busca por recursos de emendas insere os chefes do executivo municipal como atores ativos na alocação desses recursos. Em suma, esses agentes não podem ser considerados pela literatura de emendas orçamentárias como desprovidos de interesse ou mesmo de ação, pois indicativos como o mencionado aqui mostram que isso levaria a ignorar parte do mecanismo causal de alocação desses recursos.



Os achados deste estudo corroboram a necessidade da agenda de pesquisa de emendas orçamentárias nos municípios. A relação identificada com arrecadação própria insere o município como agente ativo na alocação das emendas. O presente estudo pavimenta o caminho para futuras pesquisas, que podem se beneficiar da metodologia aplicada para testar novas hipóteses ou reavaliar hipóteses sugeridas, além de expandir as possibilidades de recortes avaliando as emendas dentro dos municípios. Um possível laboratório para teste dos efeitos desses recursos é a sua relevância no enfrentamento da crise sanitária da pandemia de Covid-19 nos municípios. Para além deste exemplo, conclui-se que análises avaliando a magnitude dos recursos de emendas parlamentares nos orçamentos municipais e as suas possibilidades de alocação e realização são urgentes e capazes de ampliar o entendimento sobre a dinâmica dos municípios.

Referências

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**, v. 31, n. 1, pp. 5-33, 1988. Disponível em: <<https://politica3unifesp.files.wordpress.com/2013/01/74783229-presidencialismo-de-coalizao-sergio-abranches.pdf>>.

AMES, Barry. **Os Entraves da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. BAIÃO, Alexandre Lima. Emendas Orçamentárias Individuais: **Efeitos Eleitorais, Condicionantes da Execução e Qualidade do Gasto Público**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas, 2016. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17727>>.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do pork barrel: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opin. Pública**, Campinas, v. 23, n. 3, p. 714-753, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104627620170003000714&script=sci_abstract&lng=pt>.



BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Quem ganha o quê, quando e como? Emendas orçamentárias em Saúde no Brasil. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 27, n. 71, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782019000300204&lng=en&nrm=iso>.

BAIÃO, Alexandre. Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves; JUCÁ, Ivan. (2018). A execução das emendas orçamentárias individuais: papel de ministros, cargos de liderança e normas fiscais. **Revista Brasileira de Ciência Política**, v. 25, p. 47-86. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010333522018000100047&script=sci_abstract&lng=pt>.

BARONE, Leonardo. **Eleições, partidos e política orçamentária no Brasil: explorando os efeitos das eleições locais na política nacional**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas - Escola de Administração de Empresas, 2014. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/11683>>.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos; RENNO, Lúcio. Pork is policy: Dissipative inclusion at the local level. **Governance**, v.31, n.4, p. 701-720, 2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/25638>.

CAIN, Bruce; FERREJOHN, John; FIORINA, Morina. **The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence**. Cambridge: Harvard University Press, 1987.

CARVALHO, Nelson Rojas de. **E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

DOWNS, Antony. **Uma Teoria Econômica da Democracia** (1a). EDUSP, 1999.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Governos locais: uma leitura introdutória**. ENAP, 2019.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Processo orçamentário e comportamento Legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 737-776, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S001152582005000400002&script=sci_arttext&lng=pt> .

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil. **Lua Nova**, São Paulo, n. 28-29, p. 21-74, Apr. 1993. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451993000100003&lng=en&nrm=iso>.

MARENCO, André; TEN CATE, Lidia. Municípios são todos iguais? Decisões sobre gasto, orçamento e políticas públicas em governos locais. *Revista de*



Sociologia e Política [online]. 2021, v. 29, n. 77. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/1678-987321297701>>. Epub 24 Set 2021. ISSN 1678-9873. <https://doi.org/10.1590/1678-987321297701>.

MAYHEW, David., **Congress: The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

MESQUITA, Lara. **Emendas ao Orçamento e Conexão Eleitoral na Câmara dos Deputados**. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. 2008. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-26082009-002734/pt-br.php>>.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lúcio. Distribuição de Emendas Orçamentárias do Legislativo e Inclusão Dissipativa nos Municípios Brasileiros: 1998 a 2010. **EBAPE- FGV- Escola Brasileira de Administração Pública**. 2015 Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17657>>.

PEREIRA, Carlos; RENNO, Lucio. O que é que o reeleito tem? O retorno: o esboço de uma teoria da reeleição no Brasil. **Rev. Econ. Polit.**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 664-683, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-31572007000400010&lng=en&nrm=iso>.

PEREIRA, Carlos; RENNÓ, Lucio. Successful Reelection Strategies in Brazil: The Electoral Impact of Distinct Institutional Incentives. **Electoral Studies**, 22 (3): p. 425-448, 2003.

SAMUELS, David. Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising: Campaign Finance and the Sources of Personal Vote in Brazil. **The Journal of Politics**, v. 64, n 3, p. 845-63, 2002.

SANTANA, Vitor Leal. **Atraindo o pork: que fatores emplicam a execução das emendas orçamentárias no Brasil?**. 2011. 85 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) -Universidade de Brasília, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8702>.

SILVA, Glauco Peres. **Desenho de Pesquisa**. ENAP, 2018.

STOCK, James H; WATSON, Mark W. **Introduction to Econometrics**. 3. ed. Addison-Wesley Series in Economics, v. 1. Addison-Wesley, 2010.

WEINGAST, Barry; SHEPSLE, Kenneth; JOHNSEN, Christopher. The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. **Journal of Political Economy**. V.89, p. 642-64, 1981. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/24108101_The_Political_Economy_of_Benefits_And_Costs_A_Neoclassical_Approach_to_Distributive_Politics/link/00b7d52c4564450c55000000/download>

6

EXISTEM PRINCÍPIOS DE JUSTIÇA EQUITATIVA NA EDUCAÇÃO?

Um estudo de programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

Francymonni Yasmim Marques de Melo

Doutoranda em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP)
yasmimmarquesm@gmail.com

Sandra Gomes

Doutora em Ciência Política (Universidade de São Paulo)
Professora do Departamento de Políticas Públicas da UFRN e da Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais. Pós-doutorado no Centro de Estudos da Metrópole/CEBRAP. sgomes.vaughan@gmail.com

1. Este capítulo refere-se à síntese da Dissertação de autoria de Francymonni Yasmim Marques de Melo e orientado por Sandra Cristina Gomes, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte. O trabalho destacou-se por sua qualidade e relevância, recebendo Menção Honrosa do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas durante o IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em 2021.

1. Introdução

Qual o papel da educação na transformação de indivíduos e sociedades? As políticas educacionais e a escola têm um papel transformador ou apenas reproduzem a estrutura social e as suas desigualdades? Longe da ambição de querer reduzir uma questão tão complexa a explicações simplistas, a tentativa feita aqui de recuperar essas duas linhas de argumentação é situar o leitor deste texto que, a partir dos achados da sociologia da educação e dos seus alertas para o potencial de reprodução das desigualdades sociais no ambiente escolar, assim como dos estudos da teoria e filosofia política sobre a necessidade de uma teoria de justiça equitativa, o estudo ancorou-se na literatura conhecida como “justiça na escola”, que argumenta, em síntese, que “as políticas educacionais podem adotar mecanismos de correção das desigualdades, isto é, princípios equalizadores que objetivem dar mais vantagens aos que estão em desvantagem e, com isto, promover justiça social no ambiente escolar com consequentes reverberações para toda a sociedade, visando uma igualdade real” (MELO, 2020, p.18).

À luz desses argumentos, a dissertação que embasa este capítulo buscou responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais princípios ou visões de justiça estão contidos no desenho de programas educacionais e como eles são operacionalizados no momento da implementação? Para responder a essa pergunta, foi delineado o que chamamos de um duplo objetivo, a saber: analisar o desenho institucional de um conjunto de programas executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) - uma autarquia federal responsável pela execução de programas educacionais do Ministério da Educação - bem como explorar a relação entre a formulação e a implementação de um programa específico, o Proinfância, no município de Natal/RN, visando verificar como os princípios mobilizados no desenho institucional se refletem ou não na sua execução.

Para atender aos dois objetivos do estudo, adotou-se uma abordagem de pesquisa qualitativa que mobilizou diferentes técnicas de pesquisa, como a pesquisa bibliográfica, análise

documental, entrevistas semiestruturadas e análise do conteúdo. Este texto, além desta introdução, conta com uma seção contendo o percurso metodológico da pesquisa; uma seção em que é apresentado brevemente o referencial teórico da dissertação, focalizando principalmente na apresentação dos conceitos dos princípios de justiça meritocrático, igualitário e equitativo; uma seção em que os principais resultados da dissertação são apresentados; e uma seção com as principais conclusões do estudo.

2. Percurso metodológico

O percurso metodológico trilhado para alcance do duplo objetivo pode ser dividido em três passos. O primeiro passo consistiu na pesquisa bibliográfica em artigos, dissertações, teses e livros que abordassem temas como *desigualdades educacionais, igualdade de oportunidades, justiça, justiça social, justiça na escola, equidade e programas educacionais*, a partir da consulta nas plataformas Google Acadêmico, repositórios de Universidades Públicas e na *Scientific Electronic Library Online (SciELO)*, assim como no acervo da Biblioteca Central Zila Mamede da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). O intuito dessa primeira fase era mapear o debate, assim como os principais princípios de justiça apresentados na literatura.

A partir dos resultados da pesquisa bibliográfica - e também das contribuições da banca de qualificação -, foram selecionadas como principais referências internacionais as obras de Rawls (1997), Dubet (2001; 2004; 2008) e Crahay (2002; 2013), assim como o estudo de Ribeiro (2012) dentre a literatura brasileira. Com esse enquadramento, foi possível identificar, então, três princípios de justiça: o meritocrático, o igualitário e o equitativo, que foram trabalhados enquanto categorias analíticas.

Após a definição das categorias analíticas, foi iniciado o segundo passo do percurso metodológico, os procedimentos para a construção do projeto empírico da pesquisa que consistia



basicamente na análise do desenho institucional de programas educacionais. Essa etapa teve como principal fonte de dados os Boletins de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) de 2000 a 2019, disponíveis *online*. Foram analisadas também legislações e documentos oficiais sobre os programas educacionais executados pelo FNDE e coordenados pelo Ministério da Educação (MEC), empregando a técnica de análise documental neste processo.

Em seguida, foi iniciado o processo de seleção dos programas executados pelo FNDE que seriam analisados. Após a seleção dos programas, foi empregada a análise documental, a análise do conteúdo e a classificação dos programas de acordo com o princípio de justiça predominante, conforme as categorias analíticas apresentadas anteriormente.

Posteriormente, foi escolhido, dentre o conjunto de programas analisados, um programa educacional que trazia em seu desenho institucional o princípio equitativo para análise da operacionalização deste princípio no momento da implementação, sendo escolhido o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância) que possuía como critério de priorização municípios com maiores indicadores de vulnerabilidade social.

Com isso, teve-se início, então, o terceiro passo da pesquisa: a análise da implementação do Proinfância no Rio Grande do Norte e, posteriormente, mais especificamente em Natal, a capital do estado, cidade de maior porte populacional e que mais recebeu recursos oriundos do programa no estado. Nesta fase da pesquisa foram analisados dados do Censo Escolar de 2008 a 2017; dados fornecidos pelo FNDE sobre a execução do programa, a partir da Lei de Acesso à Informação; dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Natal (SME Natal) sobre a operacionalização do programa no município; e foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores e ex-gestores do FNDE e da SME Natal.



3. Referencial teórico: princípios de justiça

Dentre o variado debate acerca dos estudos clássicos da sociologia da educação, nos interessou, em específico, os argumentos de que garantir o acesso à educação não seria suficiente para promover a igualdade de oportunidades, mas apenas o seu ponto de partida (COLEMAN et al, 1966; BOURDIEU; PASSERON, 1982; BROOKE; SOARES, 2008; COLEMAN, 2011). Os estudos clássicos desse campo apontam para os inúmeros desafios, sobretudo na correção das desigualdades sociais, chamando atenção, inclusive, para o potencial de reprodução das desigualdades que existem no ambiente escolar (BOURDIEU; PASSERON, 1982).

Por outro lado, os estudos de justiça na escola lançam luzes para o potencial de correção de desigualdades que existe no ambiente escolar quando este incorpora princípios de justiça (DUBET, 2001, 2004, 2008; CRAHAY, 2002, 2013; RIBEIRO, 2012). Mas qual seria a melhor forma de promover justiça social por meio do ambiente escolar? Os autores desse campo de estudos respondem defendendo a incorporação de princípios de justiça corretiva, isto é, de justiça equitativa nas diretrizes do sistema educacional e na prática cotidiana no ambiente escolar.

A partir do estudo das obras de Dubet (2004; 2008) e Crahay (2002; 2013), identifica-se que os sistemas educacionais e a prática escolar podem ser orientados por três princípios de justiça: meritocrático, igualitário e equitativo, em que cada um desses princípios possui diferentes bases, definições e defesas do que é justo. Destacamos que esses três princípios apareceram na literatura exatamente com esses termos ou com outros termos que assumimos aqui como correlatos.

No *princípio meritocrático*, o desempenho individual é recompensado a partir da consideração de que os indivíduos possuem dons e habilidades naturais que justificam o seu alto desempenho em comparação ao desempenho médio ou baixo de outros indivíduos. Nesta percepção, os resultados desiguais são explicados pelas diferenças de aptidões entre os indivíduos. Nesse sentido, o tratamento desigual entre os indivíduos é admitido e considerado justo como resultado de uma “recompensa” diferente que considera unicamente o mérito individual (CHAHAY, 2002).

Na igualdade de tratamento ou no *princípio igualitário*, tomados aqui como equivalentes, acredita-se que todos têm as mesmas condições de aprendizagens, não existindo, portanto, a crença na ideia de dons e de habilidades naturais diferenciadas, de modo que o resultado diferente entre os indivíduos só seria considerado justo se todos estiverem submetidos à uma condição de igualdade pura (CHAHAY, 2002).

O conceito da Igualdade de Conhecimentos dá um passo além, tendo em vista que, afora a igualdade de tratamento, objetiva-se também a igualdade de resultados nas aprendizagens fundamentais, podendo ser possível para isso, inclusive, inserir elementos de discriminação positiva que corrija as desigualdades de origem (CRAHAY, 2002) e, por essa razão, tomamos como equivalente ao *princípio equitativo*. O quadro 1, disposto abaixo, sintetiza as definições aqui apresentadas:

Quadro 1

Sínteses das definições dos princípios de justiça enquanto categorias analíticas

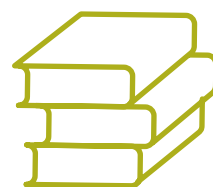
PRINCÍPIO DE JUSTIÇA	ASPECTOS IMPORTANTES	REFERENCIAL TEÓRICO
Meritocrático	• Possui uma ênfase no mérito e não no status social; • Supõe igualdade de acesso; • Tolerar tanto o tratamento quanto o resultado desigual, possuindo como condicionante o mérito que seria resultado de dons, talentos e potencialidades individuais; • Auxilia os desfavorecidos que possuem alto desempenho com ações pontuais.	Crahay (2002) e Dubet (2004; 2008)
Igualitário	• Tem como base a igualdade pura; • Pressupõe igualdade na oferta dos serviços educacionais; • Defende que todos possuem a mesma capacidade inicial e se opõe à ideia de dons; • Defende a igualdade na disposição dos equipamentos pedagógicos presentes nas escolas do mesmo sistema; e • Tolerar resultados desiguais desde que os alunos tenham igualdade de tratamento, isto é, as mesmas condições de aprendizagem.	Crahay (2002) e Dubet (2004; 2008)
Equitativo	• Pauta-se na correção das desigualdades de origem e no impedimento da reprodução das desigualdades sociais dentro do ambiente escolar; • Defende o tratamento desigual para gerar igualdade real; • Prevê ações de discriminação positiva para os alunos em situações de vulnerabilidade social; • Busca a igualdade tanto na oferta do ensino quanto nos resultados: igualdade de base e igualdade de conhecimentos adquiridos (esta última definição não é trabalhada nesta dissertação).	Crahay (2002) e Dubet (2004; 2008)

Fonte: MELO (2020, p. 43-44).

Todos esses princípios tiveram um papel importante tanto na nossa conformação social, quanto no arranjo dos sistemas educacionais ao redor do mundo. O princípio meritocrático, por exemplo, ainda que hoje seja considerado insuficiente para a promoção de uma igualdade pura, foi um debate importante no momento de mudança de uma hierarquia social rígida que considerava o status de nascimento (aristocrático, por exemplo) como determinante, independente das competências ou capacidades individuais. Contudo, ao passar dos anos percebe-se que este modelo reproduz desigualdades sociais, tendo em vista que ele desconsidera os diferentes pontos de partida e os seus efeitos nos diferentes resultados alcançados.

No caso do princípio igualitário, e mobilizando os achados da sociologia da educação, podemos perceber que a igualdade pura também contém suas limitações, pois não é suficiente para uma igualdade real, tendo em vista que, ainda que sejam empregadas as mesmas condições de tratamento dentro do ambiente escolar, as desigualdades de origem se reverberam no ambiente escolar em diferentes resultados de aprendizagem, inclusive dos conteúdos considerados como competências mínimas para a formação dos indivíduos.

À vista desse panorama e argumentos, passa-se a defender, portanto, a incorporação do princípio equitativo, que se ancora na busca pela correção das desigualdades dentro do ambiente escolar e promoção de justiça social dentro do ambiente escolar, a partir da mobilização de instrumentos de discriminação positiva que levem à garantia de uma igualdade mínima nos resultados entre os alunos, independente das origens e condições pessoais.





4. Análise empírica, resultados e discussão sobre os princípios de justiça aplicados à educação

A partir do percurso metodológico e da construção das categorias analíticas explicitadas anteriormente, chegamos à aplicação dos princípios de justiça à educação e, mais especificamente, aos programas educacionais federais executados pelo FNDE. Destacamos que a análise do desenho institucional dos programas buscava conferir a intencionalidade da política pública a partir da inclusão dos princípios em seu desenho institucional. Nossa principal intenção era entender o que o título do trabalho revela: existem princípios de justiça na educação?

O quadro 2, disposto abaixo, apresenta, de maneira bastante sintética, a classificação dos programas educacionais selecionados, de acordo com o princípio norteador ou a combinação de princípios norteadores dos programas, assim como o trecho principal da legislação que justificou a associação àquele princípio de justiça:



Quadro 2

Síntese da Classificação dos Programas Educacionais Executados pelo FNDE, de acordo com o Princípio de Justiça que foi mobilizado

PROGRAMA	DESENHO INSTITUCIONAL	PRINCÍPIO DE JUSTIÇA IDENTIFICADO
1 Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)	Criação: 1937 Base para a classificação: Decreto 9.099, de 18 de julho de 2017, artigo 3º e V diretriz: “garantia de isonomia, transparência e publicidade nos processos de aquisição das obras didáticas, pedagógicas e literárias” (BRASIL, 2009, s/p).	Igualitário
2 Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)	Criação: 1955 Base para a classificação: Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, artigo 2º e VI diretriz: “a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social” (BRASIL, 2009, s/p).	Igualitário e equitativo (incorporado ao longo dos anos)
3 Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	Criação: 1995 Base para a classificação: Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009 e Boletim de Políticas Sociais do IPEA (2003): “iniciar a correção de rumos dos mecanismos de transferências de recursos” (...) “a partir de critérios universalistas e redistributivistas” (IPEA, 2003, p. 54 e 55).	Igualitário e equitativo (apenas na fase inicial)
4 Programa Nacional de Tecnologia Educacional (PROINFO)	Criação: 1997 Base para a classificação: Decreto nº 6.300, de 12 de dezembro de 2007, artigo 1º, objetivo I: “promover o uso pedagógico das tecnologias de informação e comunicação nas escolas de educação básica das redes públicas de ensino urbanas e rurais; (BRASIL, 2007, s/p).	Igualitário

PROGRAMA	DESENHO INSTITUCIONAL	PRINCÍPIO DE JUSTIÇA IDENTIFICADO
5 Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE)	Criação: 2004 Base para a classificação: Lei 10.880 “oferecer transporte escolar aos alunos da educação básica pública, residentes em área rural, por meio de assistência financeira, em caráter complementar, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 2004, s/p).	Igualitário e equitativo (incorporado ao longo dos anos)
6 Caminho da Escola	Criação: 2007 Base para a classificação: Decreto N° 6.768, de 10 de fevereiro de 2009 “Garantir o acesso e a permanência dos estudantes moradores da zona rural nas escolas da educação básica” (BRASIL, 2009, s/p).	Equitativo
7 Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA)	Criação: 2007 Base para a classificação: Resolução/CD/FNDE n° 6, de 24 de abril de 2007 que estabelece o seguinte objetivo e critério de priorização a partir de vulnerabilidade social, respectivamente: “Assegurar o acesso das crianças de quatro meses a seis anos de idade à educação infantil por meio da construção de creches e escolas e, paralelamente, reformar a infraestrutura física das que já existiam e equipá-las”. Critérios para priorização - vulnerabilidade social: “municípios com maiores percentuais de mulheres como únicas responsáveis pela provisão, alto índice de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica e menor orçamento para educação infantil”.	Igualitário e equitativo
8 Brasil Carinhoso	Criação: 2012 Base para a classificação: Campello; Falcão; Costa (2014) e Portal do FNDE “O Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. (...) Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família” (FNDE, 2020, s/p)	Equitativo

Fonte: MELO (2020, p.77).



O processo de classificação dos programas levou ao seguinte achado: dos oito programas analisados a partir do modelo de princípios de justiça meritocrático, igualitário e equitativo, nenhum programa é orientado pelo princípio de justiça meritocrático (0%); dois são orientados exclusivamente pelo princípio igualitário (25%); quatro pela combinação dos princípios igualitário e equitativo (50%); e dois pelo princípio equitativo (25%).

Para ilustrar a lógica de classificação dos programas, selecionamos dois casos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) e o Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (PROINFANCIA). O PNAE é um programa que teve seu primeiro desenho inaugurado em 1995, sob o nome de Campanha de Merenda Escolar (CME) e passa por várias mudanças institucionais ao longo dos anos que são resultado das mudanças na interpretação do problema público que ele visa mitigar, de sua intencionalidade e também de sua abrangência.

Enquanto no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) o PNAE focava no ensino fundamental, no governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2012) ele é expandido para toda a educação básica. A Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, contém diretrizes que apresentam as intencionalidades do programa, dentre elas a VI diretriz que diz:

VI - o direito à alimentação escolar, visando a garantir segurança alimentar e nutricional dos alunos, **com acesso de forma igualitária, respeitando as diferenças biológicas entre idades e condições de saúde dos alunos que necessitem de atenção específica e aqueles que se encontram em vulnerabilidade social** (BRASIL, 2009, s/p – grifo nosso).

Analisando a normativa, em especial essa diretriz, percebe-se a predominância de um princípio igualitário, no entanto, nota-

se um olhar equitativo, a partir da abertura a um tratamento diferenciado considerando as necessidades específicas de grupos vulnerabilizados, existindo, portanto, a combinação do princípio igualitário e equitativo que argumentamos ter sido incorporado ao longo dos anos.

O processo e os argumentos para a classificação do PROINFÂNCIA também são parecidos. O programa visa assegurar o acesso das crianças à educação infantil, de maneira geral, a partir da construção e/ou reforma de creches e pré-escolas. Contudo, conforme Melo (2020), ancorada na Resolução/CD/FNDE nº 6, de 24 de abril de 2007, o programa possui três critérios para priorização: populacional, educacional e de vulnerabilidade social.

Na dimensão de vulnerabilidade social “há a priorização de municípios com maiores percentuais de mulheres como únicas responsáveis pela provisão, alto índice de jovens em situação de vulnerabilidade socioeconômica e menor orçamento para educação infantil” (MELO, 2020, p.74). Dentro da Resolução supracitada, há ainda o princípio de “promover ações supletivas e redistributivas, para a correção progressiva das disparidades de acesso e de garantia do padrão mínimo de qualidade de ensino” (BRASIL, 2007, s/p).

Tais intencionalidades evidenciam, claramente, um princípio equitativo, a partir da destinação prioritária de recursos aos municípios com maior população de pessoas em situação de vulnerabilidade com vistas a mitigar as desigualdades de acesso à educação infantil e garantir uma igualdade real de oportunidades para além da igualdade formal, a partir da combinação do princípio igualitário e equitativo, em um segmento educacional de acesso não universalizado e com vagas preenchidas, de maneira geral, pelas famílias de maior poder aquisitivo residentes em áreas urbanas centrais.

À vista disso, destacamos que esse resultado de predominância dos princípios igualitários e equitativos, de maneira isolada ou combinada, apontam para: a natureza do órgão executor que

possui um papel equalizador; assim como para a incorporação do princípio equitativo no desenho institucional dos Programas como um fenômeno que foi ocorrendo ao longo dos anos, mas, de maneira mais intencional e coordenada, com a ascensão dos governos posicionados mais à esquerda ao poder.

Em caráter complementar, foi realizada a análise da implementação de um programa específico para verificar, além da intencionalidade, como esse princípio é operacionalizado na implementação. O Programa selecionado foi o Proinfância porque este combina o princípio igualitário ao equitativo em seu desenho institucional.

A partir da análise dos dados do estado do Rio Grande do Norte, notamos que os municípios dos polos de Mossoró e Caicó, por um lado, apresentaram um crescimento no número de matrículas em creche de 2,4% e 15%, respectivamente. Porém, houve um decréscimo no número de matrículas em pré-escola de 0,4% e 9%, respectivamente. Por outro lado, os municípios que compõem o polo de Natal apresentaram uma taxa de crescimento de matrículas em creches municipais de 49,2% e uma taxa de crescimento de matrículas em pré-escolas municipais de 22,6%, contribuindo para justificar, inclusive, a maior presença do Programa nos municípios de maior porte do estado¹.

Centralizando a análise no município de Natal, capital do estado e cidade que mais recebeu recursos oriundos do Programa, notamos um aumento considerável do quantitativo de matrículas, no período de 2008 a 2017, de 82,2%. Paralelamente, de acordo com dados da SME Natal, identificamos também que, em 2020, Natal contava com 74 Centros Municipais de Educação Infantil (CMEI), em que 12 foram construídos com recursos do Programa Proinfância, como apresenta o Mapa 1, disposto a seguir.

Diversos foram os desafios para a implementação do Programa. Entre os apontados por gestores e ex-gestores federais e locais, tanto para o caso de Natal, quanto para outrascidades

1. A dissertação apresenta a lista completa dos municípios que compõem cada polo, assim como a listagem dos municípios que receberam recursos oriundos do Programa e o detalhamento de aspectos desafiadores da implementação do programa.

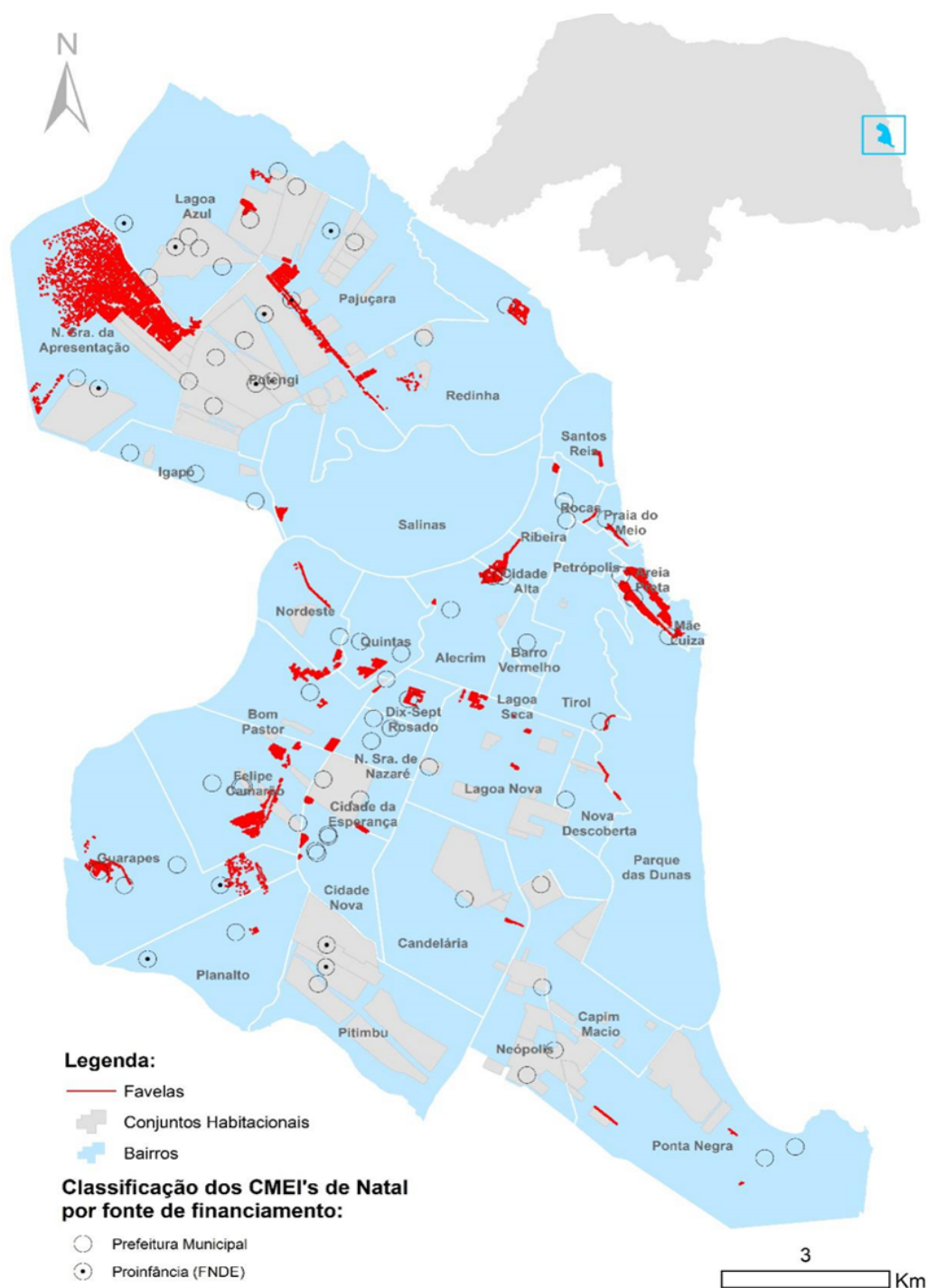


do país, temos como recorrentes: a baixa capacidade técnica e financeira dos municípios, a ausência de dominialidade dos terrenos públicos, dificuldade de firmar contrato com construtoras que executem o tipo de projeto como definido pelo FNDE e possam suportar o cronograma alongado de desembolsos da autarquia. Esses desafios e o baixo quantitativo de creches construídas, em relação à demanda existente e a potencialidade de expansão de vagas geradas como resultado da expansão do programa, fizeram com que a implementação do Programa na cidade fosse considerada por alguns dos gestores entrevistados como mal sucedida.

Contudo, sob a ótica do princípio equitativo, tanto na intencionalidade da formulação, quanto na implementação da política em Natal, a implementação atendeu aos objetivos, tendo em vista que, a partir da análise do Mapa apresentado, percebemos que dos 12 CMEI's construídos com recursos do Proinfância, oito (66,6%) foram construídos na Região Administrativa Norte, área em que reside a população com menor poder aquisitivo e que possui os maiores indicadores de vulnerabilidade social da cidade; dois (16,6%) na Região Administrativa Oeste, a segunda que possui a maior concentração da população de menor poder aquisitivo; e dois (16,6%) na Região Administrativa Sul, área em que reside a população com maior poder aquisitivo da cidade, porém que possui enclaves urbanos e de favelas. Essa distribuição revela que os CMEI's construídos com os recursos oriundos do Programa Proinfância foram alocados em áreas de alta vulnerabilidade social no espaço intraurbano da cidade, atendendo, portanto, ao *princípio equitativo* no momento da implementação.



Mapa 1 - Distribuição espacial das creches do município de Natal/RN e localização das favelas e conjuntos habitacionais



Fonte: MELO (2020, p.99).

5. Principais conclusões

Este texto buscou lançar luzes para a discussão das desigualdades educacionais e possibilidades de promoção de justiça social no ambiente escolar, a partir da incorporação do princípio de justiça equitativa nos sistemas educacionais. Para contribuir com essa discussão mais ampla, foi analisado o caso do desenho institucional dos programas educacionais executados pelo FNDE, uma autarquia federal - que possui em sua missão institucional o enfrentamento às desigualdades -, assim como a implementação do Programa Proinfância no estado do Rio Grande do Norte e mais especificamente no município do Natal.

Dos oito programas educacionais executados pelo FNDE verificados, identificamos que nenhum programa é orientado pelo princípio de justiça meritocrático, dois são orientados exclusivamente pelo princípio igualitário, quatro pela combinação dos princípios igualitário e equitativo e dois exclusivamente pelo princípio equitativo, demonstrando uma força do princípio equitativo, incorporado no desenho dos programas ao longo dos anos.

No caso específico da implementação no município de Natal, percebemos que, apesar dos gargalos de implementação apontados pelos gestores e percebidos no baixo quantitativo de creches construídas, apesar do volume de recursos recebidos, o princípio equitativo foi alcançado, tendo em vista que dos 74 CMEI's existentes à época no município, 12 foram construídos diretamente com recursos do Programa Proinfância.

Destes 12 CMEI's, oito (66,6%) foram construídos na Região Administrativa Norte, área em que reside a população com menor poder aquisitivo e que possui os maiores indicadores de vulnerabilidade social da cidade; dois (16,6%) na Região Administrativa Oeste, a segunda que possui a maior concentração da população de menor poder aquisitivo; e dois (16,6%) na Re-

gião Administrativa Sul, área em que reside a população com maior poder aquisitivo da cidade, porém que possui enclaves urbanos em assentamentos precários e favelas.

Os achados do estudo realizado sugerem que quando há programas federais que adotam princípios equitativos em seu desenho institucional para o financiamento de ações que são implementadas pelos governos subnacionais, esses incentivos induzem à priorização de provisão de serviços públicos para os segmentos populacionais excluídos socialmente. Resta, como uma agenda de pesquisa mais ampla, saber se os resultados aqui encontrados se repetem ou não em outras áreas setoriais de políticas assim como se os gargalos de implementação identificados neste estudo são recorrentes ou particulares dos programas educacionais.



Referências



BOURDIEU, P.; PASSERON, J. C. **A reprodução**. Elementos para uma teoria do sistema de ensino. Tradução Reynaldo Bairão. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.

BRASIL. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009. **Presidência da República**, Brasília, DF, jun. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L11947.htm. Acesso em: 10 mar. 2019.

BRASIL. Resolução/CD/FNDE, Nº 6, de 24 de abril de 2007. **Ministério da Educação**, Brasília, DF, abril 2007. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/acesso-a-informacao/institucional/legislacao/item/3130-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-24-de-abril-de-2007>. Acesso em: 10 mar. 2019.

BROOKE, N. SOARES, J. F. (Org.). **Pesquisa em eficácia escolar**: origens e trajetórias. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2008.

COLEMAN, J. S. et al. **Equality of education opportunity study**. Washington, DC: United States Department of Health, Education, and Welfare, 1966.

COLEMAN, J. O Conceito de igualdade de oportunidades educacionais. **Revista Educação, sociedade e culturas**, Porto, n. 34, p. 137-155, 2011. Disponível em: https://www.fpce.up.pt/ciie/revistaesc/ESC34/ESC34_Arquivo_James.pdf. Acesso em: 13 out. 2018.

CRAHAY, M. Como a escola pode ser mais justa e mais eficaz? **Cadernos Cenpec**, São Paulo, v. 3, n. 1, p. 9-40, 2013. Disponível em: <https://cadernos.cenpec.org.br/cadernos/index.php/cadernos/article/view/202/231>. Acesso em: 13 out. 2018.

CRAHAY, M. **Poderá a escola ser justa e eficaz?** Da igualdade das oportunidades à igualdade dos conhecimentos. Lisboa: Horizontes Pedagógicos, 2002.

DUBET, F. As desigualdades multiplicadas. **Revista Brasileira de Educação**, Paris, n. 17, p. 5-19, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/DYTMchb9qK7FQdSNpcZpBnC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 13 out. 2018.

DUBET, F. Democratização escolar e justiça na escola. **Revista Educação**, v. 33, n. 3, p. 381-394, set./dez. 2008. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/reeducacao/article/view/1614/909>. Acesso em: 23 out. 2018.

DUBET, F. O que é uma escola justa? **Cadernos de pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 539-555, set./ dez. 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cp/a/jLBWTVHsRGSNm78HxCWdHRQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 out. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Educação. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, n. 1 a 25. 2000-2018. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=145. Acesso em: 12 jul. 2022.

MELO, F. Y. M. **Existem princípios de justiça equitativa na educação?** Um estudo de programas educacionais executados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. 2020. 146f. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufrn.br/bitstream/123456789/31399/1/Existemprincipiosjustica_Melo_2020.pdf. Acesso em: 10 fev. 2021.

RAWLS, J. **Uma teoria de justiça**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

RIBEIRO, V. M. **Justiça na escola e regulação institucional em redes de ensino do estado de São Paulo**. 489f. 2012. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-28062012-140954/publico/VANDE_MENDES_RIBEIRO_rev.pdf. Acesso em: 15 set. 2019.

7

CONFLITOS URBANOS E DIREITO À CIDADE:

desvelando tensões e caminhos possíveis

Morgana G. Martins Krieger

Doutora em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP)
Professora adjunta da Universidade Federal da Bahia
morgana.krieger@ufba.br

Marlei Pozzebon

Doutora em Administração (McGill University)
Professora titular na HEC Montreal e professora associada da
Fundação Getúlio Vargas - EAESP/SP

1. Os resultados desta pesquisa derivam da tese de Morgana G. Martins Krieger e orientado por Marlei Pozzebon, no âmbito do Doutorado em Administração Pública e Governo da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. O trabalho destacou-se por sua qualidade e relevância, recebendo Menção Honrosa do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas durante o IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em 2021."



1. Introdução

O conceito de direito à cidade ganhou proeminência no debate urbano nas últimas décadas, principalmente a partir do acirramento das desigualdades vividas nas cidades (ROLNIK, 2019; SCHIAVO; GELFUSO; VERA, 2017; TAVOLARI, 2016). O direito à cidade foi cunhado pelo sociológico e filósofo francês Henri Lefebvre, que trouxe a crítica marxista para o processo de produção urbana. Assim, o termo surge enquanto uma crítica à abordagem funcional da cidade, à ênfase no seu valor de troca em detrimento do uso, ao modelo burocrático de organização da sociedade para consumo. Neste cenário, a produção da cidade é restrita a uma elite política e econômica, que pode conceber a cidade de acordo com o seu desejo, guiados pela possibilidade de acumulação. A cidade é, então, a cidade do capital.

Para além da crítica, o direito à cidade também cria uma possibilidade de horizonte utópico, um horizonte de democracia radical (PURCELL, 2013) em que a participação nas decisões sobre o processo de produção urbana se dá de forma ampliada e em que os espaços urbanos são apropriados pelos seus usuários. A forma de ocupar e de produzir o espaço sedimenta-se na priorização do valor de uso deste espaço, em detrimento do seu valor de troca. Uma das críticas ao direito à cidade, no entanto, é que o termo pode ser tornar um clichê, algo que só pode ser realizado a partir de uma nova concepção sobre cidadania. O que vemos, empiricamente, é a existência de conflitos urbanos que são resolvidos tendo por base os repertórios da cidade do capital (KRIEGER; LEBLANC, 2018; LEFEBVRE, 2001). Por isso, este artigo parte das seguintes perguntas: Como o direito à cidade é vivido em uma situação de conflito urbano? O que poderia ser feito no sentido de caminhar em prol do horizonte utópico do direito à cidade?

Este capítulo¹ busca responder a essas perguntas tendo como base dois casos de remoção urbana conduzidos por órgãos

públicos para a realização de projetos governamentais. Um desses casos é a remoção das quadras 36, 37 e 38 nos Campos Elíseos, região pejorativamente chamada de Cracolândia, na cidade de São Paulo. O outro caso é a remoção parcial dos bairros de La Paralela e Doce de Outubro em Medellín, na Colômbia. A análise dos casos permite identificar os dispositivos de publicização e cursos de ação que contribuem e aqueles que se opõem ao alcance do direito à cidade. A partir desta análise, são apontados quatro elementos que precisam ser priorizados por implementadores de projetos urbanos preocupados com o direito à cidade: composição coletiva ao invés de negociação individual; acolhimento do processo emocional das pessoas afetadas; desconstrução do próprio colonialismo e higienismo; e, por fim, a preocupação com a justiça urbana. A contribuição do artigo reside em abrir caminhos para atores interessados em buscar o direito à cidade por meio de suas práticas.



2. Referencial teórico

O que é o direito à cidade? Esta é uma pergunta constantemente feita, como uma curiosidade, visto que o tema costumemente é encarado dentro da concepção de direito que temos atualmente. Isto é, inicialmente compreendemos o direito à cidade a partir da concepção jurídica contemporânea, de um direito garantido ou protegido pelo estado, para uma pessoa. Assim, assume-se – erroneamente – que o direito à cidade possa ser um direito ao espaço urbano garantido pelo estado a cada um dos cidadãos. E não é bem assim. Na verdade, o direito à cidade é uma concepção crítica e também utópica sobre a noção de cidadania e sobre a sociedade em que vivemos, e sobre o que entendemos enquanto cidade e espaço urbano.

O conceito de direito à cidade surge como uma crítica de Henri Lefebvre à cidade contemporânea, no processo de reprodução urbana que tomou lugar a partir do capitalismo industrial (DIKEÇ, 2001). É uma crítica à abordagem funcional da cidade, à ênfase no seu valor de troca em detrimento do valor de uso, ao modelo burocrático de organização da sociedade para consumo (BELDA-MIQUEL; BLANES; FREDIANI, 2016; DIKEÇ, 2001). A produção urbana é restrita a uma elite política e econômica, que pode desenhar a cidade de acordo com o seu desejo, com o propósito de acumulação. A possibilidade do direito à cidade desenvolve-se como um desafio radical à ordem capitalista homogeneizante, bem como às relações sociais estruturadas, reproduzidas e controladas por esta ordem (PURCELL, 2003).

A cidade é o grande centro de consumo e tanto a cidade quanto a qualidade de vida são transformadas em *commodities*, as quais proporcionam uma aura de liberdade de escolha, desde que o indivíduo tenha recursos para aproveitar as suas benesses. Por isso, o urbano é, ao mesmo tempo, fruto e acelerador do processo de acumulação de capital. Nesta seara, a urbanização em larga escala é chave para superar as crises do sistema capitalista, sendo utilizada como política anticíclica por gover-

nos. O processo de urbanização da China, por exemplo, foi um dos grandes estabilizadores do capitalismo global, consumindo mais de metade do cimento produzido mundialmente (HARVEY, 2014).



A ênfase no valor de troca em detrimento do valor de uso, no que poderia ser chamado de “a cidade do capital”, é concretizada de diferentes formas: a crescente estetização da cidade ao invés de sua politização, o que leva à redução da pobreza a uma questão estética (BHAN, 2009); a produção e reprodução da cidade por meio da imitação de outros centros urbanos; a predominância do discurso da violência e o decorrente sentimento de segurança fornecido por comunidades muradas; e a priorização e maximização dos espaços privados em troca do espaço público (BELDA-MIQUEL; BLANES; FREDIANI, 2016). Harvey (2014) aponta que o processo de absorção da mais valia para a transformação urbana tem um aspecto sombrio, chamado pelo autor de “destruição criativa”, um processo no qual algo precisa ser destruído para o novo tomar lugar. Esse algo que precisa ser destruído, devido à priorização da estética, geralmente está marginalizado do poder político e econômico, deixando implícito um viés de classe social. Muitas narrativas são estruturadas para legitimar este processo. Para as áreas ocupadas por cidadãos marginalizados, desenvolve-se a narrativa de que são áreas vazias (PURCELL, 2006). O governo é legítimo em renovar essas áreas “vazias”, pois esse assume o papel primordial de responsável pelo crescimento econômico e assim ele estará atuando em prol do “interesse público”. Além disso, as áreas pobres são retratadas como áreas nas quais as pessoas vivem em condições não salubres de higiene, de extrema violência, representando uma imagem que não cabe no modelo estético de cidade global (BHAN, 2009).

Mas como seria uma sociedade sob a égide do direito à cidade? Conforme mencionado, seria uma completa transformação das relações sociais estruturadas com base na ordem capitalista. Em tal sociedade, uma cidade seria produzida para satisfazer as necessidades sociais dos usuários da cidade, da-

queles que nela habitam, e não daqueles que são seus proprietários (BELDA-MIQUEL; BLANES; FREDIANI, 2016; LEFEBVRE, 2008; PURCELL, 2003, 2006). Sendo baseada em habitação e utilização, o conceito de cidadania também traria novas concepções: ao invés de estar configurada em relação a um *status* legal dentro de um estado-nação, esta passa a ser baseada na comunidade política, em uma cidadania que transcende perspectivas jurisdicionais (DIKEÇ, 2001; PURCELL, 2003). Por isso, o direito à cidade representa uma profunda reorganização das interações sociais que produzem o espaço em que os cidadãos desta comunidade política habitam (PURCELL, 2003).

Duas dimensões são necessárias para a concretude do direito à cidade: a participação e a apropriação (BELDA-MIQUEL; BLANES; FREDIANI, 2016; DIKEÇ, 2001; PURCELL, 2003, 2006; ROCHA, 2021). Esses dois termos, no entanto, também são reconfigurados no direito à cidade. A nova noção de participação remete à participação na vida política e na gestão da cidade, assumindo total controle sobre as decisões de tudo que possa afetar a vida urbana. Essas decisões não se restringem àquelas que atualmente seriam tomadas pelo poder público. Elas são ampliadas também às decisões configuradas atualmente como de caráter privado, mas que influenciam diretamente a vida nas cidades, por exemplo, decisões sobre fechamento ou ampliação de empresas, utilização de poluentes, etc. (PURCELL, 2006). A participação plena viabilizaria a nova noção de apropriação, que coloca em prioridade o valor de uso do espaço e não o seu valor de troca. Priorizar o valor de uso significa conceder um espaço e a decisão sobre ele, em formato de autogestão, para as pessoas com maior necessidade de utilizá-lo.

Nessa nova cidade, o uso do espaço urbano é politizado. Por isso, além de ser o espaço do encontro, é também o espaço das lutas pelos direitos, do conflito, da democracia radical (PURCELL, 2013). Logo, o direito não é somente ao espaço físico, mas ao espaço político que é a cidade, visto que o direito à cidade é uma abertura de possibilidades que são redefinidas a partir da própria luta política (DIKEÇ, 2001). Os habitantes da

cidade, ao exercerem o seu direito à cidade, lutando constantemente contra as práticas da cidade do capital e priorizando a autogestão, passam por experiências profundas de aprendizado político (BELDA-MIQUEL; BLANES; FREDIANI, 2016; PURCELL, 2014). É uma revolução cultural permanente que envolve aspectos da vida cotidiana, baseados em lógicas coletivas de interação.

Como exposto, a transformação necessária para atingir o direito à cidade corresponde a uma nova forma de organização da vida social e política, e não uma transformação dos espaços. O espaço vivido é tanto o palco quanto é também reproduzidor e formador dos laços sociais, logo, existe uma relação intrínseca entre as relações e os espaços. Essa nova forma de organizar a vida política da cidade está baseada no papel ativo daqueles que a utilizam (DIKEÇ, 2001). Por isso, o direito à cidade não é um direito a ser distribuído por uma instituição central, de elite ou de vanguarda. Ele não é um direito individual ou uma liberdade em acessar os recursos urbanos, mas sim, o exercício de um poder coletivo. É uma transformação social que deve ser conquistada pela luta política, que depende do exercício do poder coletivo, por meio do qual os habitantes reivindicam, se organizam e transformam os processos capitalistas e o próprio papel do Estado, que vai desaparecendo (BELDA-MIQUEL; BLANES; FREDIANI, 2016).

Essa revolução, no entanto, é bastante complexa, porque os movimentos não estão conectados, são desafiados a todo o momento e a urbanização é globalizada. Se eles estivessem conectados, o pleito que eles deveriam assumir seria o de requerer maior controle democrático sobre a produção e a utilização de mais valia (HARVEY, 2014). Nesse sentido, Belda-Miquel, Blanes & Frediani (2016) resumem as questões-chave para o processo de transformação para o direito à cidade: a luta social assume papel motriz na transformação, esta acontece por meio de mudanças na vida cotidiana e demanda a construção de alianças de classe sem que uma elite precise assumir papel de liderança. Ainda, mesmo sem poder ser uma

transformação instaurada pelo Estado, este tem um papel relevante: a regulação deveria pelo menos possibilitar o uso e posse compartilhados da terra e alternativas habitacionais.

Críticas são levantadas ao direito à cidade. A primeira delas parte dos próprios autores que denunciam um alargamento do termo, diminuindo seu caráter de luta política (PURCELL, 2006), principalmente por meio da sua institucionalização (BELDA-MIQUEL; BLANES; FREDIANI, 2016). O segundo ponto de atenção é a “armadilha do local”, isto é, de assumir uma relação direta entre práticas mais democráticas e justas em jurisdições mais localizadas. O risco é de não se atentar para práticas oligárquicas e tirânicas em contextos locais (PURCELL, 2006; UITERMARK; NICHOLLS; LOOPMANS, 2012). Ainda, Uitermark, Nicholls e Loopmans (2012) indicam que não se pode assumir que o direito à cidade é o pleito central dos movimentos sociais, visto que o conceito é muito mais popular na academia do que nos movimentos. Por fim, Gray (2018) aponta para o risco de tornar o conceito um clichê, algo sem concretude e sem diretrizes práticas. Atentando a essas críticas e ao aspecto radical do direito à cidade, esse capítulo tem a intenção de discutir as tensões entre o direito à cidade e a cidade do capital em situações de conflito urbano, buscando identificar não necessariamente caminhos práticos, mas sim caminhos possíveis (SOLÉ, 2000) que possam ser utilizados para direcionar a busca ao horizonte proposto de participação ampliada e apropriação do espaço urbano.

3. Percurso metodológico

Para responder tal pergunta de pesquisa, foi adotada como estratégia metodológica a realização de estudos de caso instrumentais a partir dos princípios de Stake (2006), buscando aprofundamento naquilo que os casos poderiam ensinar. Tal aprofundamento gerou um envolvimento muito grande com os casos, principalmente da primeira autora deste capítulo, dentro dos limites de tempo e espaciais possíveis. Assim, para



além de casos instrumentais, isto é, voltados para a resposta de uma pergunta de pesquisa, os casos também foram realizados de maneira engajada, buscando uma leitura crítica do mundo (HARARI *et al.*, 2021). Por isso, ontologicamente, assumiu-se uma postura crítico interpretativa, compreendendo que a realidade é “moldada por valores sociais, políticos, econômicos e de gênero” (GUBA; LINCOLN, 1994, p. 109) e que o poder de agência dos indivíduos acontece dentro de grandes estruturas sociais. Essas estruturas, no entanto, podem ser interpretadas e apropriadas de maneira diferente em cenários distintos e por atores distintos.

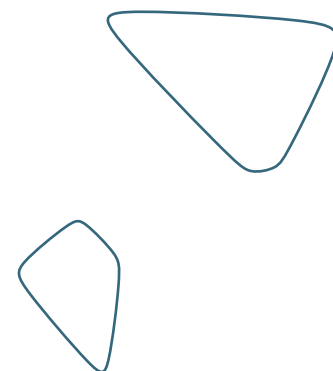
Os casos de estudo abrangeram experiências de remoção de pessoas de áreas urbanas para a realização de projetos governamentais. Mas a pesquisa não teve início focado na temática de remoções, sequer sabia-se quais seriam os casos estudados. Na verdade, inicialmente havia a vontade de analisar situações de “conflitos urbanos”, isto é, casos em que grupos sociais divergissem quanto a algum aspecto do uso ou finalidade do espaço urbano, fosse este espaço público ou privado. Havia como prenúncio que olharíamos para alguma experiência acontecendo em São Paulo, por ser a localização da realização do doutoramento que resultou nesta pesquisa, e em Medellín, na Colômbia, visto que a cidade passou por grandes transformações urbanas desde o final da década de 1990, conquistando notoriedade internacional por inovações no espaço público e proposta de urbanismo social (BBC NEWS, 2013; MARTIN; CORRALES, 2009).

Os casos não tardaram a ser descobertos e delimitados. Em São Paulo, a passagem da administração do prefeito Fernando Haddad para João Doria, em 2017, foi pautada por diversas discussões e embates sobre o espaço público. A região pejorativamente chamada de Cracolândia fez parte do debate eleitoral, com João Doria afirmando querer acabar com o programa “De Braços Abertos” – o qual adotava uma lógica de redução de danos para o público – pois compreendia que servia como uma “bolsa-crack” (BRASIL URGENTE, 2016). Já no primeiro dia da gestão, o prefeito João Doria e seus secretários

se vestiram com o uniforme de garis para simular a limpeza de uma avenida central da cidade, marcando o início de um programa chamado “Cidade Linda” que resultou, dentre outros elementos, no apagamento dos painéis grafitados nos muros das cidades, substituídos por jardins suspensos. A Virada Cultural também foi motivo de discussões, pois o evento reconhecido por potencializar o uso do espaço urbano para fins culturais foi realocado para regiões distantes do centro (STOCHERO, 2017).

Na verdade, no mesmo final de semana em que a 13ª Virada Cultural foi realizada fora do centro da cidade, este virou palco para outro evento: antes do amanhecer do domingo do dia 21 de maio de 2017, uma ação policial coordenada entre governo municipal e estadual levou 976 policiais para a região dos Campos Elíseos chamada de Cracolândia. A partir da ação que deteve 53 pessoas e apreendeu aproximadamente 21 quilos de diferentes tipos de droga, Doria afirmou que “A Cracolândia aqui acabou, não vai voltar mais.” (G1 SP, 2022). Dois dias depois da ação policial, no dia 23 de março de 2022, o governo municipal iniciou a demolir prédios da redondeza, nas Quadras 37 e 38. A demolição feriu três pessoas que ainda estavam dentro dos prédios, o que gerou bastante atenção da mídia, pesquisadores e coletivos, e de órgãos como Ministério Público e Defensoria Pública (MACHADO *et al.*, 2017). A partir desse acontecimento houve a compreensão de qual seria o caso pesquisado em São Paulo.

Em Medellín foi mais difícil, a priori, obter informações. Conversas informais com amigos que moraram na Colômbia indicaram que muitas vezes os projetos urbanos levavam a situações de resistência das pessoas que teriam suas vidas afetadas pelos projetos. Em julho de 2017, uma das pesquisadoras teve a oportunidade de ir à cidade, supervisionando um grupo de nove estudantes participando da Conexão Sul-Sul², enviado para Medellín com a intenção de compreender os processos de desenvolvimento urbano que a cidade havia empreendido nas últimas décadas. Previamente à viagem, identificamos uma dificuldade em organizar uma agenda da pesquisa de campo sobre o tema. Percebemos que o urbanismo em Medellín



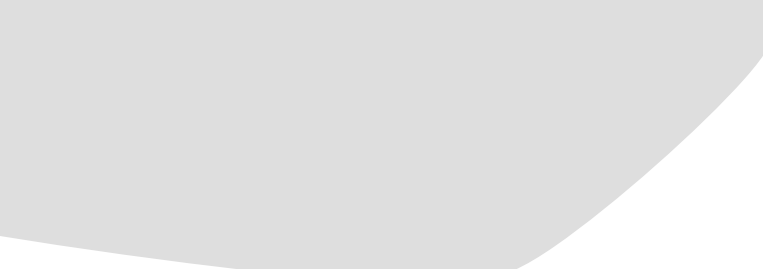
1. Conexão Sul-Sul é um programa da Fundação Getúlio Vargas – EAESP no qual estudantes de graduação em Administração Pública e Governo buscam compreender uma política pública específica de algum outro país da América Latina.
2. *Veeduría ciudadana* é o mecanismo democrático que permite aos cidadãos ou organizações comunitárias monitorar instituições públicas ou projetos governamentais.

se tornou uma estratégia de marketing urbano (SIERRA NOREÑA, 2016), e que conversar com especialistas demandaria uma remuneração a estes profissionais. Por isso, chegamos em Medellín no dia 03 de Julho de 2017 sem uma agenda previamente formada e foi pelas redes sociais que tomamos conhecimento de uma audiência pública que seria realizada no dia 05 de julho na Câmara de Vereadores de Medellín sobre a construção de uma nova linha de teleférico a ser usada como transporte massivo na cidade: o *Metrocable Picacho*.



Qual não foi a nossa surpresa em chegar na Câmara de Vereadores e ver a casa lotada de pessoas segurando cartazes e faixas pedindo o fim das remoções urbanas e requisitando que o governo arcasse com promessas feitas a comunidades previamente removidas. Nesse momento ficamos sabendo de diversos outros projetos – como a Ponte Madre Laura e a *Tranvía de Ayacucho* – em que moradores removidos demonstravam sua insatisfação e alertavam para a piora das condições de vida após as remoções. Foi nesta audiência pública que conhecemos a *Veeduría³ Ciudadana al Proyecto Metro Cable Acevedo Picacho*, formada por moradores do bairro mais afetado pela obra, chamado La Paralela.

Assim, esses dois casos de remoção urbana foram acompanhados com proximidade desde maio de 2018 até novembro de 2019. Ao todo, nos 18 meses de pesquisa, foram conduzidas 44 entrevistas (19 em São Paulo e 25 em Medellín), uma das pesquisadoras participou de 71 eventos (22 em São Paulo e 49 em Medellín), e 49 documentos foram utilizados para compreender os casos (33 em São Paulo e 16 em Medellín). Apesar do forte envolvimento com os moradores sendo removidos – em Medellín, inclusive, a pesquisadora principal morou temporariamente com uma das famílias afetadas –, tivemos um grande cuidado de entrevistar todos os envolvidos para compreender a situação a partir de suas diferentes vertentes. Por isso, além dos moradores afetados, pesquisadores, defensores públicos, coletivos e movimentos sociais, foram entrevistados trabalhadores de governos municipais e estaduais, vereadores, e integrantes das empresas responsáveis pelos projetos.



A partir da análise dos elementos de publicização da situação vivida e dos cursos de ação adotados pelos públicos envolvidos (CEFAI, 2017), surgiram elementos cruciais para a compreensão do conflito. Um deles foi a de que o processo de publicização e os cursos de ação se tencionavam em caminhos que contribuíram para o processo de transformação almejado pelo direito à cidade e outros caminhos que tendiam para o seu oposto, para o seu antagonismo, para a cidade do capital. O outro elemento foi a existência de dimensões afetiva e temporal, pouco trabalhadas na literatura e nada refletidas pelos implementadores dos projetos. E, por fim, foi desvelado um viés colonialista que ainda paira sobre os implementadores dos projetos, os quais em muitas de suas falas deixam claro que o objetivo dos projetos vai além da realização das obras públicas, tendo como finalidade precípua a retirada de pessoas determinadas das regiões urbanas relevantes. Neste capítulo, focamos no primeiro desses elementos cruciais, olhando para as ações cotidianas que dificultaram ou promoveram uma aproximação do horizonte utópico do direito à cidade. Essa análise, em conjunto com reflexões promovidas por interlocutores que recorrentemente invocaram uma preocupação sobre o que poderia ter sido conduzido de forma diferente, estimulou a proposição dos caminhos possíveis (SOLÉ, 2000).

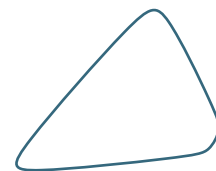


4. Conhecendo os casos

4.1 A remoção das quadras 36, 37 e 38 dos Campos Elíseos em São Paulo

Em maio de 2017, o governo municipal começou a demolir as quadras 37 e 38 sem nenhum processo judicial ocorrendo previamente. Previamente, uma parceria público privada de habitação já estava prevista para a área. A remoção das pessoas que residiam nestas quadras aconteceu de forma paulatina, e se efetivou durante a pandemia de COVID-19 (FIGUEIREDO, 2021). Enquanto era feito o campo de pesquisa, foi possível deparar-se também com a remoção da quadra 36, que se

efetivou em abril de 2018. Os moradores dessa quadra foram removidos para a construção do Hospital Perola Byington, e os processos judiciais para a remoção já datavam de 2013. No total, nas 3 quadras foram removidas 360 unidades familiares, em um total oficial de 624 habitantes, a maioria com relações precárias de trabalho e baixa renda (KRIEGER, 2022).



Devido à uma grande mobilização da sociedade civil, no Plano Diretor da Cidade de São Paulo estas quadras estão localizadas em uma região designada como Zona Especial de Interesse Social 3 (ZEIS3) e, por isso, certos requisitos se fazem necessários para a implementação de qualquer projeto urbanístico na área. Um destes requisitos é a constituição de conselhos gestores – formados paritariamente por integrantes do poder público, de organizações da sociedade civil e dos residentes afetados – que têm a função instituída por lei de debater e aprovar os projetos. Nas duas remoções (quadras 37 e 38 e quadra 36), os conselhos gestores somente foram formados após o início da remoção das pessoas. Na quadra 36, inclusive, a decisão judicial formalizando a remoção foi emitida no dia 13 de abril (6ª feira), a eleição para o conselho gestor aconteceu no dia 14 de abril (sábado) e a remoção aconteceu no dia 16 de abril (2ª feira). As pessoas tiveram dois dias para se mudarem, enquanto isso elas votavam para a formação do conselho gestor, como se isso fosse algo corriqueiro.

Outro aspecto essencial para as áreas de ZEIS3 é que os projetos criados para a região devem abarcar a possibilidade de habitações sociais para que a população que ali reside possa continuar na localidade. No entanto, as remoções foram realizadas de tal forma que permanecer na região tornou-se inviável. Aquelas pessoas que conseguiram acessar um número limitado de cartas de crédito tiveram que adquirir imóveis em regiões longínquas da cidade. As demais, individualmente buscaram locais em que o auxílio aluguel de R\$ 400,00 (quatrocentos reais) pudesse contribuir para uma moradia. Por isso, o atendimento habitacional definitivo dentro da própria região tornou-se algo cada vez mais distante.

4.2 A remoção de *La Paralela* e *Doce de Octubre* em Medellín

A construção do *Metrocable Picacho* ensejou a remoção de moradores dos bairros *Doce de Octubre* e *La Paralela*. A obra é de responsabilidade da empresa pública Metro de Medellín, a qual subcontratou o *Instituto de Vivienda y Hábitat de Medellín* (ISVIMED) para conduzir tal processo de remoção. Em *Doce de Octubre*, foram removidas 65 casas, as quais tinham escrituras formalizando as propriedades. Em *La Paralela*, foram removidas 308 casas, segundo os dados oficiais. A *Veeduría*, no entanto, questiona tal número e aponta que o número de casas demolidas foi de 608, das quais 297 eram registradas, visto que muitas dessas moradias não eram regularizadas. Uma parte destes moradores apresentou resistência ao processo de remoção.

De acordo com o Plano de Ordenamento Territorial de Medellín, todos os moradores removidos – sejam eles proprietários de casas escrituradas ou não – são portadores de direitos no processo de remoção. Ainda, a lei estabelece que a remoção não deve deteriorar as condições de vida dos residentes, e que estes devem manter ou melhorar seus níveis de renda e estabilidade (MEDELLÍN, 2014). As avaliações das propriedades são conduzidas de acordo com seu valor de mercado, e os valores são pagos de forma parcelada após os moradores saírem de suas casas. Quando as propriedades não atingem o valor de 70 salários mínimos, os residentes podem optar por receber subsídio para compra de outro imóvel ou serem reassentados em projeto de habitação social próximo à área. Na prática, pelo fato de o subsídio somente permitir a compra de um imóvel escriturado (geralmente de valor mais caro) e o projeto de reassentamento na região não ter sido implementado, muitos moradores abrem mão desta possibilidade. E, segundo os moradores em que as casas eram estimadas em valor acima de 70 salários mínimos, estes dificilmente conseguiam adquirir uma nova habitação em condições semelhantes, tendo que residir mais longe ou ainda mudar para outras cidades.





5. Resultados

5.1 Elementos pró-direito à cidade

De acordo com Cefaï (2017, p. 194), um problema somente se torna público “quando se torna uma experiência coletiva”. O envolvimento governamental em um problema não significa que este é público, isto é, que será tratado de forma coletiva ou participativa. Divulgar um problema significa remover a situação problemática das sombras de grupos especializados e levá-lo a ser reconhecido, discutido e potencialmente resolvido por diferentes grupos de atores (CEFAÏ, 2017). É o campo da experiência coletiva que permite o surgimento de conhecimento comum, necessário para o direito à cidade. Experiências coletivas existiram em ambos os casos, e diversos dispositivos de publicização fizeram-nas emergir, conforme disposto no Quadro 1.

Quadro 1

Dispositivos de publicização

DISPOSITIVOS DESCRIÇÃO

Órgãos públicos ou instituições coletivas de proteção	Órgãos públicos ou instituições coletivas voltadas à proteção da população de baixa renda foram essenciais para a experiência coletiva nos dois casos. Em São Paulo, Ministério Público e Defensoria Pública conseguiram barrar a continuação da demolição ilegal das quadras 37 e 38 e demandar a constituição dos conselhos gestores das quadras. Em Medellín, a atuação de escritórios coletivos de advocacia, coordenado por universidades locais, foi essencial para um maior conhecimento jurídico da temática, amparando a decisão daqueles que buscaram recorrer à justiça.
Instrumentos legais que exigem participação	A existência de legislações prévias que demandam a participação da população afetada no desenvolvimento dos planos não é a garantia de que os implementadores do projeto irão proativamente desenvolver um processo participativo. No entanto, a existência desta legislação foi fundamental para que, reativamente, os órgãos de proteção pudessem requisitar que tal dispositivo fosse utilizado. O Plano Diretor de São Paulo obriga a instauração de um conselho gestor participativo que deve aprovar o próprio projeto urbanístico, enquanto em Medellín somente se requer que o projeto seja socializado, gerando uma expectativa de participação por parte da população que não é atendida.
Histórias prévias	As histórias da localidade afetada e de outras regiões que já foram alvo de projetos urbanísticos são dispositivos que contribuem para a publicização das situações enfrentadas. Em São Paulo, a história da região conhecida por meio da mídia como Cracolândia faz com que as atenções se voltem para esta região de forma constante. Em Medellín, o envolvimento e as manifestações feitas pelos residentes de outros bairros removidos facilitaram a publicização do processo de remoção dos bairros <i>La Paralela</i> e <i>Doce de Octubre</i> . Compartilhar essas histórias contribui também para a conscientização sobre a forma pela qual os implementadores dos projetos lidam com as populações removidas e os efeitos perversos de tal processo.
Mídia	Jornais e outros canais midiáticos foram fundamentais para publicizar as remoções. Em São Paulo, a situação da Cracolândia atraiu a grande mídia, resultando em reportagens em jornais e em programas televisivos de grande audiência (MACHADO <i>et al.</i> , 2017). Mídias alternativas também acompanharam o processo, ajudando a contar com maior profundidade a história dos moradores (DA SILVA; AMARAL, 2017). Em Medellín, a mídia tradicional manteve-se preocupada com a divulgação do projeto do novo <i>Metrocable</i> (NOREÑA, 2019; VILLA, 2017), somente abordando a situação enfrentada pelos moradores quando houve uma coletiva de imprensa convocada por uma vereadora. Assim, as histórias foram contadas principalmente por mídias alternativas (EL BARRIO COMO ROSTRO DE CIUDAD, 2018).

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Quadro 2

Cursos de ação que contribuíram ao direito à cidade

CURSOS DE AÇÃO	DESCRIÇÃO
A organização coletiva	A organização coletiva, por meio de reuniões, oficinas, plenárias, que aconteceu tanto em Medellín quanto em São Paulo.
Idealização participativa de projetos urbanísticos	Nos dois casos foram estruturados projetos urbanos a partir de uma perspectiva dos residentes. Em São Paulo, a tentativa de desenvolver projeto participativo, abrangendo as necessidades dos moradores afetados, partiu do Fórum Aberto Mundaréu da Luz, o qual realizou reuniões e oficinas com os moradores, formando o projeto Campos Elíseos Vivo que foi apresentado diversas vezes ao poder público. Em Medellín, a tentativa partiu de um pequeno grupo de moradores que integrava a <i>Veeduría</i> e que pensou em um projeto habitacional que acomodasse o interesse dos moradores. No entanto, tal iniciativa não reverberou dentro da agenda governamental.
Inclusão na arena pública e aprendizagem política	A pressão sentida no momento em que os moradores foram informados que teriam que, em algum momento, deixar suas casas, fez com que alguns destes moradores buscassem compreender seus direitos e as potenciais formas de resistência ou de reivindicação. Assim, mesmo que forçadamente, houve um processo de inclusão destes moradores na arena pública, passando a engajar-se na luta coletiva. Os residentes afetados passaram por um profundo processo de aprendizagem política, relacionada à desconstrução das visões predominantes de desenvolvimento, à perspectiva dos direitos e da função da moradia, bem como à forma de se relacionar com agentes governamentais.
Relacionamento com outros atores	Por fim, houve uma maior interlocução dos moradores sendo removidos com outros públicos, como defensores, promotores, pesquisadores, jornalistas e integrantes de movimentos sociais. Estas relações são essenciais para a organização coletiva e aconteceram de diferentes formas: a) Como fóruns e assembleias: grupos solidários se reúnem para trocar experiências; b) Como coalizões: reunindo-se temporariamente em torno de questões específicas que se desenvolveram entre alguns dos atores. Por exemplo, os projetos de pesquisa desenvolvidos em Medellín a respeito do deslocamento conduzido pelo <i>Metrocable Picacho</i> (Diário de Campo, 2018); c) Como alianças: uma coalizão mais permanente. Em São Paulo, houve uma aliança formada com o Fórum Aberto Mundaréu da Luz.

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Esses dispositivos de publicização tendem a ser mais eficazes quando se interligam, fazendo com que as remoções deixem de ser eventos privados e passem a envolver outros atores preocupados com a cidade. Assim, são instrumentos importantes para estimular a participação, aspecto fundamental do direito à cidade. Os resultados também elucidam os cursos de ação seguidos por moradores e outros atores intermediários que fortaleceram o direito à cidade, buscando concretizar a participação dos moradores nas decisões sobre o espaço urbano e criar novas formas de apropriação destes espaços. Esses cursos de ação, que potencializaram a busca pelo direito à cidade, são apresentados no Quadro 2.

Esses cursos de ação contribuíram para o que se pode entender como um caminho ao direito à cidade, mas não significam a sua concretização. Na verdade, existiram forças contrárias a este processo, forças com vetor oposto ao horizonte do direito à cidade, as quais tencionam os conflitos existentes e tendem a privatizá-lo, conforme apresentado a seguir.

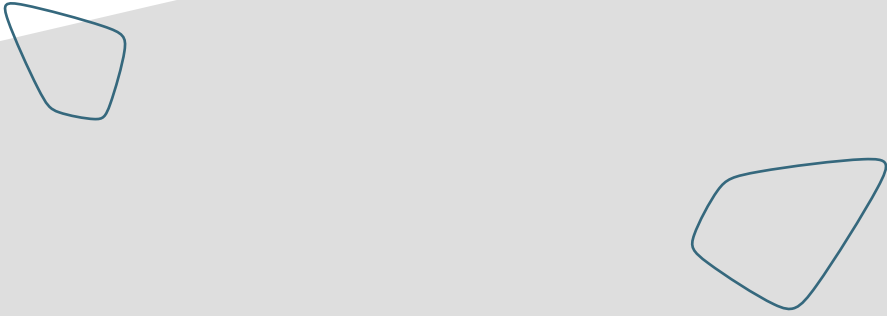
5.2 Elementos contrários ao direito à cidade

A remoção a fim de desenvolver projetos públicos é um ato que destaca o poder extremo do Estado. Há pouco espaço para negociação e nenhum espaço para resistência dos moradores através da permanência, visto que forças policiais são usadas nestes casos. Devido a esse poder, a publicização das situações é sempre precária e tentativas de manter as situações problemáticas como problemas privados, ou problemas que serão “resolvidos” por grupos específicos, são constantes. Assim como no Quadro 1 foram demonstrados os dispositivos que auxiliam no processo de publicização, no Quadro 3 são apresentados aqueles que buscam evitar tal processo, mantendo-o restrito a poucas pessoas. Esses dispositivos são utilizados tanto pelos implementadores dos projetos, como por alguns moradores afetados.

Quadro 3

Dispositivos contrários à publicização

ATORES	DISPOSITIVOS	DESCRIÇÃO
Moradores afetados	Relutância em fazer parte de um coletivo	A concepção de uma escala de direitos produz cidadãos que têm mais direito a direitos do que outros. Em geral, isto não parece estar relacionado apenas aos direitos, mas sim à superioridade moral. Neste sentido, havia indivíduos que não estavam dispostos a compartilhar a situação que viviam com os outros, pois se consideravam superiores. Compartilhar os mesmos problemas significaria que eles faziam parte do mesmo público, algo que não seria aceitável por aqueles que acreditam estar em uma parte superior da escada dos direitos.
	Para garantir os direitos pessoais individuais, em uma competição	Em situações em que não são concedidos direitos aos cidadãos, aqueles que acreditam estar acima na escala dos direitos insistem em medidas privadas para ter acesso a esses direitos. Isto os faz sentir-se no direito a mais direitos, e medidas privadas são utilizadas para que eles não precisem enfrentar outros residentes, pois compreendem que estão em uma situação de competição. Neste sentido, eles competem por recursos escassos que podem chegar até eles, desde que eles estejam suficientemente próximos aos tomadores de decisão.



Implementadores dos projetos	Como uma promessa para garantir os direitos individuais	Os implementadores do projeto utilizam esta estratégia de privatizar a situação problemática para, segundo eles, garantir que cada residente afetado terá seus direitos concedidos de acordo com sua situação individual: “O aspecto estratégico deste projeto é que queremos garantir um serviço personalizado para evitar ruídos e desinformações” (Entrevista conduzida com burocrata do ISVIMED, 2017).
	Evitar comoção coletiva	Havia um apelo para não gerar comoção coletiva em torno das situações problemáticas, pois isso diminuiria seu aspecto racional.
	Utilização de técnicas de mercado	Como forma de <i>racionalizar</i> o processo, em ambos os casos são utilizadas técnicas de mercado para resolução dos conflitos. A mercantilização, além de ser a forma absoluta de resolução do conflito pelo poder público, também é vista como ideal da sociedade, como exposto nesta fala de integrante do governo da cidade de São Paulo: “Tem uma coisa que é muito difícil de entender é que direito custa. [...]. Se você não tiver direito, você compra quando você tem mais dinheiro. Gente que tem dinheiro compra os seus direitos. O que a gente gostaria é que todos... Uma coisa tão boa que todo mundo deveria ter dinheiro para compra os seus direitos.” (Fala proferida por integrante da empresa pública São Paulo Urbanismo em reunião, 2017). Tal resolução gera mais disparidade, pois o implementador do projeto não arca com os custos completos da remoção, pois existe uma “bolha de mercado” fora de sua alçada: “é uma realidade da cidade que hoje está fora das mãos do ISVIMED, pois se trata de uma bolha imobiliária, que as pessoas colocam preços muito caros” (Entrevista conduzida com burocrata do ISVIMED, 2018).

Fonte: Elaborado pelas autoras.

Assim como dispositivos são usados constantemente para manter os conflitos restritos a poucos atores, isto é, sem a composição de um corpo coletivo para lidar com o conflito, cursos de ação que enfraquecem o horizonte do direito à cidade também são colocados em prática, sendo esses: a individualização de direitos; perspectivas temporais que não abarcam necessidades materiais das pessoas afetadas; visão estreita de participação e a exclusão dos moradores da arena pública. Esses cursos de ação são, em grande parte, instituídos pela legislação e aprofundados por seus executores. Conhecendo esses resultados, de como as tentativas de publicização e de abrir brechas para o direito à cidade se tencionam constantemente com a privatização da situação e uma composição individual do conflito, na seção seguinte será encaminhada uma discussão sobre os caminhos possíveis que poderiam ser trilhados pelos implementadores de projetos públicos preocupados com o direito à cidade.



6. Discussão

Para evitar cair no risco de tornar o direito à cidade um clichê (GRAY, 2018) e compreendendo que o direito à cidade cria espaço tanto para um horizonte utópico quanto para o processo para alcançá-lo, refletimos aqui sobre os caminhos possíveis. Levantamos aqui quatro fatores – dentro do campo da possibilidade – que poderiam ser contemplados no sentido de facilitar a resolução de conflitos urbanos em prol do direito à cidade. De antemão, salientamos que para tal é necessário manter o propósito de buscar o direito à cidade, e isto significa renunciar a priorização da cidade a partir de seu viés funcional e mercadológico. A cidade não é um produto, a cidade é a amálgama dos elementos sociais, políticos e espaciais que possibilitam a vida urbana.

6.1 Composição coletiva ao invés de negociação individual

Um dos elementos centrais do direito à cidade é seu aspecto coletivo. Huchzermeyer (2018) e Souza (2010) enfatizam as dimensões coletivas e a reconstrução da noção de cidadania como integrantes do direito à cidade, em busca de uma democracia radical (PURCELL, 2013). Assim, é fundamental que o processo de resolução do conflito aconteça por meio de uma composição coletiva ao invés de negociação individual com cada um dos atores envolvidos. Por mais que os implementadores dos projetos afirmem que a negociação individual é melhor pois permite que os direitos possam ser individualizados de acordo com a realidade de cada pessoa, e que alguns moradores demandem tratamento individual por acreditarem que suas situações se encaixam dentro do que eles compreendem como sendo cidadãos detentores de direitos (HOLSTON, 2013), na verdade o que vemos nas negociações individuais são formas de manipulação, relações assimétricas de poder e sujeição às propostas apresentadas.

Além da coletividade formada pelas pessoas afetadas pelo projeto, a presença de atores intermediários – como órgãos essenciais à justiça (Defensoria Pública e Ministério Público), movimentos sociais, pesquisadores, e ainda vereadores que se opunham aos projetos – é fundamental para que este processo se equalize em relação ao poder. A composição coletiva demanda mediação e técnicas de construção participativa que consigam dialogar com a população afetada e extrair as necessidades e anseios deste público. Ainda, é possível que a composição coletiva chegue a distintas soluções que atenderão diferentes grupos envolvidos. Isto é, viabilizar a composição coletiva significa conceber que não existe uma solução única que atenda a todos os moradores.

6.2 Acolhimento do processo emocional das pessoas afetadas

A partir da lente clássica weberiana da burocracia enquanto dominação racional legal, contemplamos que é no texto da lei e na impessoalidade que os problemas públicos devem ser resolvidos. Recentemente, alguns autores têm enfatizado que a democracia é um processo construído por meio de elementos afetivos, contribuindo para o que ficou conhecido como uma “virada afetiva” nos estudos relacionados à democracia e cidadania (DI GREGORIO; MEROLLI, 2016). Duff (2017, p. 516) reconhece que “a materialização do direito à cidade está corporizada na ocupação social, material e afetiva dos espaços urbanos”. A partir dos dois casos estudados, também é perceptível que a relação com a casa e com o espaço urbano próximo engloba um aspecto afetivo. Não à toa, em diversas entrevistas e falas os moradores afetados enfatizam suas relações de afeto com o lugar em que vivem.

Assim, ao viver um processo de serem retirados de suas casas – que lhes fornecem segurança material, independente do tipo de moradia – e da localidade em que construíram seus laços – que lhes fornecem relações de cuidado e apoio –, os moradores percebem-se em um processo de anomia. Tal anomia é gerada pela imprevisibilidade de um futuro e pela quebra de laços que se desenvolveram no passado, os quais dão significado ao presente e também ao futuro. O sentimento geral, nesse sentido, é de medo e desesperança, fazendo com que a vida destas pessoas se torne emocionalmente pesada por um longo período de tempo. O poder público – de uma forma geral – não está preparado para lidar com aspectos emocionais advindos das pessoas afetadas e tende a silenciar estas expressões. Ainda, não está preparado para lidar com a dimensão temporal dos processos de forma a fazer com que os moradores confiem que seus direitos serão assegurados, o que afeta ainda mais o estado emocional destas pessoas.



6.3 Desconstrução do próprio colonialismo e higienismo

Relações centro-periferia estão incorporadas nos modos como os implementadores dos projetos. Por estas relações centro-periferia, chamo aqui uma percepção subjetiva daqueles que deveriam habitar e ocupar os espaços centrais da cidade, e aqueles que deveriam estar nas periferias. Essas relações também estão incorporadas na compreensão de que os moradores de determinadas áreas podem ser retirados sem questionamento para a realização de projetos urbanísticos, com o pressuposto de que estas vidas são removíveis para que os projetos de quem está no centro possam ser realizados. Existe um arcabouço colonialista nessa concepção, de limpar a cidade para os grandes projetos: “os domicílios dessas famílias eles são... Eles não são lugares bons de se viver. Seja sincera, você gostaria de morar num cortiço?” (Entrevista conduzida com burocrata da Secretaria Municipal de Habitação - SEHAB, 2018) e “Para que estes senhores venham e desfaçam um, como se dissessem: ‘Não gosto destes sapatos, vamos jogá-los fora’. Porque é isso que eles estão fazendo” (Entrevista conduzida com uma moradora em processo de remoção em Medellín, 2018). São falas como essas que denotam que o objetivo dos projetos não é necessariamente a obra pública, mas a remoção destes indivíduos específicos da cidade. Sem a construção de uma nova imagem de cidade plural, em que cidadãos constantemente marginalizados tenham o direito objetivo e subjetivo de conviver em qualquer lugar que quiserem, o direito à cidade não será alcançado. Tal construção precisa abranger os arcabouços legais e também os burocratas que atuam nos projetos urbanísticos sendo realizados, visto que esses imprimem seus valores pessoais na forma de condução de seus serviços, conforme exposto pelo trecho da entrevista com burocrata da SEHAB.



6.4 Justiça urbana para além da cidade do capital

Por fim, almejar por uma sociedade em que “todo mundo deveria ter dinheiro para comprar os seus direitos.” (Fala proferida por integrante da empresa pública São Paulo Urbanismo em reunião, 2017) e na qual o poder público não se coloca como ator privilegiado para lidar com “uma bolha imobiliária que as pessoas colocam preços muito caros” (Entrevista conduzida com burocrata do ISVIMED, 2018), definitivamente não contribui para o direito à cidade. Tais expressões ilustram magistralmente a descrença dos autores críticos de que o direito à cidade pode ser concretizado pelo estado. Por isso, caso exista alguma possibilidade de o poder público desaliar-se da elite econômica e buscar os interesses dos usuários da cidade – os quais, nos casos estudados, estão tendo suas condições de vida alteradas e pioradas por força do Estado – deve haver uma preocupação genuína com justiça urbana. Nos casos de remoção, isso demandaria assegurar que todos os removidos conseguirão ser realocados em condições habitacionais similares, possibilitando a manutenção dos laços sociais e o acesso à infraestrutura urbana. De preferência, a realocação destas pessoas deve anteceder ao processo de remoção, pois a temporalidade deste processo – a espera forçada das pessoas, as pressões de remoção forçada em prazos desproporcionais e a incerteza de quando os pagamentos serão realizadas – afeta a vida destas pessoas negativamente, que não conseguem planejar o uso dos seus escassos recursos.

Nesse sentido, é necessário compreender que o direito à cidade significa atribuir à cidade uma dimensão política, a qual não pode ser resumida a uma dimensão econômica. Nos casos estudados, o poder público constantemente tenta despolitizar o conflito, conforme demonstram os seguintes trechos: “Nós queremos ouvir que os senhores participem efetivamente com sugestões e afastados da ideologia, afastados de movimentos sociais que querem politizar” (Fala do Secretário de Justiça do Município de São Paulo em Audiência Pública

conduzida na Câmara de Vereadores, 2017) e “Há uma questão muito complicada, que posso explicar e que se presta muito ao que devemos evitar, que é a politização do processo.” (Entrevista conduzida com integrante da empresa pública Metro de Medellín, 2018). A questão da justiça urbana, em que os usuários da cidade possam se apropriar do espaço urbano, em que o valor de uso tenha mais relevância do que o valor de troca, demanda a compreensão e internalização da dimensão política da cidade (DIKEÇ, 2001).

7. Considerações finais

Esse capítulo teve como foco elucidar os aprendizados obtidos a partir da análise dos casos de remoção urbana em São Paulo e em Medellín, questionando o que poderia ter sido diferente para que o direito à cidade fosse um horizonte em construção. A partir desse questionamento, tendo por base a literatura crítica do direito à cidade, compartilhamos os meandros metodológicos dos estudos de caso, e apresentamos os resultados referentes à tensão existente entre dispositivos de publicização e cursos de ação que contribuem para o horizonte do direito à cidade e dispositivos de publicização e cursos de ação que contribuem para a consolidação da cidade do capital. Com base nesses elementos emergiram as propostas dos caminhos possíveis que precisam ser priorizados por implementadores de projetos urbanos preocupados com o direito à cidade: composição coletiva ao invés de negociação individual; acolhimento do processo emocional das pessoas afetadas; desconstrução do próprio colonialismo e higienismo; e, por fim, a preocupação com a justiça urbana para além da cidade do capital.

A realização de tais processos e práticas demandaria, nos casos analisados, mudanças legislativas, treinamento de burocratas em todos os níveis – tanto aqueles de alto escalão quanto aqueles atuando em nível de rua, e a garantia orçamentária nos projetos realizados para mitigar os efeitos para aqueles que serão afetados negativamente. Nos casos estudados, a remoção

dos residentes nos locais demolidos para as obras é tratada como algo residual, como um efeito colateral das obras, e recebe pouca atenção. Assim, existe uma grande preocupação com o cronograma do projeto sendo realizado que não se estende aos processos de remoção, o que torna o processo ainda mais incerto para os moradores removidos, aumentando sua vulnerabilidade e contribuindo para a desigualdade urbana.



Na concepção do urbanismo crítico, o direito à cidade é um horizonte de revolução urbana, no qual tanto o Estado quanto o mercado são reconfigurados e uma nova relação de cidadania é criada, caminhando para uma democracia radical. No entanto, o direito à cidade também pode ser visto como um processo, e nesta concepção o estado tem um papel importante. Seu papel é o de confrontar a sua própria atuação e buscar a produção do espaço urbano em conjunto com aqueles que são os usuários deste espaço, que habitam o espaço, dando prioridade ao valor de uso em detrimento do valor de troca da cidade. Caso exista essa preocupação por parte do Estado, este capítulo apresentou alguns dos caminhos possíveis para a viabilização de práticas que contribuam para o direito à cidade.

Referências

BBC NEWS. Colombia's Medellin named "most innovative city". *BBC*, London, 1 mar. 2013. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-latin-america-21638308>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BELDA-MIQUEL, Sergio; BLANES, Jordi Peris; FREDIANI, Alexandre. Institutionalization and Depoliticization of the Right to the City: Changing Scenarios for Radical Social Movements. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 40, n. 2, p. 321–339, mar. 2016.

BHAN, Gautam. "This is no longer the city I once knew". Evictions, the urban poor and the right to the city in millennial Delhi. *Environment and Urbanization*, v. 21, n. 1, p. 127–142, 1 abr. 2009.

BRASIL URGENTE. **João Doria fala sobre os desafios na prefeitura de SP. Brasil Urgente.** São Paulo, Brazil: Band. Disponível em: <<https://noticias.band>>.

uol.com.br/brasilurgente/videos/16016129/joao-doria-fala-sobre-os-desafios-na-prefeitura-de-sp?fbclid=IwAR1Cd5I_Lau-45wAENfTYDSPYgkS6aOkCz_DA82_noOJF_22cgmYXQv0b_w>. , 4 out. 2016

CEFAI, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas ... O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). **Novos Estudos CEBRAP**, v. 36, n. 1, p. 187–213, jul. 2017.

DA SILVA, José Cícero; AMARAL, Sofia. Operação Barbárie – Videoreportagem sobre a Cracolândia. **Agência Pública de Reportagem e Jornalismo Investigativo**, São Paulo, 26 maio 2017.

DI GREGORIO, Michael; MEROLLI, Jessica L. Introduction: affective citizenship and the politics of identity, control, resistance. **Citizenship Studies**, v. 20, n. 8, p. 933–942, 2016.

DIKEÇ, Mustafa. Justice and the Spatial Imagination. **Environment and Planning A**, v. 33, n. 10, p. 1785–1805, 1 out. 2001.

DUFF, Cameron. The affective right to the city. **Transactions of the Institute of British Geographers**, v. 42, n. 4, p. 516–529, 2017.

EL BARRIO COMO ROSTRO DE CIUDAD. **Planton: Comunidades afectadas por el desarrollo, Caso Barrio La Paralela – Metrocable Picacho**. Disponível em: <<https://www.kavilando.org/lineas-kavilando/territorio-y-despojo/6209-planton-comunidades-afectadas-por-el-desarrollo-caso-barrio-la-paralela-metrocable-picacho>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

FIGUEIREDO, Patrícia. Comissão de Direitos Humanos da OAB acusa Prefeitura de SP de despejar famílias com crianças e idosos na região da Cracolândia. **G1 SP**, São Paulo, 21 out. 2021.

G1 SP. **Doria diz que ordenou à Polícia e à GCM para retirarem barracas da nova Cracolândia, na Praça Princesa Isabel**. São Paulo, 29 mar. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2022/03/29/doria-diz-que-ordenou-a-policia-e-a-gcm-para-retirarem-barracas-da-nova-cracolandia-na-praca-princesa-isabel.ghtml>>.

GRAY, Neil. Beyond the right to the city: territorial autogestion and the take over the city movement in 1970s Italy. **Antipode**, v. 50, n. 2, p. 319–339, 2018.

GUBA, Egon G; LINCOLN, Yvona S. Competing paradigms in qualitative research. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y.S. (Org.) **Handbook of qualitative research**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1994. p. 105–117.

HARARI, Teresa et al. Engaged Research and Social Validity: The Work of Polos de Cidadania. 2021, Montréal: 14th **ISTR International Conference**, 2021.



HARVEY, David. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e da modernidade no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

HUCHZERMEYER, Marie. The legal meaning of Lefebvre's the right to the city: addressing the gap between global campaign and scholarly debate. **GeoJournal**, v. 83, n. 3, p. 631–644, 2018.

KRIEGER, Morgana G. Martins. “A cracolândia aqui acabou”: uma análise das remoções das quadras 36, 37 e 38 dos Campos Elíseos sob a ótica da vulnerabilidade. In: SPINK, PETER K; BURGOS, FERNANDO; ALVES, MÁRIO AQUINO (Org.) **Vulnerabilidade(s) e Ação Pública: concepções, casos e desafios**. São Paulo: Programa Gestão Pública e Cidadania, 2022. p. 135–164.

KRIEGER, Morgana G. Martins; LEBLANC, Esther M. A consolidação do termo direito à cidade na cidade de São Paulo a partir das Jornadas de Junho: uma articulação hegemônica? **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1032–1055, 2018.

LEFEBVRE, Henri. **A cidade do capital**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

MACHADO, Leandro *et al.* Ação de Doria para demolir imóvel deixa feridos na cracolândia, em SP. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 23 maio 2017. , p. 1–5Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/05/1886608-demolicao-de-parede-de-imovel-deixa-dois-feridos-na-cracolandia-em-sp.shtml>>.

MARTIN, G; CORRALES, D. **Medellín, transformación de una ciudad**. Medellín: Banco Interamericano de Desarrollo - Alcaldía de Medellín, 2009.

MEDELLÍN. **Acuerdo n. 48 de 2014. Por medio del cual se adopta la revisión y ajuste de largo plazo del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones complementarias**. Medellín: Consejo de Medellín, 2014

NOREÑA, Santiago. El Metro de Medellín presentó avances en algunas de sus obras. **Telemedellín**, Medellín, Colombia, 5 out. 2019. Disponível em: <<https://telemedellin.tv/el-metro-de-medellin-presento-avances/356539/>>. Acesso em: 27 nov. 2019.

PURCELL, Mark. Citizenship and the right to the global city: reimagining the capitalist world order. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 27, n. 3, p. 564–590, set. 2003.



PURCELL, Mark. Possible worlds: Henri lefebvre and the right to the city. **Journal of Urban Affairs**, v. 36, n. 1, p. 141–154, 2014.

PURCELL, Mark. The right to the city: the struggle for democracy in the urban public realm. **Policy and politics**, v. 42, n. 3, p. 311–327, 1 jul. 2013.

PURCELL, Mark. Urban democracy and the local trap. **Urban Studies**, v. 43, n. 11, p. 1921–1941, 2 out. 2006.

ROCHA, Gabrielle Queiroz Da. Coautoria urbana e quarentena: relações pessoa-cidade na pandemia do novo coronavírus. **Cadernos Metrópole**, v. 23, n. 52, p. 1017–1038, 2021.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. 2a. ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

SCHIAVO, Ester; GELFUSO, Alejandro; VERA, Paula. El derecho a la ciudad. Una mirada desde América Latina. **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. jan/abr, p. 299–312, 2017.

SIERRA NORE A, Jenny Paola. Marketing urbano, forma de gobierno neoliberal en la ciudad de Medellín. **Iconofacto**, v. 12, n. 19, p. 124–153, 2016.

SOLÉ, Andreu. **Cr ateurs de mondes**: Nos possibles, nos impossibles. Monaco: Éditions du Rocher, 2000.

SOUZA, Marcelo Lopes De. Which right to which city? In defence of political-strategic clarity. **Interface**, v. 2, n. 1, p. 315–333, 2010.

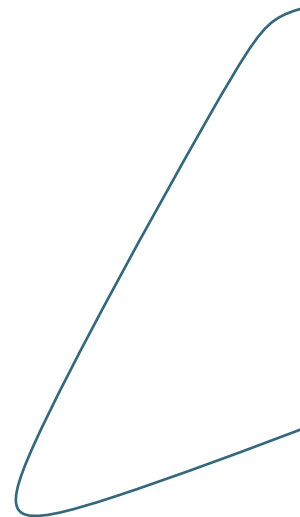
STAKE, Robert. **Multiple Case Study Analysis**. New York: Guilford Press, 2006.

STOCHERO, Tahiane. Descentralizada, virada cultural de SP terá Daniela Mercury, Molejo, é o Tchan e Tit s. **G1 São Paulo**, São Paulo, 8 maio 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/descentralizada-virada-cultural-de-sp-tera-daniela-mercury-molejo-e-o-tchan-e-titas.ghtml>>. Acesso em: 8 fev. 2019.

TAVOLARI, Bianca. Direito   Cidade: uma Trajetória Conceitual. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 104, p. 93–109, 2016.

UITERMARK, Justus; NICHOLLS, Walter; LOOPMANS, Maarten. Cities and social movements: Theorizing beyond the right to the city. **Environment and Planning A**, v. 44, n. 11, p. 2546–2554, 2012.

VILLA, Camilo Trujillo. As  ser n las estaciones y el trazado del metrocable Picacho. **El Colombiano**, Medellín, 28 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.elcolombiano.com/antioquia/linea-p-sera-la-referencia-del-metrocable-picacho-XB6993617>>.



8

INTERPRETANDO A GESTÃO EM ORGANIZAÇÕES CULTURAIS POPULARES:

uma síntese de um processo de pesquisa voltado para produção tecnológica

Iago Itã Pereira

Mestre em Desenvolvimento e Gestão Social (UFBA)

Genauto França Filho

Doutor em Sociologia (Universite de Paris VII)

Professor adjunto da UFBA

1. Este capítulo refere-se à síntese da Dissertação de autoria de Iago Itã de Almeida Pereira e orientado por Genauto Carvalho de França Filho, no âmbito do Programa de Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia. O trabalho destacou-se por sua qualidade e relevância, recebendo Menção Honrosa do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas durante o IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em 2021.

1. Introdução

Entre os diferentes atores do campo da cultura, estão aquelas pequenas organizações que atuam nos meios populares. Bibliotecas comunitárias, associações culturais, museus comunitários, coletivos de artistas periféricos e manifestações tradicionais são só alguns dos exemplos desses grupos que se organizam sob as mais diferentes formas. Eles estão nas favelas, aldeias, quilombos, nas periferias das cidades e do campo e são capazes de integrar cultura e vida social em seus territórios bem como de descentralizar a produção e acesso a bens culturais.

Utilizamos, ao longo deste texto, o termo *Organizações Culturais Populares* (OCP) para nos referirmos a essa diversidade de iniciativas formais e informais que são tão diferentes entre si, mas que têm em comum a posição que ocupam na estrutura social, a forma coletiva e territorializada de fazer a sua gestão e as finalidades que justificam a sua existência.

Como citado, esse artigo apresenta, de modo sintético, os resultados de uma pesquisa¹ que teve como tema mais específico a gestão em organizações culturais populares e, como finalidade, a produção de conhecimento aplicado relacionado a essa temática. Produzida no âmbito do *Programa de Desenvolvimento e Gestão Social* (PDGS) da *Universidade Federal da Bahia* (UFBA), programa de pós-graduação ao qual pertence o *Mestrado Interdisciplinar Profissionalizante em Desenvolvimento e Gestão Social*, o trabalho lidou com o desafio característico de trabalhos de conclusão em mestrados profissionais, que, ainda que em processo de consolidação, convergem no sentido de buscarem a produção de pesquisas que visam o desenvolvimento de produtos técnicos ou tecnológicos aplicáveis à realidade, seja em contextos organizacionais do setor público, da sociedade civil, interorganizações e territórios.

A partir dessa especificidade colocada, esta pesquisa aqui resumida pode ser chamada de um processo de investigação/desenvolvimento porque, ao passo que realizou procedimen-

tos convencionais de pesquisa social sobre a gestão em organizações culturais populares, também se dedicou a conceber, planejar e construir produtos tangíveis relacionados com esse objeto do trabalho.

1.1 Problemática

A problemática desse estudo partiu de uma constatação empírica e teórica sobre *organizações culturais populares*: a gestão nesse tipo de organização é um objeto invisibilizado. Embora estejam espalhadas pelo país e, várias delas, atuantes há muito tempo em seus territórios, tais organizações tendem a ser vistas como não realizadoras de gestão ou consideradas amadoras, improvisadas e pouco críveis em termos de gestão organizacional. Por trás disso, está uma redução analítica que tende a taxar como inviáveis, inadequadas e insustentáveis as formas de organização que não obedecem à lógica instrumental/utilitária do referencial empresarial-privado de gestão (MISOCZKY; VECCHIO, 2006; SOLÉ, 2008).

Estudos brasileiros, como o de Holanda (2011), Xavier (2016), Dias e Dellagnello (2008), observam que grupos culturais que atuam nos meios populares podem ser vistos como formas alternativas de organização, as quais não são compreendidas a partir do referencial convencional desse campo do conhecimento. Adotando uma abordagem crítica dos *Estudos Organizacionais*, esses pesquisadores compreendem que tais iniciativas culturais podem ser consideradas *organizações substantivas*, ou seja, aquelas que não se orientam predominantemente por valores utilitários ou estritamente econômicos, mas sim por aqueles relativos à autonomia, agregação, autorrealização, afetividade e emancipação humana. (RAMOS, 1989; SERVA, 1993)

Sendo as organizações culturais populares um conjunto de atores que operam a partir de valores divergentes aos do modo predominante do organizar na sociedade contemporânea, a sua forma de fazer gestão também é diferenciada, não deven-

do, assim, ser vista com os mesmos óculos cognitivos que se usam para enxergar, analisar, avaliar e atuar em uma empresa privada, por exemplo. A utilização de “lentes” inadequadas gera a invisibilização dessa *outra* gestão praticada por tais organizações culturais, o que, embora possa parecer algo de consequência meramente teórica-analítica, tem implicações práticas para esses atores: a imposição do modelo empresarial como ideal de gestão a ser seguido, a falta de ferramentas de gestão que carreguem uma racionalidade mais coerente, a adoção de métricas de avaliação gerencialistas (que medem os resultados dessas organizações a partir de uma ideia utilitária de eficiência e eficácia), o uso de instrumentos inadequados para mediar a relação entre essas organizações e o Estado, entre outras práticas que desconsideram as particularidades do fazer gestão em uma organização cultural popular.

Tais implicações tomam contornos ainda mais problemáticos diante do cenário atual da política cultural brasileira, a qual vem passando, há muitos anos, por uma grande retração do investimento público, descontinuidade de programas e que, desde a eleição do presidente Jair Messias Bolsonaro, vem adotando um direcionamento que despreza a diversidade cultural no Brasil, boicotando o setor do ponto de vista financeiro, simbólico e político.

A invisibilização e o cenário crítico colocado para as organizações culturais populares são questões amplas que estão muito além das possibilidades de intervenção a que se propõe uma pesquisa de mestrado profissional como essa apresentada, mas um desafio parece se colocar para processos de pesquisa aplicada no Campo de Públicas, especialmente no da Gestão Social: compreender criticamente os problemas do ponto de vista macroestrutural, mas ser capaz de propor formas de atuar sobre eles, ainda que em uma escala micro ou meso social.

Diante disso, a pergunta de pesquisa definida para essa problemática permitiu a proposição de respostas teóricas e práticas, conforme solicita uma pesquisa-projeto, de natureza aplicada,

como essa: *como visibilizar os saberes e práticas de gestão produzidos por organizações culturais populares?*

1.2 Objetivos

Objetivo geral da pesquisa foi produzir conhecimento aplicado relativo aos saberes e práticas em gestão de organizações culturais populares. Como objetivos específicos, a investigação buscou:

1. Construir uma interpretação panorâmica da gestão em organizações culturais populares;
2. Propor um recurso de ensino em Gestão a partir de práticas de organizações culturais populares;
3. Propor uma ferramenta de gestão coerente com a racionalidade organizacional de organizações culturais populares.

Assim, esse trabalho teve um primeiro objetivo específico de natureza mais analítica, que buscou formar um modo de compreender o objeto do estudo, e dois outros, de finalidade propositiva, que se relacionaram com a formulação de produtos tecnológicos. Dessa maneira, o trabalho conseguiu lidar com um duplo desafio colocado: de um lado, ser propositivo e gerar ferramentas ou produtos concretos; de outro, fazê-lo criticamente, alicerçado em um processo reflexivo, teórica e metodologicamente argumentado, mas comprometido com a aplicação do conhecimento gerado. Entendemos que, nesse equilíbrio, a pesquisa mostrou a sua relevância, ao contribuir para a produção de conhecimento, produzindo uma interpretação sobre um conjunto de atores pouco estudado desde o olhar da *Gestão*. Ao mesmo tempo, ao propor tecnologias, as quais podem ser utilizadas na prática e no estudo da gestão de organizações culturais populares.



2. Caminhos metodológicos

Os caminhos dessa pesquisa foram guiados por princípios de ordem ontológica, epistemológica e metodológica próprios de pesquisas qualitativas não positivistas. Do ponto de vista ontológico, assumimos que a realidade é permeada por uma multiplicidade de construções e interpretações criadas por indivíduos em interação (GUBA; LINCOLN, 2011). Nessa mesma linha, no plano epistemológico, consideramos que o conhecimento é construído por meio da interação entre o investigador (aquele que pesquisa) e o investigado (sujeito/objeto pesquisado), enfatizando a dimensão interpretativa sobre a qual as pessoas constroem e reconstróem sua própria realidade (WALSHAM, 1993, p. 5 apud SACCOL, 2009).

Do ponto de vista teórico-metodológico, situamos a pesquisa em um conjunto de produção de conhecimento chamado Estudos Organizacionais, um ramo das Ciências Sociais dedicado a se debruçar sobre a organização e a gestão (FISCHER, 2001). Dentro desse segmento, esse trabalho se alinha com uma tradição crítica que tem como um dos principais expoentes o sociólogo

brasileiro Alberto Guerreiro Ramos, estudioso que advogou a necessidade de compreender e produzir organizações com base em um outro sentido de racionalidade, a qual chamou de Abordagem Substantiva da Organização, que restaura o sentido ético, valorativo e político do fazer organizacional (RAMOS, 1989; SERVA, 1996).

Assumir essa referência teórico-metodológica implicou em, de um lado, atentar-se aos sentidos e significados das práticas do fazer gestão (e não no desempenho ou performance, por onde tendem a enveredar as análises do mainstream da Teoria das Organizações); de outro, adotar técnicas, procedimentos e posturas, enquanto pesquisador, que permitam enxergar tais aspectos mais substantivos.

2.1 Quanto aos procedimentos

Esse processo de pesquisa/desenvolvimento pode ser visto como um percurso criativo que, como tal, não obedece à linearidade por vezes prescrita para projetos de pesquisa científica. Por essa característica, foi necessário construir um caminho metodológico que atrelasse a realização de uma pesquisa de campo ao desenvolvimento de produtos técnicos/tecnológicos. Assim, a investigação se construiu em dois eixos paralelos e interdependentes: 1) Trabalho de campo, que contou com a aplicação de entrevistas com atores relacionados com organizações culturais populares; e 2) Desenvolvimento de Produtos que, de um lado, contava com os resultados construídos no campo e, de outro, demandava novas questões aos atores partícipes, a fim de planejar, criar e produzir os resultados tecnológicos da pesquisa.

Quadro 1

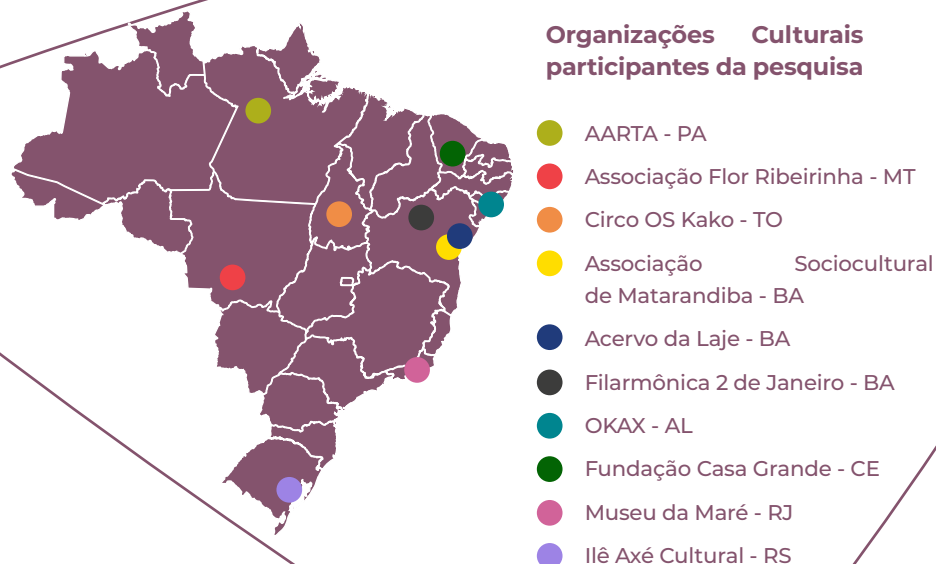
Síntese do caminho metodológico

EIXOS	OBJETIVOS	TÉCNICAS
Trabalho de campo	1. Construir uma interpretação panorâmica sobre o fazer gestão em organizações culturais populares:	Entrevistas semiestruturadas com: • Grupo 1: Gestores culturais membros de organizações culturais populares • Grupo 2: Profissionais apoiadores de organizações culturais (produtores, formuladores de políticas, agentes culturais);
Desenvolvimento de produtos	2. Propor recurso de ensino em Gestão a partir de práticas de OCPs; ³ - Propor ferramenta de gestão coerentes com a sua racionalidade	Projeto conceitual; <i>Design</i> dos produtos gerados; Elaboração de conteúdo; Produção; Revisão dos produtos; Ajuste e finalização.

Fonte: Elaboração dos autores

As entrevistas realizadas foram, conforme classificação de Selltitz *et al* (1987), formadas por questões semiestruturadas, modelizadas por um roteiro, abordadas em profundidade, possibilitando respostas indeterminadas. A quantidade de entrevistas foi determinada por ponto de saturação, que foi alcançado após a realização de dez entrevistas com participantes do grupo 1 (o de gestores de organizações culturais) e cinco no grupo 2 (o de apoiadores). Os entrevistados que compuseram o grupo principal são gestores de organizações das cinco regiões do país, conforme pode ser observado no mapa:

Figura 1 - Mapa com as organizações representadas



Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Já as entrevistas com o grupo de pessoas apoiadoras foram feitas com o objetivo de compreender a visão de quem está de fora das organizações, mas que, ao mesmo tempo, interage com elas para a realização de atividades. Compuseram esse grupo um gestor de políticas culturais, dois produtores culturais atuantes em aldeias indígenas e em projetos culturais periféricos, e dois educadores populares que colaboram com em empreendimentos coletivos da área de cultura.

A análise das entrevistas buscou, nas falas dos entrevistados, as características comuns das organizações culturais populares e os aspectos considerados mais importantes na/para a sua gestão, com o olhar sobre os significados e comportamentos das práticas das organizações. A etapa de análise das

entrevistas seguiu um caminho mais indutivo que, partindo do que foi dito pelos entrevistados, produziu uma compreensão sobre a gestão em organizações culturais populares, o que foi metodologicamente amparado em uma concepção mais pragmática-interpretativa para a análise das entrevistas (MATTOS, 2005). O resultado da análise de todas as entrevistas realizadas gerou quatro dimensões da gestão em organizações culturais populares: Chão, Encontro, Mundo e Passagem, cada uma contendo diversos aspectos importantes que caracterizam essa forma de interpretar a gestão nesse conjunto de organizações.

Diante das práticas de gestão, das situações e dos significados compartilhados pelos entrevistados representantes de organizações culturais populares, foi possível propor como produto tecnológico fruto da pesquisa um conjunto de *Casos para Ensino* em gestão, o que responde ao segundo objetivo específico (qual seja: *propor um recurso de ensino em Gestão a partir de práticas de organizações culturais populares*). A ideia foi construir um recurso didático para processos de ensino-aprendizagem em gestão, seja no âmbito da universidade, seja em espaços de formação fora do âmbito acadêmico.

Além dos Casos, o processo de pesquisa resultou em um segundo produto tecnológico, o *Carimboca*, um jogo/brinquedo voltado para facilitar processos internos de diálogo e reflexão sobre gestão em organizações culturais populares. O *Carimboca* cria uma dinâmica de discussão sobre diferentes dimensões da gestão de uma organização cultural popular, utilizando uma série de perguntas geradoras. Os passos para o desenvolvimento deste produto tecnológico, em formato de brinquedo, envolveram planejamento (definição do produto, pesquisa de referências, criação de projeto conceitual, levantamento dos recursos), criação (*design*, a mecânica, as peças necessárias, o tempo, questões geradoras e projeto gráfico) e produção (prototipagem, produção das peças, interação preliminar, ajustes e produção final).

Neste capítulo, os dois produtos desenvolvidos serão apresentados de modo sintético, assim como o construto interpretativo sobre a gestão em organizações culturais populares. Antes disso, faremos um breve panorama sobre esses atores que são o tema dessa pesquisa.

3. Um balaio de organizações

O campo da cultura pode ser visto como uma ampla arena pública, onde diferentes atores se situam e interagem. O Estado, as indústrias culturais, os artistas, os equipamentos culturais, as produtoras e as casas de espetáculo são alguns dos agentes que compõem esse setor. Outro grupo importante dentro desse campo é formado por aquelas pequenas organizações locais que atuam produzindo, salvaguardando ou promovendo a cultura em seus territórios, de modo autônomo e sem finalidade lucrativa. Nesse conjunto podem estar, por exemplo, os grupos tradicionais, coletivos de artistas periféricos, associações culturais e tantas outras organizações que fazem cultura nos territórios do Brasil profundo.

Essas iniciativas organizacionais populares podem produzir expressões culturais muito diversas que vão desde as chamadas culturas tradicionais até as linguagens artísticas contemporâneas ou experimentais. O que permite colocá-las em um só balaio não é necessariamente o tipo de manifestação produzida por essas organizações, e sim o lugar que ocupam nas franjas da estrutura social, a sua forma compartilhada e comunitária de se auto-organizar e o viés político que se articula em torno dessas organizações que protagonizam a produção cultural em seus territórios.

Por se tratar de um universo tão grande e diverso, bem como pelo fato de termos um sistema de indicadores culturais ainda bastante limitado, é difícil precisar a quantidade de grupos como esses funcionando no Brasil. No entanto, alguns dados



ajudam a fornecer a dimensão do seu alcance, como é o caso da *Pesquisa Básica dos Municípios*, do ano de 2014, que apontou, por exemplo, que em 71% das cidades brasileiras havia grupos de manifestações tradicionais, em 61,7% delas existiam grupos de capoeira e em 13,6% cineclubes atuantes. Outra forma de tentar dimensionar o quanto esses grupos estão capilarizados no território nacional é se balizando pelos números de *Pontos de Cultura* registrados. Os *Pontos* são entidades sem fins lucrativos, que desenvolvem atividades culturais contínuas em seus territórios e que obtêm uma certificação ao serem contemplados em editais de apoio da *Política Nacional de Cultura Viva* ou após se registrarem para obtenção do certificado de Ponto de Cultura. Segundo o site oficial da Política, em 2020 existiam 4.216 *Pontos de Cultura* no Brasil². Eles estão nas cinco regiões do país e em todos os Estados da Federação, atuando com as mais diferentes expressões artísticas e agindo como “um organizador da cultura no nível local, atuando como um ponto de recepção e irradiação de cultura” (TURINO, 2009, p. 64).

Não obstante sejam muitas e, algumas delas, seculares, tais organizações, por vezes, são tidas como amadoras, caseiras, improvisadas e pouco críveis - como se criar e manter uma organização popular desempenhando os importantes papéis socioculturais nos locais onde atuam não fosse algo decorrente de uma gestão organizacional. Tal julgamento revela uma redução analítica que restringe a ideia de gestão aos procedimentos, ferramentas e finalidades prescritos por um determinado modelo estabelecido. Sobre isso, questiona o maestro Celso Santos, um dos entrevistados da pesquisa, da centenária banda *Filarmônica 2 de Janeiro*, de Jacobina, do interior da Bahia, quando conta que certos atores afirmam que não há gestão nas sociedades filarmônicas: “Como não tem gestão, se a filarmônica, sem dinheiro, se mantém 100 anos tocando o ano inteiro?”. Esse tipo de situação esboça o primeiro contorno do problema delimitado nessa pesquisa: a invisibilização do modo de fazer gestão em organizações culturais populares, seus conhecimentos e práticas.

2. Segundo o site oficial culturaviva.gov.br.

Obviamente, a invisibilização da gestão nas organizações populares decorre da sua invisibilização enquanto atores sociopolíticos, o que, por sua vez, se explica pela configuração do sistema capitalista, que não dá centralidade aos modos de organizar relações que operam em uma lógica oposta à sua. (MISOCZKY; VECCHIO, 2006, SOLÉ, 2008). Embora isso possa parecer um problema meramente teórico, essa visão tem consequências práticas para as organizações do campo da cultura. Uma delas se relaciona ao que Luciana Holanda (2011) chama de “as pressões do *management*”, que é o perceptível processo de imposição de ferramentas, instrumentos e da visão empresarial às organizações culturais populares. Para a autora, isso vem se materializando no discurso que apregoa, por exemplo, o *marketing*, o planejamento estratégico, a subordinação a critérios de eficiência e rentabilidade.

As organizações culturais atuantes no meio popular entraram na agenda da política cultural do país no início do primeiro governo Lula, em 2003. Nesse período, o *Ministério da Cultura* (MinC), sob a gestão de Gilberto Gil, adota um conceito de cultura que considera a pluralidade, a diversidade de expressões e que permite ampliar a visão sobre o rol de fazedores de cultura no país (RUBIM, 2015). Para além de retórica, essa nova visão orienta a formulação de importantes políticas públicas, dentre as quais o *Programa Cultura Viva* e outros instrumentos que representam um marco da política cultural brasileira, ao legitimar e incluir iniciativas culturais comunitárias Brasil afora (BOLAÑO *et al*, 2012; FIGUEIREDO *et al*, 2016). Ao mesmo tempo, a lógica de editais, as vias de financiamento cultural e a relação com o Estado acabou impondo a muitos grupos ferramentas, procedimentos, requisitos e visões divergentes daqueles com os quais estavam acostumados atuar, o que gerou uma complexificação da gestão em muitas organizações populares.

Porém, após experimentarem esse período em que foram alvos de programas federais importantes, as organizações culturais populares e todo o setor cultural vêm atravessando um período extremamente crítico. No governo Jair Bolsonaro, presidente eleito em 2018, o *Ministério da Cultura* foi extinto, o

que o seu antecessor Michel Temer, chegou a fazer, mas acabou voltando atrás após uma série de protestos, manifestações públicas e ocupações realizadas pela sociedade civil, muitas das quais protagonizadas por organizações culturais populares de todo o país. No primeiro ano de governo do ex-militar, a cultura se tornou uma Secretaria subordinada ao *Ministério da Cidadania*, pasta comandada pelo deputado emedebista Osmar Terra, que afirmou não saber nada de cultura e completou: “só toco berimbau”.

Desde então, a pasta da cultura e instituições subordinadas foram deslocadas de Ministérios e ocupadas por diferentes sujeitos que não só se mostraram incompetentes, mas detentores de posicionamentos lamentáveis que não deveriam pertencer a nenhum agente público, muito menos a quem compete trabalhar com o tema da cultura. O que se observou foi a desconstrução da concepção da política cultural desenhada anteriormente, a descontinuidade na implantação das políticas institucionalizadas e a ocupação de cargos importantes tendo como critério único a afinidade ideológica com a extrema direita, o que vem fazendo com que não só despreparados, mas racistas e admiradores do nazismo figurem entre os nomeados para exercerem funções de tão grande importância para a cultura do país.

Diante desse complexo contexto apresentado, o que se coloca para as organizações culturais populares é uma dupla invisibilização. A primeira, que é muito mais ampla, invisibiliza a sua relevância enquanto atores sociais, políticos e históricos, situados em um campo de atuação que é, por si, desmerecido – o campo da cultura. A segunda, que foi o foco desse estudo, desmerece o seu modo de fazer gestão, desconsiderado como crível, impondo visões e referenciais do que seria uma boa gestão de acordo com o modelo gerencial que foge da racionalidade do fazer gestão nessas organizações populares.

A partir dessa discussão e da construção da problemática focada pela pesquisa, esse trabalho trilhou um itinerário de investigação voltado para a proposição de produtos tecnológicos

que compreendam as repercussões da invisibilização e do contexto problemático em uma escala micro - o da gestão das organizações culturais populares. Para isso, se fez necessário compreender o fazer gestão nessas iniciativas a partir da experiência delas próprias, o que indicou as possibilidades de produtos concretos que a pesquisa pôde gerar.

4. A gestão em uma Organização Cultural Popular

Enxergando as organizações culturais populares como organizações substantivas, impõe-se a busca por “óculos cognitivos” diferentes em relação aos que prescrevem os referenciais tradicionais do campo da gestão. Como bem adverte Serva, “estaríamos totalmente perdidos se tentássemos aprofundar a análise das organizações substantivas utilizando a lógica e/ou instrumentos fornecidos pela teoria da administração” (SERVA, 1993, p. 43). Buscando adotar novas lentes, nos caminhos da pesquisa, pudemos identificar aspectos comuns considerados importantes pelos sujeitos que participaram das entrevistas de campo. Essas características formaram a base que alicerçou a formação de um construto analítico-interpretativo sobre a gestão de organizações culturais populares, que se resume em quatro dimensões da sua gestão: Chão, Encontro, Mundo e Passagem.

Para esse modo de interpretar, a gestão em uma organização cultural popular contempla, mas não se resume, à pura e simples técnica. Ela é um ponto de encontro entre o sociopolítico e o técnico, a partir do qual a organização atua para concretizar as suas finalidades organizacionais. Assim, nessa interpretação, os elementos ferramentais e técnicos que, em geral, são resumidos à ideia da gestão, como instrumentos de planejamento, de controle financeiro, monitoramento, entre outros, estão contidos nessas quatro dimensões orientadoras da gestão em uma organização popular da cultura, resumidas nos tópicos a seguir.

4.1 Dimensão Chão

Nas dez organizações que participaram dessa pesquisa, é muito perceptível o quanto parte importante do seu esforço organizativo está voltado à ideia de pertencimento dessas iniciativas aos seus territórios, aos seus modos de viver e de se identificar, ao meio ambiente, o que as confere uma *práxis* de transformação social e territorial em favor dos seus povos. “Por ser daqui, a gente tem um engajamento que é da vida”, diz José Eduardo, do Acervo da Laje.

Assim, o gerir a partir do *Chão*, é a primeira dimensão da gestão de uma organização cultural. Ela diz respeito à territorialização. Isso se relaciona com o caráter endógeno da gestão, ou seja, quem protagoniza, organiza, decide e gere são pessoas do próprio lugar. Nesse sentido, a organização cultural se torna um “bem comum” dos territórios onde está, e, como tal, faz parte da sua atuação a busca permanente pelo envolvimento das pessoas do local.

Ao mesmo tempo, o enraizamento das organizações culturais se caracteriza pela luta *no* e *pelo* território, o que faz com que ela também se volte para outros problemas públicos locais que, conforme percebido pela pesquisa, também são de cunho cultural: questões ambientais, fundiárias, educacionais, alimentar/nutricionais, econômicas, entre tantos outros temas com os quais costumeiramente as organizações culturais populares se envolvem em seus territórios, exercendo um papel sociopolítico que faz delas atores extremamente úteis socialmente.



4.2 Dimensão Encontro

A dimensão *Encontro* se relaciona com a capacidade que uma organização cultural popular tem de ser um ponto de compartilhamento de memória, de espaço e de formação de vínculos entre pessoas reunidas. Para isso, elas empreendem o que pode ser chamado de “gestão para o encontro”. De um lado, um dos seus principais objetivos organizacionais é se potencia-

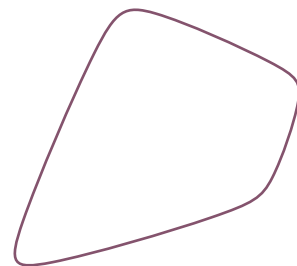
lizar enquanto palco para o encontro: entre o mestre e o aprendiz, entre os membros de grupo de samba, entre o oficineiro e o participante etc, o que faz com que essas organizações tenham, como predicados da sua gestão, a capacidade de mobilizar pessoas e de promover mediação cultural.

De outro lado, o encontro não é só uma finalidade, mas também um modo: “uma gestão por meio do encontro”. Gerir através do encontro significa optar pelo fazer junto, o que é o resumo da ideia de gestão comunitária, cooperada ou coletiva. As dez iniciativas populares que fizeram parte dessa pesquisa possuem natureza associativa, formal ou informal, e contam com pessoas que se reúnem não a partir de interesses financeiros individuais, mas pela identificação com um propósito coletivo. Nesse sentido, é na dimensão do *Encontro* que se insere um importante ponto da gestão: o engajamento dos indivíduos em torno de valores e objetivos comuns, o que é uma condição necessária para a gestão coletiva acontecer.

4.3 Dimensão Mundo

O agir local das organizações culturais populares não faz delas ilhas isoladas. A dimensão *Mundo* se relaciona com a compreensão, a articulação e o engajamento em questões que são do “mundo lá fora”, mas que incidem sobre ela. Dessa forma, a sua gestão contempla a relação da organização cultural com outros atores e territórios. Um primeiro aspecto dessa dimensão é como a organização se percebe em um quadro social mais amplo, compreendendo questões múltiplas que atravessam a sua atuação.

Outro ponto a ser destacado da dimensão *Mundo* é a atuação das organizações culturais populares enquanto atores que pautam direitos culturais. Assim, faz parte da atuação delas, por exemplo, a participação em conselhos municipais e estaduais, em conferências de cultura e em outros espaços de debate público e de formulação de políticas públicas, além da interlocução direta com as secretarias, coordenações e demais



órgãos públicos. Olhando essa dimensão *Mundo*, também se observa o esforço de gestão para a formação de redes de apoiadores externos, o que é algo recorrente na atuação dessas organizações. Movimentos sociais, universidades, outras iniciativas populares e territórios são atores com os quais se costuma criar redes de cooperação.

4.4 Dimensão Passagem

A dimensão *Passagem* está relacionada com a forma como a organização lida com o tempo. Aqui, estão as práticas de gestão que conectam o passado, o presente e o futuro da organização, entendendo que o chão, o encontro e o mundo estão em permanente mudança. São exemplos práticos de “Gestão da Passagem” em uma organização cultural popular os esforços de valorização da história e da ancestralidade do território, da própria organização e as atividades voltadas para o compartilhamento de conhecimentos. O “passar adiante” se refere tanto ao conhecimento ancestral, artístico, cultural, simbólico, quanto àqueles saberes mais práticos, do dia a dia da gestão de uma organização cultural, o que se relaciona com a ideia de sucessão de papéis, de surgimento de novas pessoas de referência e de lideranças.

Nesse sentido, o “passar adiante” também se complementa com a ideia de “passar o bastão”, com vistas à continuidade do trabalho ou à tomada de novos rumos. Para isso, um outro aspecto importante permeia a gestão nessas organizações: a adaptação às mudanças. Se a cultura é algo sempre dinâmico e mutável, a gestão de uma organização cultural acompanha as transformações colocadas pelo contexto, o que exige da gestão de uma organização cultural popular grande capacidade de reinvenção.

As dimensões *Chão*, *Encontro*, *Mundo* e *Passagem* se constituem como uma forma alternativa de ver a gestão em organizações culturais populares a partir dos valores e sentidos que as caracterizam. Esse modo de compreender corresponde a



uma necessidade de propor olhares para o conhecimento em gestão que resgatem a dimensão valorativa do gerir, em contraposição a uma concepção formatada que prescreve uma forma considerada ideal de fazer gestão, independentemente dos propósitos e pressupostos organizacionais. Assim, nessa interpretação metafórica da gestão em organizações culturais populares, as ferramentas, procedimentos e técnicas estão subordinados aos sentidos da ação gerencial desses grupos, o que pode ser compreensível a partir dessas quatro dimensões e seus elementos relacionados.

Figura 2 - Mapa Interpretativo da Gestão em Organizações Culturais Populares



Fonte: Elaborado pelos autores, 2021

Esse construto analítico se baseou nas entrevistas com os participantes, e no texto original da pesquisa exemplos e citações são apresentadas para ilustrar cada dimensão e seus aspectos.

5. Aplicando uma interpretação e fazendo o brinquedo *Carimboca*

Processos coletivos de reflexão sobre a gestão podem ser oportunidades para a construção de conhecimento e o fortalecimento de vínculos de maneira lúdica. Historicamente, os brinquedos e jogos foram recursos criados pelas sociedades, não apenas como uma simples distração, mas como uma maneira de produzir socialização e cultura (HUIZINGA, 2007). Partindo da interpretação de que a gestão em organizações culturais populares tem como uma de suas dimensões o *Encontro*, e que essa se refere à cooperação, aos laços entre as pessoas e o bem-estar delas, a ideia de um brinquedo se mostra adequada como recurso de uma gestão com tais características.

Nesse sentido, esse processo de pesquisa desenvolveu uma ferramenta para reflexão e diálogo em formato de brinquedo (ou jogo, passatempo, brincadeira), como resposta tecnológica a um dos seus objetivos específicos: criar uma ferramenta de gestão coerente com a racionalidade das organizações culturais populares. Essa é uma ferramenta que se justifica, sobretudo, diante da imposição de instrumentos de gestão criados a partir do referencial empresarial, que não são apropriados para a racionalidade organizacional desses grupos populares. Esse é o conceito do *Carimboca*: não é um instrumento que transforma em um *game* os referenciais instrumentais do modelo empresa; ele é criado tendo como ponto de partida a organização cultural popular e é voltado para o fortalecimento da autogestão desse tipo de grupo, por meio da mediação de momentos de reflexão coletiva.

O brinquedo tem uma proposta muito simples: ser um meio de promover a autoavaliação coletiva sobre a gestão de organizações culturais populares. Momentos de avaliação são oportunidades para problematizar, dialogar e promover aprendizagens sobre o que é avaliado (BOULLOSA, 2017). Entendendo o *Carimboca* como um brinquedo avaliativo, ele incorpora o lúdico como um elemento possível na avaliação e se direciona para a produção de aprendizagem coletiva por parte dos membros de organizações populares do campo da cultura.

Nessa pesquisa, fazer o *Carimboca* começou em rabiscos, passou pela fabricação de cada peça e foi até a utilização. Como ponto de partida, a criação desse produto tecnológico se deu a partir de alguns pré-requisitos, como a simplicidade de regras, viabilidade de produção, dinâmica cooperativa e a produção de um resultado visual coletivamente construído.

A partir dessas definições preliminares, dois elementos da construção analítica da pesquisa foram incorporados à dinâmica do brinquedo. A primeira é imagem das habitações indígenas, generalizadas como *ocas*, que foi uma metáfora utilizada para apresentar a interpretação construída sobre o objeto da pesquisa, argumentando que uma organização cultural popular em seu território é como uma oca em sua aldeia: uma casa comunal que resiste sendo palco de encontros naquele lugar. O segundo elemento foram as dimensões da gestão: *Chão, Encontro, Mundo e Passagem*. Com esses pontos de partida, o brinquedo foi desenvolvido contando com questões geradoras de reflexão sobre gestão e com uma mecânica colaborativa com cartas, carimbos e um tabuleiro. Dessa forma, o *Carimboca* se constituiu como um brinquedo que provoca um sentido estético, na medida em que o grupo, ao brincar, escolhe iconografias, posições, cores e demais elementos que vão resultar em uma criação visual coletiva que personaliza o tabuleiro do brinquedo.

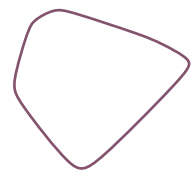


Figura 3 - Partes do manual do Carimboca - foto do tabuleiro carimbado e concluído



Fonte: Elaboração dos autores, 2022

Foram formuladas perguntas que correspondessem a aspectos de cada uma daquelas dimensões Chão, Encontro, Mundo e Passagem, de modo que fossem curtas, simples e favorecessem discussões a partir delas. Foi incorporado um conjunto de questões chamado *Ferramenta*, que reúne perguntas sobre atividades-meio que estão subordinadas às demais dimensões, trazendo questões como mobilização de recursos, planejamento e organização financeira.

A finalidade do *Carimboca* é contribuir para que um coletivo cultural possa refletir sobre diferentes aspectos da sua atuação, muitos dos quais, por vezes, negligenciados. Criando um processo de diálogo e reflexão, brincar o *Carimboca* estimula o surgimento de ideias, a correção de problemas

e o compartilhamento de dificuldades. Sendo assim, a sua utilização se dá naqueles momentos em que a organização julga importante promover um momento coletivo de conversa e autoavaliação, como após o fechamento de um projeto, encerramento de um período de gestão ou início de um novo ciclo. Desse modo, o *Carimboca* é um produto que pode ter um uso compartilhado entre diferentes organizações culturais. Como um mesmo grupo não vai fazer uso recorrente dele, é recomendado que o brinquedo circule entre organizações de uma região, de modo que contemple mais coletivos e que o investimento na confecção do brinquedo, ainda que seja baixo, possa ser repartido entre diferentes organizações.

Outra possibilidade é que, por exemplo, *Pontões de Cultura*, entidades certificadas e ligadas à *Política Cultura Viva*, que articulam outras iniciativas culturais, possam ter o brinquedo como uma ferramenta de trabalho e criem uma dinâmica de circulação do *Carimboca* entre aquelas organizações que fazem parte da sua rede. O mesmo pode acontecer com outras instituições que atuam com grupos culturais populares, como grupos de extensão universitária, *Centros Públicos de Economia Solidária*, incubadoras culturais, movimentos sociais e organizações da sociedade civil que apoiam essas iniciativas.

O *Carimboca* pode ser utilizado, ainda, como recurso pedagógico em processos formativos para agentes culturais, trazendo outros elementos para a formação na área da cultura, que, em geral, tem se voltado para a capacitação em gestão, partindo de uma perspectiva estritamente técnica, com conteúdo como elaboração de projetos, prestação de contas e financiamento cultural. Através do brinquedo, pode-se criar processos de aprendizagem que trazem uma visão mais ampliada da gestão e da sustentabilidade em organizações culturais populares, contemplando diferentes dimensões.

6. Aprendendo com Casos e Causos em Gestão de organizações culturais populares

A metodologia *Caso para Ensino* é bastante utilizada em diferentes áreas do conhecimento. No campo da Administração, tem um acen-tenário tradição de uso para a formação gerencial nos Estados Unidos, e hoje é bastante difundida em escolas de gestão de todo o mundo. Uma definição, em geral, bem aceita, é que os *Casos para Ensino*, em Administração, são relatos sobre situações organizacionais construídos com propósitos educacionais em gestão (ROESCH, 2007). Como se pode imaginar, nesse campo, tal recurso didático é majoritariamente voltado para a formação de gestores empresariais e, conseqüentemente, conta com textos que abordam situações gerenciais de organizações do setor privado, embora existam casos formulados sobre instituições públicas e da sociedade civil.

Conforme sugere Assis (2013), cabe pensar em como o método de *Caso para Ensino* pode ser um recurso pedagógico que introduza uma pedagogia crítica no ensino da Administração. Isso perpassa por ampliar as possibilidades de *cases*, incorporando práticas gerenciais que estão fora do enclave do mercado e proporcionar reflexões não apenas em nível instrumental da gestão, mas também contextual, analítico e crítico. “Assim, indo além da formação para a reprodutibilidade, incentivando os gestores em formação a questionarem as realidades humanas naturalizadas e vislumbrarem outras formas de organizar o mundo” (ASSIS, 2013, p. 46). Portanto, é fundamental que se construam Casos para Ensino voltados para uma outra ideia de gestão: uma gestão social.

É a partir desse ponto de vista que mais um produto tecnológico fruto desse percurso de investigação responde à problemática da pesquisa - a invisibilização dos saberes e práticas de gestão produzidos pelas iniciativas organizacionais que atuam com cultura nos territórios populares do Brasil – produzindo *Casos para Ensino* em gestão a partir das experiências das

organizações culturais que foram representadas no trabalho de campo dessa investigação. Para a geração desses casos, foram assumidas algumas características já estabelecidas pela metodologia *Caso para Ensino em Administração*, como a criação de textos com objetivos de ensino-aprendizagem subjacentes, construção a partir de base empírica, sugestão de questões animadoras de discussão e utilização de situações organizacionais. Por outro lado, elementos diferentes foram incorporados, uma vez que os relatos buscaram uma maior concisão, simplicidade na escrita e foco em questões que transcendem a situação prática relatada, permitindo uma reflexão mais analítica e contextual.

Somaram-se a tais características alguns elementos do gênero da literatura oral *causo*, como a linguagem característica de texto falado e conteúdo em formato de narração com traços da oralidade (PIMENTA; ANDRADE, 2011). Dessa forma, foi produzido um texto para cada uma das dez organizações culturais populares que foram representadas na pesquisa, abordando aspectos, situações e trajetórias reais vividas pelos membros dessas iniciativas organizacionais. Os casos elaborados foram escritos em dois modelos. Um que pode ser chamado de “caso-problema”, no qual o texto apresenta um dilema ou situação problemática real da organização relatada e “caso-exposição”, que não expõe necessariamente uma situação problemática, dedicando-se a apresentar um aspecto específico da atuação da organização.

O *e-book* conta com 10 textos acompanhados de ilustrações, fotografias questões geradoras. Além da produção do conteúdo textual, para o desenvolvimento desse produto tecnológico foi criado um projeto gráfico que pudesse reunir esse conjunto de casos como em uma apostila, em formato de *e-book*. Nesse material, além dos textos, constam fotos das organizações relatadas, *links* para acesso a mais informações sobre elas e sugestões de conteúdo relacionado, como livros, artigos, vídeos e matérias. A ideia é que esse *e-book* possa ser utilizado em processos de formação dentro e fora da Universidade. Em espaços acadêmicos, poderá ser utilizado como recurso

pedagógico em sala de aula, gerando debates e discussões a partir dos casos, ou integrando atividades à distância em cursos diversos, de graduação, pós-graduação e cursos de extensão. Além do uso dentro da universidade, o material pode ser utilizado em processos de formação na área da cultura, especialmente para agentes culturais ligados às organizações que atuam nos territórios populares, ou pelas próprias organizações, durante momentos internos de aprendizagem e discussão.

O material pode vir a ser a primeira edição de outras publicações de *Casos e Causos* para o Ensino-aprendizagem em *Gestão Social*. Essa é encarada como um *piloto*, que pode se tornar uma publicação seriada contendo, a cada edição, casos e *causos* sobre práticas organizativas específicas, como empreendimentos de economia solidária, grupos de ação socioambiental, organizações de defesa dos *Direitos Humanos* e outras iniciativas populares que, divergindo da racionalidade convencional, também geram aprendizados em gestão.

Figura 4 - Capa e páginas internas do e-book



Fonte: Elaboração própria

7. Considerações finais

O processo de pesquisa aqui sintetizado teve como particularidade o seu caráter voltado para o desenvolvimento de produtos técnicos/tecnológicos. Com os caminhos metodológicos seguidos, ela foi capaz de gerar duas ferramentas concretas. A primeira, o brinquedo Carimboca e, a segunda, os Casos e Causos para o Ensino. Ambos os produtos conseguiram demonstrar a relevância das práticas de organizações populares da cultura, especialmente enquanto lócus de produção de conhecimento para o campo da gestão, a despeito da invisibilização de quem as enxerga desde a visão instrumental e gerencialista.

Revisitando a pergunta orientadora da pesquisa, que questiona como visibilizar os saberes e práticas de gestão produzidos por organizações culturais populares, consideramos que esse processo de investigação e desenvolvimento apresentou três respostas para essa dúvida: interpretando-as substantivamente; evidenciando a sua relevância social, empírica e gerencial; e propondo ferramentas de gestão que contribuam para a sua resistência sem ultrajar a sua racionalidade.

Como consequência da produção realizada, atualmente o jogo Carimboca é uma das metodologias de assistência técnica do Centro Público de Economia Solidária – Região Metropolitana de Salvador ³, que criou um eixo de trabalho voltado para iniciativas culturais dos bairros populares do seu território de ação. O brinquedo tem sido usado para mediar reuniões de autoavaliação dos grupos atendidos pelo Centro Público, dentro de um processo de apoio à gestão dessas organizações. Já os Casos e Causos para ensino já foram utilizados em diversos processos formativos dentro da Universidade, e disciplinas de graduação, como a de Estudos Antropológicos das Organizações (Bacharelado em Administração - UFBA) e de pós-graduação, como a de Gestão Cultural (Mestrado em Desenvolvimento e Gestão Social), assim como em processos de incubação tecnológica realizados pela Incubadora Tecnológica de Economia Solidária da UFBA (ITES-UFBA).



Como outros caminhos de pesquisa que se abrem a partir da conclusão desse itinerário, elencamos o aprofundamento da construção conceitual em torno da ideia de Gestão Social da Cultura e a formulação de outros produtos que contribuam para que organizações culturais populares tenham modelos de gestão ainda mais territorializados, coletivos, conectados em redes, atualizados com o seu tempo e voltados para o tratamento da cultura enquanto bem comum.

Referências

ASSIS, L. B. *et al.* Estudos de caso no ensino da Administração: o erro construtivo libertador como caminho para a inserção da pedagogia crítica. **Revista de Administração da Mackenzie**, v.14, n.5, pp. 44-73, 2013.

BOLAÑO, C.; MOTA, J.; MOURA, E. Leis de Incentivo à Cultura via renúncia fiscal no Brasil. In: CALABRE, L. (Org.). **Políticas Culturais: pesquisa e formação**. São Paulo: Itaú Cultural, 2012. p. 15-50

BOULLOSA, R. F. Avaliação e Gestão Social. IN: OLIVEIRA NETO, Martins de; SILVA JÚNIOR, Jeová Torres. **Curso gestão social**. Fundação Demócrito Rocha/UANE/BID/STDS-CE, Fortaleza, 2017

DIAS, A. F; DELLAGNELO, E. H. L. Práticas organizativas de grupos de cultura popular: das burocracias aos modelos alternativos de gestão. In: XXXII ENANPAD, 2008, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos....** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. Disponível em: http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/EOR-C2987.pdf. Acesso em: mai de 2022.

FIGUEIREDO, S. L. *et al.* **Amazônia, cultura e cena política no Brasil**. Belém: NAEA/UFGPA, 2016. 220 p. Disponível em: <http://livroaberto.ufpa.br/jspui/handle/prefix/181>. Acesso em mai de 2022.

FISCHER, T. M. D. Difusão do conhecimento sobre organizações e gestão no Brasil: seis propostas de ensino para o decênio 2000/2010. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, n. SPE, pp. 123-139, 2001

GUBA, E.; LINCOLN, Y. **Avaliação de quarta geração**. Campinas: São Paulo, Editora da Unicamp, 2011.

HOLANDA, L. A. de. **Resistência e apropriação de práticas do *management* no organizar de coletivos da cultura popular**. 2011. 249 f. Tese. Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/594>. Acesso em: julho de 2019.

MATTOS, P. L. C. L. A entrevista não-estruturada como forma de conversação: razões e sugestões para sua análise. **REBAP**, v. 39, n. 4, pp. 823-847, 2005.

MISOCZKY, M. C. A.; VECCHIO, R. A. Experimentando pensar: da fábula de Barnard à aventura de outras possibilidades de organizar. **Cadernos Ebape**, v. 4, n. 1, pp. 01-11, 2006.

PIMENTA, V. R.; ANDRADE, V. A. B. O gênero caso: uma abordagem multimodal nas aulas de Língua Portuguesa, 2011, Uberlândia. **Anais eletrônicos...** Uberlândia: EDUFU, 2011. Disponível em: <http://www.ileel.ufu.br/anaisdosielp>

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. São Paulo: FGV, 1989.

ROESCH, S. M. A. Notas sobre a construção de casos para ensino. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, pp. 213-234, 2007.

RUBIM, A. Políticas Culturais no Brasil: Desafios Contemporâneos. In: CALABRE, Lia (org). **Políticas culturais**: olhares e contextos. Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa; São Paulo: Itaú Cultural, 2015.



SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Adm da UFSM**, v. 2, pp. 250-269, 2009.

SELLTIZ, C.; WHRIGHTSMAN, L. S.; COOK, S. W. **Métodos de pesquisas nas relações sociais**. São Paulo: EPU, 1987.

SERVA, M. O fenômeno das organizações substantivas. **Revista de administração de empresas**, v. 33, n. 2, pp. 36-43, 1993.

SERVA, M. Racionalidade e organizações: o fenômeno das organizações substantivas. 1996. 633 p. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 1996.

SOLÉ, A. ¿Qué es una empresa? Construcción de um idealtipo transdisciplinario. **Working Paper**, Paris, 2004.

SOLÉ, A. L'enterprisation du monde. In: CHAIZE, J.; TORRES, F. **Repenser l'entreprise: Saisir ce qui commence, vingt regards sur une idée neuve**. Paris: Le Cherche Midi, 2008.

TURINO, C. **Ponto de cultura**: o Brasil de baixo para cima. São Paulo: Anita Garibaldi, 2009

XAVIER, M. C. A representação de organização no discurso da política nacional de cultura viva. In: IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 2016, Porto Alegre. **Anais eletrônicos...** Porto Alegre: 2016. Disponível em: <https://anaiscbeo.emnuvens.com.br/cbeo>. Acesso em: outubro de 2019.

9

MUDANÇA E INSTITUIÇÕES:

uma análise sobre políticas públicas de igualdade racial no governo federal de 2000 a 2014

Tatiana Dias Silva

Doutora em Administração (Universidade de Brasília) Pesquisadora do Ipea
silvad.tatiana@gmail.com

Suylan de Almeida Midlej e Silva

Doutora em Sociologia (Universidade de Brasília)
Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) da UnB
suylan00@gmail.com

Paulo Du Pin Calmon

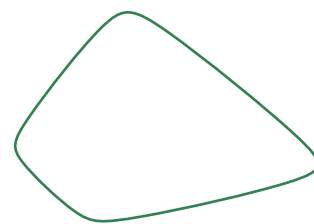
Doutor em Políticas Públicas (University of Texas System)
Professor do Instituto de Ciência Política (Ipol) da UnB
paulo.calmon@gmail.com

1. Este capítulo refere-se à síntese da Tese de autoria de Tatiana Dias Silva e orientado por Suylan de Almeida Midlej e Silva, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília. O trabalho destacou-se por sua qualidade e relevância, recebendo Menção Honrosa do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas durante o IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em 2021.

1. Introdução

Este capítulo¹ tem como objetivo analisar como se deu a inserção da pauta sobre igualdade racial (IR) no governo federal brasileiro. A questão se mostra relevante porque, historicamente, o Estado brasileiro negou a existência do racismo ou apenas se ateve, de forma limitada, à atuação repressiva ou de valorização da matriz cultural. O racismo e as desigualdades vivenciadas pela população negra no país permaneceram, pós-abolição, como marcas estruturais na sociedade brasileira. Quando o racismo científico cedeu espaço ao elogio à mestiçagem, o auto-engano encontrou no mito da democracia racial terreno fértil para sustentar um projeto de branqueamento alicerçado em estratificação social baseada na cor da pele (JACCOUD & BEGHIN, 2002; SILVA, 2013, 2019; THEODORO, 2008).

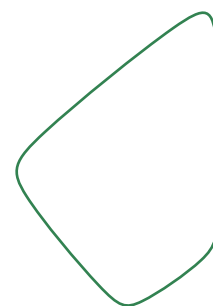
A despeito das relevantes desigualdades entre condições de vida de negros e brancos, evidenciadas nos indicadores sociais, nos espaços sociais segregados ou na discriminação ativa na interação social, a alusão à democracia racial permanecia hegemônica. Por conseguinte, ausente do debate governamental por muito tempo, a promoção de equidade de condições e resultados para a população negra constituía-se em uma não questão para sucessivos governos. Ao negligenciar o assunto e reforçar o mito da democracia racial, o racismo e a desigualdade racial ou não eram percebidos como um problema (KINGDON, 2011), ou a ação governamental, não raro, voltava-se a agravar as condições de vida da população negra, direta ou indiretamente. A inclusão dessa temática na agenda pública e governamental contou com considerável e persistente mobilização dos movimentos sociais negros e de aliados conquistados ao longo do tempo. Notadamente, no início dos anos 2000, foram adotadas as primeiras medidas de promoção da igualdade racial mais inovadoras na administração pública brasileira. No entanto, foi a partir da criação de um órgão específico no âmbito da Presidência da República, a Secretaria Especial de Políticas de Pro-



moção da Igualdade Racial (Seppir), em 2003, que a questão atingiu *status* mais robusto de política pública, em que pese seus limites. Assim, as políticas públicas de IR passam a ser implementadas pela administração pública brasileira, especificamente pelo governo federal, depois de muito tempo de negação do problema.

Diante desse cenário, procura-se compreender como se deu a mudança que propiciou essa nova agenda notadamente no governo federal. Em síntese: como as políticas públicas de IR foram inseridas e implementadas no âmbito do governo federal no Brasil entre 2000 e 2014? O período de análise compreende desde a preparação nacional para participação na III Conferência Mundial Contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas, em Durban (África do Sul), em 2001, até o final do primeiro governo da presidenta Dilma Rousseff.

A estratégia de pesquisa foi o estudo de caso, utilizando-se de *process tracing*. A pesquisa foi dividida em três etapas não lineares. Na primeira, o foco é traçar a linha do tempo, com os principais acontecimentos de cada período e com os mecanismos causais principais que conduziram a mudança. A segunda etapa tem como foco qualificar a mudança institucional, caracterizando seus principais aspectos. Na terceira etapa, procura-se identificar como as categorias atores, contexto e instituições se comportaram no processo de mudança institucional. A investigação se baseou em pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas. A seguir, apresentam-se a metodologia, referencial teórico e resultados da investigação.



2. Percurso metodológico

A escolha pelo *process tracing*, que pode ser traduzido como mapeamento ou rastreamento de processos, advém de sua capacidade de organizar uma narrativa, destacando seus componentes causais e dando especial relevância para o contexto. Desse modo, permite estruturar a análise de forma a atingir os objetivos propostos, além de ser referência em estudos que utilizam o neoinstitucionalismo histórico.

O *process tracing* tem como objetivo analisar cadeias causais que ligam um fenômeno a determinado resultado, guiado por um enquadramento teórico. Desse modo, sua proposta é conhecer os mecanismos causais e a sequência de eventos que resultaram em determinado efeito (AMORIM NETO; RODRIGUEZ, 2016; COLLIER, 2011; FALLETI, 2016; JACOBS, 2015; LIMA, 2017; SILVA; CALMON, 2018). Os métodos estatísticos tratam esse percurso de modo hermético – identificam-se as correlações, mas não como os fenômenos efetivamente se desenvolveram.

Elementos chave no *process tracing*, mecanismos são conceituados como “uma classe delimitada de eventos que mudam relações entre conjuntos específicos de elementos de modo idêntico ou muito similar em situações variáveis” (TILLY, 2001, p. 25) - tradução nossa. Embora sejam dificilmente observáveis, o pressuposto do *process tracing* é que esses mecanismos deixam evidências, “traços” observáveis durante o processo. A análise dos mecanismos se dá ao longo do tempo, iluminada pela teoria que indica como o processo deveria ou poderia se desenvolver, em determinadas situações. Nesse sentido, Falletti (2016) sugere que o pesquisador deve ter consistente conhecimento do caso, bem como das teorias explicativas, para assim conseguir identificar as principais variáveis intervenientes e os mecanismos causais envolvidos.



Quadro 1

Procedimentos metodológicos

OBJETIVOS	PROCEDIMENTOS	FONTES DE DADOS
Etapa 1 – desenvolver linha do tempo, com base nos períodos definidos, destacando os principais acontecimentos a partir da atuação dos mecanismos causais identificados.	Pesquisa documental Pesquisa bibliográfica	Relatórios de gestão da área de igualdade racial Livros e artigos acadêmicos sobre políticas de igualdade racial
Etapa 2 – atestar a existência e dimensão do fenômeno analisado: a mudança institucional. Esta etapa consiste em identificar elementos que caracterizem a mudança promovida pela inserção do tema racial nas políticas públicas.	Pesquisa documental	Relatórios de gestão da área de igualdade racial Pesquisa bibliográfica
Etapa 3 – identificar como as categorias atores, contexto, instituições se comportaram ao longo do período analisado em relação à mudança institucional em tela.	Pesquisa documental	Relatórios de gestão da área de igualdade racial; Publicações de organizações do movimento negro Pesquisa bibliográfica
	Entrevistas	Ex-gestores da área de igualdade racial; Ativistas do movimento negro; Servidores do Ministério do Planejamento acadêmicos

Fonte: Elaboração dos autores.

A identificação de evidências que possam compor o diagnóstico, necessário para o método, advém de conhecimentos prévios fornecidos pelos *frameworks* conceituais, evidências empíricas recorrentes, além da formulação teórica sobre os eventos recorrentes e seu modelo explanatório. A descrição dos fenômenos é ainda mais importante no *process tracing*, pois, antes de tratar das mudanças e sequência dos fatos, é fundamental descrever os passos fundamentais de cada processo, o que vai permitir compreender a mudança e a sequência causal (COLLIER, 2011). Outro passo fundamental é considerar os limites temporais e os elementos a serem incluídos na análise, optando-se por incluir desde as causas aos resultados na análise (extensivo) ou manter o foco no processo de mudança (intensivo), como destaca Faletti (2016).

Considerando a aplicação do *Process Tracing*, esta investigação é realizada em três fases, representando os períodos delineados a partir de marcos temporais. Para cada período, serão buscadas evidências sobre a mudança institucional representada pela introdução da promoção da igualdade racial na agenda governamental, considerando a atuação das categorias atores, contexto e instituições. O quadro 1 sintetiza as etapas da pesquisa

Para investigar as questões propostas, foi utilizada coleta de dados por meio da pesquisa documental e bibliográfica, além de entrevistas individuais semiestruturadas. Foram realizadas oito entrevistas, com ex-gestores da área de IR, acadêmicos, representantes do movimento negro e servidores públicos relacionados com o tema no governo federal.

Para guiar a investigação, recorre-se ao institucionalismo histórico, na perspectiva da mudança gradual e transformativa, como meio de mapear como se desenvolveu as alterações na agenda governamental. Cabe destacar que se compreende que ideias e a formação discursiva sobre o racismo e desigualdades raciais têm papel fundamental para apreensão deste processo de mudança e, sobretudo, da natureza incompleta das transformações promovidas.



3. Compreendendo a mudança institucional

Para Peters (2016), no institucionalismo histórico, segundo seus teóricos, as instituições tenderiam a seguir um caminho (*path-dependence*) a ser interrompido apenas por fortes pressões (*punctuation*). Nesse sentido, a mudança é vista como exógena. No entanto, alguns autores tentam romper essa visão mais estática, ao identificar modelos de mudança gradual nas instituições. A vertente do institucionalismo histórico que trata de mudanças graduais e transformativas, desenvolvida em Mahoney e Thelen (2010) e Streeck e Thelen (2005), é reconhecida por seu caráter inovador ao atribuir a mudança às características das instituições, e não apenas a elementos externos. Ainda que relevantes críticas sejam direcionadas a esse *framework*, é notável sua crescente adoção em diversos estudos. Com efeito, a concepção de mudança e o modo como instituições, atores e interpretação conformam o processo são vistos de modo bastante dinâmico, ao aproximar-se de uma visão mais construtivista, complexa e menos harmônica das instituições, sem, contudo, abandonar uma perspectiva racional de perseguição de interesses (REZENDE, 2012). Esta vertente procura expandir a análise, concebendo sua dinâmica não apenas como incremental e adaptativa ou abrupta e radical. Por isso, concentra-se na perspectiva de mudanças radicais ou transformativas em processos graduais, que ocorrem fundamentalmente a partir da desconexão entre os aspectos formais das instituições e o modo como os atores as interpretam e implementam.

Essas fricções institucionais, que provocariam mudanças dessa natureza, estariam ligadas às características do que os autores chamam de regime. Para esse *framework*, “instituição são regras formais ou informais, com caráter obrigatório, que indica as expectativas de comportamento dos atores a despeito de suas próprias vontades. Expectativas mantidas não apenas pelos atores envolvidos, mas por toda a sociedade”, sobre a



qual a obrigação de cumprimento por terceira parte confere legitimidade (STREECK e THELEN, 2005, p. 10). É o que difere instituição de acordo social ou pactos privados.

Nesse sentido, políticas públicas são vistas como instituições à medida que criam regras para os atores e não apenas compromissos para os *policymakers*. Esse conjunto de regras formais ou informais envolve, em algum nível, distribuição de recursos entre os atores. A base da mudança endógena são as tensões nas instituições, que mobilizam os atores e têm como resultado marcos de uma “conciliação” ou saldo possível. Assim, as instituições têm um caráter provisório, mediado pelo equilíbrio precário da disputa entre coalizões. Elas são, de fato, resultado de coalizações, disputas e pactos em torno dessas regras. Nessa dinâmica reside o componente da mudança. Alterações no balanço de poder podem assim provocar mudanças a ser derivadas de alterações no ambiente, mas também por meio de ações entre grupos subordinados ou cisões entre coalizações dominantes (MAHONEY e THELEN, 2010).

Nesse modelo, as instituições são parte de regimes sociais, considerados conjuntos de regras que estipulam o comportamento desejado e banem o indesejável, formados por promotores e tomadores de regras. Essa concepção de instituições permite identificar fontes de mudança institucional relacionadas com o fato de a implementação das regras nunca ser perfeita. Sempre existe uma lacuna entre os padrões ideais de regras e o padrão das ações (STREECK e THELEN, 2005), permeada por um conflito distributivo e disputa de poder.

A ambiguidade das normas permite diferentes interpretações, em torno das quais se reúnem diferentes coalizões. A racionalidade limitada das instituições, bem como a existência de pressupostos não explícitos e da divergência entre planejamento e execução das normas, promove oportunidades de mudança ainda que a norma permaneça, em processos diferenciados como demonstra o Quadro 2.

Quadro 2 **Tipos de mudança gradual**

OBJETIVOS	DESLOCAMENTO	CAMADAS	DESVIO	CONVERSÃO
Remoção de normas anteriores	Sim	Não	Não	Não
Negligência de normas anteriores.	-	Não	Sim	Não
Impacto/ enactment de normas anteriores alterado	-	Não	Sim	Sim
Introdução de normas novas	Sim	Sim	Não	Não

Fonte: Mahoney e Thelen (2010, p. 16). Elaboração dos autores.

Esse processo de tensões e disputas, ainda que graduais e ao longo do tempo, podem promover mudanças substanciais, de acordo com o poder de veto dos atores e da discricionariedade na interpretação e cumprimento da instituição (quadro 3).

Quadro 3

Fontes de mudança institucional: instituições e contexto político

CARACTERÍSTICAS DAS INSTITUIÇÕES

Características do contexto político	Baixo nível de discricionariedade na interpretação/ <i>enforcement</i>		Alto nível de discricionariedade na interpretação/ <i>enforcement</i>	
	Fortes possibilidades de veto		Desvio (<i>drift</i>)	
	Fracas possibilidades de veto		Conversão (<i>conversion</i>)	
	Camadas (<i>layering</i>)		Deslocamento (<i>displacement</i>)	

Fonte: (MAHONEY e THELEN, 2010, p. 19). Elaboração dos autores.

Com base nesse modelo teórico, procura-se analisar como ocorreu a mudança institucional promovida pela inserção da questão racial na agenda do governo federal brasileiro.



4. Mudança institucional e política de igualdade racial no governo federal



Foram identificados os principais eventos envolvendo a inserção da temática racial no governo federal de 2000 a 2014, destacadas as ações consideradas marcos no processo de mudança institucional. O foco foi identificar realizações que influenciaram o curso da mudança institucional no governo federal no período em análise, sem pretensão de exaustividade em relação a todos os fatos relacionados ocorridos na época. A proposta foi traçar um panorama dessas iniciativas, seu fluxo e evolução ao longo do período, bem como identificar os eventos-chave para o processo de mudança institucional e variáveis segundo os modelos de mudança institucional verificados no âmbito do referencial teórico.

Portanto, o texto organiza-se em torno dos mecanismos causais principais identificados ao longo da trajetória da política de igualdade racial no período em análise. O mecanismo inicial refere-se à pressão internacional, por meio da Conferência Mundial Contra o Racismo e seus desdobramentos. O segundo mecanismo é o tensionamento institucional, que permitiu a disputa interna no governo federal para inserção, expansão e institucionalização da política. A validação normativa é o mecanismo que atua na consolidação e extensão da política.



4.1 Antecedentes - De 1995 a 1999

O tema das desigualdades raciais permaneceu por muito tempo ignorado pelos governos ou negado a partir da narrativa do mito da democracia racial. As políticas públicas que se relacionavam com o tema, não raro, resultavam em agravamento das desigualdades ou permitiam sua reprodução sob a justificativa de universalismo em um cenário de intenso racismo institucional. Esta inércia governamental mantém-se a despeito do protesto negro. Mais recentemente, com a re-democratização, não só o movimento social negro intensifica

as mobilizações contra o racismo, como agrega novos aliados, infiltra-se em outras instituições importantes e altera seu perfil, especialmente com foco na denúncia da democracia racial como também pela demanda por políticas públicas para enfrentamento dos problemas vivenciados pela população negra (TELLES, 2003).

Tanto o movimento negro renovado como novos estudos que apresentavam novas interpretações sobre o racismo no país abriram o debate para a retomada da questão racial na agenda pública (DAFLON, FERES JÚNIOR e CAMPOS, 2013), incorporando análises estatísticas que mostravam a reprodução do racismo no tecido social (OSORIO, 2008). Em consequência desse processo, a década de 1980 testemunhou as primeiras iniciativas de inserção da pauta racial na agenda governamental (RIBEIRO, 2014; THEODORO, 2014), com a criação do Conselho Estadual de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra, em São Paulo, seguido de outras iniciativas em outros estados, a exemplo da Bahia (1987), Rio Grande do Sul (1988), Rio de Janeiro (1991), além de alguns municípios (DOMINGUES, 2008; TELLES, 2003). Outro fator para ampliação do debate racial foram as eleições, cuja dinâmica demandava ampliação das bases eleitorais, o que incluía o movimento negro. O problema das desigualdades raciais passou a ocupar espaço em partidos políticos, sindicatos e outras organizações da sociedade.

Com efeito, a discussão racial no país se intensificou com os movimentos de democratização, na luta por eleições diretas, nova constituinte e maior participação do cidadão na vida política. Assim, os movimentos sociais negros são identificados como atores fundamentais para inclusão da questão racial nos debates emancipatórios do período, culminando com diversas conquistas na Constituição Federal de 1988. No entanto, a baixa representação (aliada ao conservadorismo e à negação do racismo) resultou no fato de que muitas reivindicações, oriundas sobretudo da Convenção Nacional do Negro (1986) realizada em Brasília, não foram incorporadas na Carta Magna,

ainda que muitas tivessem sido absorvidas nos debates nas comissões (FERREIRA, 2017).

Com esses avanços, o foco das demandas passou a se deslocar, com mais ênfase, dos temas de combate ao racismo e valorização cultural para a busca pela igualdade entre os grupos raciais constituintes do país. Em 1995, foi realizado um grande evento, considerado marco nesse redirecionamento. A Marcha Zumbi dos Palmares reuniu 30 mil pessoas em Brasília, no dia 20 de novembro de 1995, congregando reivindicações relativas tanto à valorização da matriz africana na sociedade como à promoção de políticas de igualdade racial e ações afirmativas (JACCOUD *et al.*, 2009). A Marcha rompeu com o discurso oficial da democracia racial e inaugurou, com o reconhecimento oficial do racismo, a possibilidade de políticas de ação afirmativa (MOEHLECKE, 2004; SILVA e SANTIAGO, 2016). Nessa ocasião, foi entregue ao presidente da República documento com exigências de ações efetivas do governo. A resposta do governo foi a criação de um Grupo de Trabalho Interinstitucional, com o fito de discutir as propostas apresentadas. Todavia, avalia-se que a ação desse grupo ficou restrita e não trouxe maiores consequências, com papel mais retórico e de adiamento das respostas às demandas raciais em curso configurando um rol de “políticas carismáticas”, ou seja, iniciativas que não compõem efetivamente a racionalidade da estrutura governamental, mas são desenvolvidas a partir da sensibilidade de determinado gestor com a pauta (PAULO, 2015, p. 90).

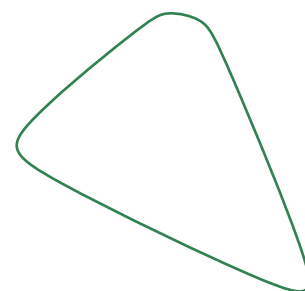
4.2 Período 1: De 2000 a 2002

A intensa movimentação decorrente dos preparativos para a Conferência de Durban é apresentada como praticamente uma unanimidade dentre os marcos da política de igualdade racial (FERREIRA, 2017; RIBEIRO, 2014; THEODORO, 2014). Considera-se que a pressão internacional, caracterizada nessa conferência, seus preparativos e desdobramentos atuaram

como mecanismo causal que levou a mudanças institucionais no governo federal brasileiro, a partir da temática racial. A expectativa era de que Durban tivesse o mesmo efeito de visibilidade para a questão do racismo, como havia acontecido em relação a outras conferências promovidas pela Organização das Nações Unidas (ONU) na década de 1990 (CARNEIRO, 2002).

Com efeito, a III Conferência viria a ser a culminância do período de tensionamento da questão racial no âmbito do sistema da ONU. Desde a sua criação, a ONU e algumas de suas agências já tinham, em seu ordenamento, resoluções e convenções contra a discriminação racial, no âmbito dos direitos humanos, mundo do trabalho e educação. No entanto, a partir da década de 1960, com o ingresso de ex-colônias africanas no sistema ONU, a retomada de atividades neonazistas na Europa e a luta pelos direitos civis nos Estados Unidos, por exemplo, ampliou-se o debate contra o regime do *apartheid* e a discriminação racial (PIOVESAN, 2008). Ainda assim, a Conferência enfrentou resistências desde sua aprovação até mesmo durante sua realização.

No Brasil, foram organizadas diversas pré-conferências, conferência nacional e outros eventos, que se somaram a atividades regionais de preparação (CARNEIRO, 2002; JACCOUD *et al.*, 2009; MOURA e BARRETO, 2002; RIBEIRO, 2014). A conferência e os eventos correlatos provocaram grande repercussão interna no país. Telles (2003) informa que, conforme levantamento de organização de mulheres negras, em sete dias, às vésperas da conferência, foram publicadas cerca de 170 peças nos cinco maiores jornais brasileiros. Rosa (2013) apresenta estudos que analisaram a repercussão do evento em jornais nacionais nas três semanas em torno da conferência. Além disso, registra-se que o Brasil teve papel central na condução da conferência, contando com a relatoria-geral, além de participação massiva de representantes do movimento negro. Essa participação tem duas vertentes: a mobilização interna e regional e o protagonismo no evento, juntamente com a representação do governo



brasileiro. A delegação brasileira acabou sendo protagonista na resolução dos muitos embates que marcaram o evento.

Na mobilização interna e regional, coube ao movimento negro brasileiro, fortalecido pelas condições antecedentes, aproveitar esta janela de oportunidade para garantir visibilidade às demandas por igualdade racial. A resposta “tímida” do governo federal a essas demandas e até mesmo um recuo em acolher, de forma mais enfática, os eventos preparatórios, não se constituíram em limites totalmente impeditivos a essa atuação. O tema conquistou amplo espaço no debate nacional, e as organizações e lideranças brasileiras estiveram presentes e influentes, de modo consistente, nas atividades regionais.

Por sua vez, a agenda de compromissos assinada pelo governo brasileiro em Durban promoveu grande repercussão interna e garantiu o incentivo e respaldo mínimos necessários para a adoção de políticas públicas para o enfrentamento não apenas do racismo direto, mas especialmente das manifestações indiretas de racismo e da desigualdade racial. Os compromissos firmados no Plano de Ação de Durban iriam resgatar a trajetória da Marcha Zumbi dos Palmares, influenciando na percepção do problema no governo, no imaginário social sobre o tema e no fortalecimento do protesto negro.

Nesse período imediatamente posterior à Conferência, foram implementadas diversas medidas, culminando com a aprovação do Decreto nº 4.228, de 2002, que institui o Programa Nacional de Ações Afirmativas (PNAA) (IPEA, [s.d.]). Entre estas medidas, apenas o Programa de ação afirmativa do Itamaraty, Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia, perdura (Osório, 2006). A despeito da efetividade, essas iniciativas serviram de inspiração para ações similares em estados e municípios, a exemplo da política de cotas (SILVA e SILVA, 2014). Nesse período, algumas normativas, de iniciativa tanto do Executivo como do Legislativo, foram aprovadas para implementação

de reserva de vagas para negros em concursos públicos e em instituições de ensino superior. Considerando o mecanismo causal de “pressão internacional”, suas implicações e condições anteriores podem ser sintetizadas no quadro 4.

Quadro 4

Mecanismo causal: pressão internacional

MUDANÇA INSTITUCIONAL	MECANISMO: PRESSÃO INTERNACIONAL (DURBAN)	CONDIÇÕES NECESSÁRIAS	CONDIÇÕES ANTERIORES
PNAA Medidas para cotas no serviço público federal Criação de instâncias governamentais Políticas públicas com recorte racial Reforço ao discurso da questão racial como problema de políticas públicas	Articulação de elementos (condições) que propiciaram influência causal da Conferência de Durban (preparativos e desdobramentos) na mudança institucional no governo brasileiro	Protesto negro interno fortalecido	Redemocratização, inserção do movimento nas eleições (década 1980), partidos e sindicatos Reapreciação do mito da democracia racial e retomada dos estudos raciais Protesto negro (por exemplo, cem anos de abolição, pré-constituinte e Marcha Zumbi)

Fonte: Elaboração dos autores.

Nessa fase, ativistas do movimento negro agiram como atores subversivos (MAHONEY e THELEN, 2010). Eles buscaram mudar as instituições, conquistando novo *status* para a questão racial dentro do país e dentro do sistema ONU, mas o fizeram seguindo as normas definidas para tal, dentro das condições dispostas. Em relação à variável de contexto, concentrando-se nos vetos internos à mudança institucional, apesar de presentes, não se mostraram capazes de interromper completamente o processo. Em relação às instituições, não houve mudança radical nas normativas vigentes, muito pelo contrário. Embora fossem medidas inovadoras, foram criadas (sobrepostas) normativas ambíguas, com pouco poder de cogência, afeitas à interpretação e iniciativa dos órgãos, além de não conterem quaisquer sanções ou mecanismos de avaliação.

A mudança institucional, naquele período, aconteceu aos poucos, pela inserção de novos programas e instâncias, de pequena, mas simbólica expressão, que não conflitavam necessariamente com as interpretações das normativas vigentes, apesar de serem inovadoras, ao reconhecer a desigualdade racial como problema de políticas públicas. Por outro lado, a medida que teria um caráter mais inovador, como o PNAA, foi formulada de forma aberta, sem prazos ou metas, possibilitando grande discricionariedade por parte dos órgãos.

O reconhecimento oficial do racismo, a criação de políticas públicas com critério racial, a difusão do debate no nível subnacional e a desconstrução de parte do imaginário social sobre raça, aliados a todo o contexto de Durban e aos compromissos assumidos pelo governo brasileiro, irão marcar o processo e preparar o campo para mudanças mais profundas.

Por fim, pode-se considerar que esse curto período representa momento inicial de mudança institucional, em que novas propostas são adicionadas sem alterações estruturais aprofundadas, mas que, aos poucos, vão transformando o arcabouço institucional sobre o assunto. Pela ação de atores subversivos, especialmente pela ação do movimento negro, foi possível pro-

mover mudanças graduais em um contexto de relevante veto por parte da burocracia, em sua resistência à implementação do PNAA e de outras medidas; e por parte dos intelectuais que davam suporte ao governo, em sua visão de igualdade restrita à igualdade de oportunidades. Por sua vez, havia baixa discricionariedade ainda para novas interpretações das instituições em voga, como o mito da democracia racial e de crenças em políticas públicas de igualdade baseadas na meritocracia e igualdade de oportunidades (SILVA, 2019).

4.3 Período 2: institucionalização da política (2003-2009)

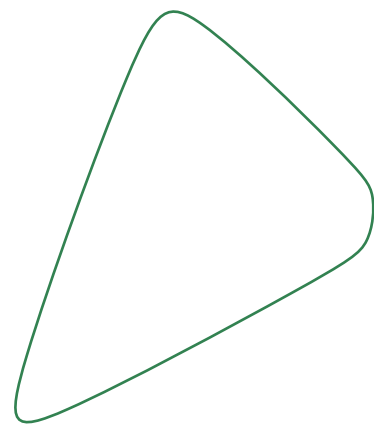
Essa fase tem como marco a criação da Seppir, consolidando a trajetória iniciada no período anterior. O mecanismo causal predominante foi o tensionamento institucional, promovendo disputa pelas políticas de igualdade racial dentro da estrutura governamental. Entre os elementos que compõem esse tensionamento institucional, estão a criação da Seppir, a intensificação do ativismo institucional e da arregimentação de aliados institucionais, além da ampliação dos mecanismos de participação social e da transversalidade das políticas públicas.

No entanto, a criação tardia da Seppir, aliada a dificuldades operacionais e orçamentárias, iria comprometer o desempenho do órgão já na largada. Vale mencionar que a Seppir era a titular do menor orçamento do governo, e não dispunha de total autonomia (ainda vinculada ao Ministério da Justiça). Além disso, não dispunha de quadro funcional próprio, sua força de trabalho era composta de cargos de comissão e servidores cedidos de outros órgãos e poderes, totalizando um reduzido *staff*, mais propenso à rotatividade (SEPPIR, 2015).

Ainda assim, são reportados elementos que ilustram a importância da existência dessa instância ao pautar o tema dentro da estrutura governamental, especialmente nesta fase, quando esteve ligado diretamente à Presidência da República. A criação de um órgão a partir de demanda do movimento



social e sua estruturação com membros dessa origem pode ser interpretada como um processo de cooptação. Todavia, ao analisar o processo de formação da Seppir, Gomes e Alves (2016) tratam da estratégia de cooptação não apenas como uma ação estanque, que tem como objetivo ganhar apoiadores e neutralizar opositores. É vista como uma possibilidade de desencadear mudança institucional, visto que se trata de um processo contínuo, que vai afetar a forma de participação desse grupo dentro da instituição.



Além da criação da Seppir, a ascensão de grupo político com setores que defendiam a causa foi essencial. Embora se reconheça que a esquerda não era homogênea em relação ao tema, havia grupos mais progressistas que, uma vez instalados em diferentes áreas do governo, impulsionavam o tema. A chegada ao poder de um governo progressista em termos sociais, cujo programa de governo já incluía o debate racial, conduziu, segundo entrevistados, à ocupação de postos-chave por pessoas oriundas de movimentos sociais e técnicos com concepção mais sensível às políticas sociais e com mais espaço institucional para decisões mais voltadas às pautas identitárias. Ampliou-se o espectro de “aliados institucionais”.



Além desses fatores, a expansão dos mecanismos de participação social nesse período parece ter contribuído para ampliar o debate sobre o tema racial e outras reivindicações de sujeitos negligenciados no processo político. O aumento dos espaços de participação social contribuiu para o tensionamento institucional em vários campos, inclusive na questão racial. Estudo de Lopez e Pires (2010) analisa a ampliação do processo de participação social e identifica que foram desenvolvidas 55 conferências nacionais durante os dois mandatos de Lula, enquanto durante os dois mandatos de FHC foram apenas 17. O aumento da participação social também pode ser verificado no número de conselhos de políticas públicas criados: quinze nos dois mandatos de Lula e sete nos mandatos de FHC. A área de igualdade racial tinha assento em várias dessas instâncias, ampliando as possibilidades de articulação institucional.

Outra mudança nesse período foi a inclusão da temática radical no Plano Plurianual – PPA (SILVA *et al.*, 2011), que apesar dos limites dessa participação e do próprio instrumento, sinalizavam uma inovação na condução da questão racial no nível federal, ainda que este tema não tenha se consolidado como eixo estruturante no planejamento e financiamento do governo.

Uma das diretrizes para a política de igualdade racial, entre outras, foi a transversalidade. O conceito de transversalidade está relacionado à noção de *mainstreaming*, para a qual determinados vetores de políticas públicas devem perpassar diferentes áreas de governo, por serem considerados eixos estruturantes de desigualdades, como gênero e raça (SILVA e CALMON, 2017). Expressa no PPA e em outros documentos de gestão, a proposta – pelo menos em tese – seria trazer o tema racial como eixo para as políticas do governo, perpassando diversas áreas. Sua participação no governo deveria ser estrutural e não apenas isolada na Seppir. Ainda que com expressivas limitações, essa diretriz permitiu a incorporação da temática racial em outras áreas do governo, estabelecendo espaços de coordenação da Seppir articulada com outras pastas ou a inserção de representantes da Seppir em outras ações governamentais, com incorporação do recorte racial. A articulação dessas condições descritas possibilitou a atuação do mecanismo de tensionamento institucional de modo decisivo. Em consequência, muitas mudanças institucionais se desenvolveram durante esse período.

Ainda nessa fase, outras iniciativas de IR, notadamente programas de cotas, se fortaleceram em estados e municípios, avançando mais do que semelhantes medidas federais naquele momento. As cotas se consolidavam como alternativas de baixo impacto orçamentário e resultados rápidos (SILVA, 2019).

O período de 2003 a 2009 marcou a institucionalização das políticas de promoção da igualdade racial. Foi um período em que o tema foi introduzido não apenas pontualmente, mas pôde ser institucionalizado pela atuação da Seppir e adesão

de outras instâncias dentro do governo federal, mas, antes disso, pela difusão da proposta de promoção de políticas públicas que tratassem de enfrentar as desigualdades entre negros e brancos no país. Mesmo que ainda insuficiente diante do desafio, foi conduzido um conjunto de medidas que transformou o arcabouço institucional em variados campos. Difundiu-se e aprofundou-se a vertente promocional das políticas públicas no campo das relações raciais. Nesse período, o tensionamento institucional foi o mecanismo causal identificado nesta pesquisa como preponderante (quadro 5). Diversos fatores contribuíram para tensionamento interno ao governo, que promoveu alterações institucionais relevantes, consolidando uma trajetória de mudanças graduais e transformativas.

Nessa fase, destacam-se os ativistas institucionais, que podem ser considerados militantes sociais que passaram a atuar na estrutura estatal (Leitão e Silva, 2017). Dentro desse grupo, é possível identificar tanto os oriundos do movimento negro como os integrantes de partidos políticos que militavam internamente pela questão racial e que passaram a atuar dentro do governo. Aliados a eles, estavam gestores que passaram a compor o corpo dirigente de diferentes instituições, além de burocratas de carreira, com posicionamento mais alinhado ao governo vigente na ocasião, notadamente na área social, que ascenderam a postos-chave e que eram simpatizantes da causa ou se convenceram dela ao longo do tempo - aliados institucionais. Esses grupos seguiam as regras impostas, atuavam dentro do escopo legal, mas procuravam modificar as instituições a partir de microestratégias em seus postos de trabalho, caracterizando o que Mahoney e Thelen (2010) chamam de atores subversivos.

Quadro 5

Mecanismo causal: tensionamento institucional

MUDANÇA INSTITUCIONAL	MECANISMO: TENSIONAMENTO INSTITUCIONAL	CONDIÇÕES NECESSÁRIAS	CONDIÇÕES ANTERIORES
Criação da Seppir Igualdade racial no PPA Programas governamentais com recorte racial Transversalidade em políticas públicas Ações afirmativas	Diversos elementos que proporcionaram maior participação de ativistas e aliados institucionais sensíveis (ou sensibilizados) para a questão racial, atuantes dentro do governo, como dirigentes, burocratas ou por meio da colaboração em instâncias de participação social, que estimularam, propuseram, promoveram ou permitiram mudanças institucionais importantes em políticas públicas	Ativistas institucionais	Criação da Seppir Fortalecimento do movimento negro
		Aliados institucionais	Novo governo e aliados institucionais Pauta racial no PT
		Ampliação da participação social	Novo governo e ampliação dos espaços de interlocução social
		Diretriz de transversalidade nas políticas públicas	Novo governo Pauta de direitos sociais

Fonte: Elaboração dos autores.

Verifica-se que esse padrão de tensionamento institucional permaneceu no período analisado, em que os ativistas institucionais buscaram mobilizar recursos disponíveis na burocracia do Estado em prol da questão racial. A disputa pela criação da Seppir e por seu posicionamento com *status* de secretaria especial, o conflito interno para desenvolver políticas de igualdade racial com critério racial, bem como para adotar uma política de cotas, inicialmente, nas universidades – e com vetos constantes em nível federal – ilustram esse tensionamento. A participação desses ativistas no governo, em geral, antes afastados dos círculos de poder e recursos, foi essencial para ter acesso a relações, estruturas e indivíduos-chave para implementação da política de igualdade racial. Abriu-se uma janela de oportunidade, que foi aproveitada por este grupo em suas incursões institucionais motivadas pelas demandas por políticas de igualdade racial. Apesar de suas diversas limitações, a demanda por igualdade racial no Brasil nunca tinha chegado tão longe. E a disputa por políticas públicas e por uma nova narrativa sobre o tema racial ganhou novos contornos e espaços de luta².



Ínúmeros pontos de veto se apresentaram ao avanço das políticas de IR. A oposição às cotas nas universidades foi, sem dúvida, o maior e mais estridente deles. Como destacam Santos, Moreno e Bertúlio (2011, p. 23), havia intenso veto ao sistema de cotas e ao Estatuto da Igualdade Racial, que tramitava desde 2000, só vindo a ser aprovado em 2010, com muitas e relevantes alterações. Embora a maioria das ações afirmativas fossem sociais, o critério racial concentrava o debate e os vetos. A questão, com efeito, não era sobre as cotas em si, uma vez que esse tipo de sistema já estava estabelecido no ordenamento jurídico nacional, com cotas para mulheres e pessoas com deficiência, por exemplo. O debate era sobre renunciar ao mito da democracia racial e atuar na inclusão da população negra, era sobre considerar o critério racial como legítimo para promoção da igualdade. Em relação às instituições, importantes conflitos interpretativos se consolidavam no centro do debate, como a questão sobre igualdade formal e material, raça ou classe como estruturante das

2. Neste trabalho, considera-se o tensionamento institucional de forma mais ampla, não apenas por meio dos ativistas institucionais, mas também dos aliados institucionais e movimentos organizados via canais institucionais de participação social.

desigualdades e fundamentalmente a validade do critério racial em políticas públicas. Uma série de ações foi impetrada contra as políticas de cotas nas universidades e no serviço público, não apenas por indivíduos que se sentiram prejudicados em alguma disputa, mas também por organizações como o Ministério Público, em nível estadual, e partidos políticos (VOLPE e SILVA, 2016). De modo especial, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n. 186, impetrada no Supremo Tribunal Federal (STF) contra a política de cotas na UnB, foi a síntese dessa disputa e marcou de sobremaneira os rumos das políticas de igualdade racial no país.

A trajetória desse segundo período (2003 a 2009) consolida o processo de mudança institucional gradual e transformativa. Dez anos antes das primeiras ações afirmativas em IES ou mesmo da criação da Seppir, eram inimagináveis os avanços institucionais que seriam alcançados para a questão racial no Brasil. Sem negar os limites, é importante destacar as mudanças institucionais alcançadas, eminentemente pelos mecanismos já apontados, diante de cenário com novas condições. No entanto, conforme novas alterações institucionais são adicionadas em camadas ao arcabouço vigente, elas enfrentam conflitos constantes com o modelo de Estado e políticas públicas em curso, além dos embates com as fontes de veto e as divergências interpretativas. Os programas governamentais, normativas, legislações e outros oriundos desses embates carregam as contradições de sua origem conflitiva. O resultado, em geral, é menos potente do que as formulações iniciais almejavam. Novas instituições mais frágeis são incorporadas, permitindo maior discricionariedade interpretativa e novos percursos de mudança institucional na trajetória da política de igualdade racial. Por sua vez, ao passo que políticas de igualdade racial se institucionalizam, reduzem-se os vetos (especialmente com as decisões favoráveis do STF, a ser analisadas no próximo período).

Um fraco poder de veto aliado ao alto nível de discricionariedade das novas instituições irá direcionar uma mudança por conversão. As novas normas sobre IR não mudam, mas as interpretações diversas permitem novos modos de implementação. Exemplo

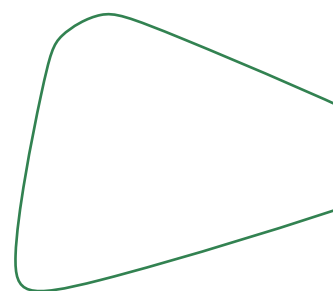
disso são as ações afirmativas para ingresso na universidade. Uma vez que a implementação em diferentes Instituições de Ensino Superior (IES) se adensou e prognósticos catastróficos não se verificaram, a medida pareceu inevitável no nível institucional e, não tardaria, também em nível nacional. O poder de veto se reduziu. A disputa interpretativa em torno da raiz da desigualdade (raça ou classe) conduziu a diferentes interpretações sobre as ações afirmativas e a uma profusão de públicos-alvo. Ao fim, alunos de escola pública passaram a ser os mais beneficiados com a medida. As instituições com ações afirmativas para negros, em geral, estavam submetidas a algum critério social. Ao final, foi essa configuração que prosperou no desenho da medida no nível federal.

Além dessa conversão “social” das ações afirmativas, as fraudes no sistema de cotas e a falta de monitoramento das novas normativas (e falta de cogência de parte delas) precipitaram mudança por conversão na trajetória das políticas de igualdade racial, concomitantemente à mudança em camadas.

4.4 Período 3: consolidação da política (2010-2014)

Nesse período, dois marcos têm o condão de solidificar a utilização do critério racial em políticas públicas: a promulgação do Estatuto da Igualdade Racial, que veio a consolidar legalmente uma série de medidas de promoção da igualdade racial, e o julgamento da ação no STF, que tratava da constitucionalidade das cotas na UnB.

Após dez anos de tramitação no Congresso Nacional, foi sancionada a Lei nº 12.288/2010, que estabelece o Estatuto da Igualdade Racial. A norma chegou ao ordenamento jurídico nacional muito diferente da proposta inicial. Nessa década de tramitação, perdeu, ao longo do caminho, muitas propostas e viu reduzida a cogência de parte de seu conteúdo (SILVA, 2012). No

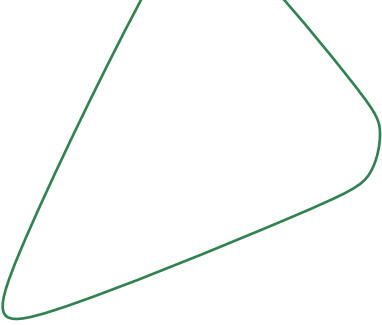


entanto, ainda que sem mecanismos de aplicação mais robustos e pleno de ambiguidades, o estatuto serviu como impulso para a institucionalização da política de igualdade racial.

Nesse caminho de institucionalização, juntamente com o estatuto, um dos marcos principais é a decisão do STF sobre a constitucionalidade das cotas raciais na Universidade de Brasília (UnB). Além do espectro específico da ação, seu julgamento seria crucial para todas as demais políticas públicas baseadas na distinção racial. Em abril de 2012, por unanimidade, a Suprema Corte julgou improcedente a ADPF nº 186, que questionava o sistema de cotas implementado na UnB. O mais importante é que a decisão validou o critério racial como instrumento de política pública, dando à CF uma interpretação mais propositiva de igualdade, de uma perspectiva formal para uma visão ativa e material de igualdade. Com o estatuto e a chancela do STF sobre o critério racial, outras ações afirmativas proliferaram. Abriu-se espaço para duas das iniciativas consideradas mais importantes e representativas da trajetória brasileira de implementação de políticas de igualdade racial: as leis de cotas no ensino superior e no serviço público, respectivamente, Lei nº 12.711/2012 e Lei nº 2.990/2014.

Enquanto a lei de cotas no ensino superior consolidou trajetória de implementação desta medida afirmativa por meio de leis e por decisão das instituições de ensino, a lei federal de cotas no serviço público foi marco para expansão dessa estratégia em outras instâncias. Ao longo de sua tramitação e logo após sua aprovação, foram instituídas reservas de vagas no Senado, no STF e no Conselho Nacional de Justiça (CNJ), além de novos estados e municípios.





Apesar desses avanços, a contestação não cessou. Por exemplo, a Lei de Cotas no serviço público foi tão contestada judicialmente que demandou Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) no 41, impetrada pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), que culminou no posicionamento unânime do STF favorável à legislação. Além dos questionamentos em relação às medidas de igualdade racial, da dificuldade em sua implementação, e da “conversão” social de parte dessas iniciativas, as normativas também têm enfrentado cenário conflituoso em relação a fraudes em sua aplicação.



Com efeito, a ocorrência de fraudes tem se intensificado a ponto de destacar esforços do Ministério Público Federal, do governo e das universidades, na tentativa de aperfeiçoamento da política pública (SEPPIR, 2017). A despeito das imprecisões sobre classificação racial e de limites na legislação, o certo é que essas ambiguidades têm promovido disputa interpretativa que tem afastado, em alguma medida, a aplicação das reservas de vagas dos propósitos iniciais de sua formulação. Esse movimento de mudança gradual, sem alteração das normas e com alterações na implementação, é considerado uma mudança por conversão (MAHONEY e THELEN, 2010).

Este último período de análise, de 2010 a 2014, pode ser considerado o de consolidação da mudança institucional advinda com a inserção da temática racial no governo federal. Ao mesmo tempo, passam a se acentuar, paralelamente, outras trajetórias de mudança institucional que acabam alterando os rumos da implementação da política. Nesse período, continuou operando o mecanismo de tensionamento institucional, descrito anteriormente. Além desse mecanismo, dois processos distintos de validação normativa, o último mecanismo identificado, acabaram por impulsionar o aprofundamento da mudança institucional em curso (quadro 6).

Quadro 6

Mecanismo causal: validação normativa

MUDANÇA INSTITUCIONAL	MECANISMO: VALIDAÇÃO NORMATIVA	CONDIÇÕES NECESSÁRIAS	CONDIÇÕES ANTERIORES
Novas políticas de igualdade racial Reserva de vagas nas universidades e no serviço público em todo o governo federal	Aprovação de aparatos legais que pacificaram minimamente conflitos em torno das cotas raciais como critério de políticas públicas e arcabouço legal que estimulava adoção de medidas afirmativas para a população negra	Amplo tempo de debate sobre o tema, realização de audiências e consultas públicas Articulação intragovernamental para defesa das medidas, em especial das cotas nas universidades	Fortalecimento do movimento negro Ampliação das experiências de políticas de igualdade racial Novo governo e aliados institucionais Ampliação dos espaços de interlocução social Fortalecimento do movimento negro Ampliação das experiências de políticas de igualdade racial Novo governo e ampliação dos espaços de interlocução social

Fonte: Elaboração dos autores.

No entanto, simultaneamente, outro processo se engendra. Com certa pacificação na disputa contra o critério racial nas políticas públicas redistributivas, a resistência à mudança migra de uma disputa direta por meio de pontos de veto, que passam a ser mais fracos, ainda que persistentes (como nos argumentos de meritocracia e democracia racial), e se desloca para novas interpretações das normativas existentes, em um processo de mudança por conversão. Esse processo pode ser ilustrado no que é chamado neste trabalho de “conversão social” e na batalha das fraudes ao sistema de cotas. Nessa direção, os contornos de outro movimento de mudança se apresentam mais nítidos, com a negligência a normativas da política de igualdade racial, promovendo uma mudança por desvio,

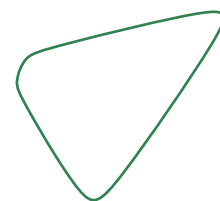
Nesse período, o papel dos atores já elencados, como movimento negro, ativistas institucionais e aliados institucionais, continua essencial, promovendo, por meio do tensionamento institucional, mudança em camadas no governo federal. Além da propositura de novas medidas de igualdade racial, esse grupo promove o fortalecimento tanto da temática como das medidas em curso por meio dos espaços de participação social, debate público e defesa das ações, quer no parlamento, quer no Judiciário.

Por sua vez, considerando como plano de análise as ações com recorte racial (e não mais as políticas tradicionais do Estado – *color blinded*), verifica-se a ação de atores oportunistas liderando um processo de conversão. Conforme elaboram Mahoney e Thelen (2010), os atores “oportunistas” têm posição ambígua em relação às instituições. Eles não se esforçam para preservá-las, mas não querem também arcar com o custo de atacá-las. Para tanto, ficam em uma postura de espera e, quando podem, promovem alterações veladas, atuando sobre as ambiguidades das normas, movidos por interesses ou crenças. No caso em tela, atores relevantes, nas esferas de governo ou na sociedade, que eram opositores das normativas com recorte racial, viram suas pretensões de restringir ou excluir tais medidas severamente

limitadas com o avanço da política de igualdade racial. O poder de veto ficou muito reduzido e a alternativa passou a ser explorar a ambiguidade das normas. Legisladores, inclusive de partidos progressistas, apoiaram a conversão social das políticas de cotas, que, em um processo de conflito e conciliação, passou a ser praticamente uma imposição para aprovar a legislação federal das universidades. A validação das ações afirmativas passou a depender da aceitação do critério social, mitigando as cotas raciais exclusivas.

A negativa do critério racial exclusivo, de fato, representa antes uma negativa do problema que essa medida visa enfrentar: o racismo. Embora se reconheça a desigualdade racial, essa crítica da necessidade de critério social sustenta a visão de que o racismo, *per se*, não é causa estruturante das desigualdades sociais. No julgamento da ADPF n. 186, a representante da Procuradoria-Geral da República (PGR), Debora Duprat, revela essa falsa controvérsia com questionamento essencial: “Ninguém fala nas cotas para mulheres ou portadores de deficiência sob esse caráter social. Por que não só mulheres e deficientes pobres? Por que essa questão é invocada apenas quando se trata de cotas raciais?”³

Outro conjunto de normas dentro da política de igualdade racial sofreu diferente modalidade de mudança, passando a ser negligenciada. Como avaliaram Santos, Moreno e Bertúlio (2011), para um grupo de atores era mais conveniente aprovar normas frágeis, facilmente “burláveis”, do que administrar os custos de uma mobilização negativa. Os atores, nessa direção, assumiriam o papel de simbióticos, que buscam preservar as instituições, mas não as cumprem. Essa ambiguidade supostamente deliberada dos textos aprovados no arcabouço da política de igualdade racial permitiu maior discricionariedade no cumprimento e na interpretação, possibilitando uma mudança por meio de conversão, afastando-se gradualmente dos propósitos de sua formulação. Tem-se um processo de mudança por desvio, em que a norma não é alterada, mas segue, em grande parte, negligenciada.



**3. Notícias STF
(PGR defende
improcedência da
ADPF 186, sobre
cotas), 25/04/2012.**

Disponível em:
<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=205876&ori=1>

O movimento de mudança que se intensificou gradualmente nesse período refletiu certa negligência consentida a diferentes normativos recentes dentro da política de igualdade racial. Elaborados em processos de conciliação, tal como o Estatuto da Igualdade Racial ou diretrizes e normas internas ao governo, ou reguladas de modo pouco cogente, a implementação dessas normas é vista como insuficiente. São exploradas suas ambiguidades e interpretadas de modo superficial. Como salientou Paulo (2015) em outro contexto, normas passam a ser adotadas apenas de modo carismático e não estruturante. A fragilidade desse arranjo é previsível.



Assim, a partir de mudança por camadas, verificaram-se caminhos concomitantes de reações à inserção das políticas de igualdade racial no governo federal. Parte das normativas passou por um processo de conversão social, em que o critério racial é subsumido ou relegado a segundo plano, ou de conversão da sua finalidade, quando atacadas por fraudes. Outro conjunto de normas passou por processo de negligenciamento, ficando à deriva. Em que pese o processo transformador e relevante para enfrentamento das desigualdades raciais em curso nos últimos anos, essas trajetórias de mudanças ilustram os desafios e limites para sua consolidação efetiva.

5. Considerações Finais

Este texto teve como objetivo investigar como as políticas públicas de igualdade racial foram inseridas na agenda governamental federal e implementadas de 2000 a 2014. A estratégia de pesquisa foi o estudo de caso, utilizando-se de *process tracing*. Foi recrutada a abordagem histórica de segunda geração, no arcabouço do neoinstitucionalismo. Com base nesse instrumental, foi desenvolvida linha do tempo, composta de três períodos. O primeiro (2000 a 2002) refere-se ao momento de preparação para a Conferência de Durban em 2001 e seus efeitos imediatos. No segundo período (2003-2009), verifica-se a institucionalização da política de igualdade racial no governo federal, marcada



pela ascensão do governo do PT e criação de instância em nível ministerial para o tema (Seppir). O último período (2010-2014) incorpora a fase de consolidação da política, em que foram desenvolvidas normativas e decisões que estabeleceram a legitimidade das medidas e permitiram sua expansão.

A investigação se baseou em pesquisa documental, bibliográfica e entrevistas. Os dados foram avaliados por meio de análise de conteúdo. Por meio da análise, foi possível identificar a preponderância de três mecanismos causais que desencadearam a mudança institucional: pressão internacional, tensionamento institucional e validação normativa. Para cada período, procurou-se analisar a atuação dos atores, contexto e instituições.

Por meio desses mecanismos causais e da atuação dos atores envolvidos, além da análise do contexto e das instituições, verificou-se processo de mudança institucional gradual e transformativo. Tal movimento se iniciou como mudanças em camadas, diante de forte veto ao critério racial e limites a alterações nas concepções de políticas públicas e na persistência da subalternização do racismo como estruturante das desigualdades sociais (baixa discricionariedade da concepção de política pública vigente).

As mudanças institucionais em prol de uma política de promoção da igualdade racial foram se desenvolvendo aos poucos, com a criação da Seppir e, posteriormente, com o aprofundamento de políticas públicas e diretrizes de governo que sinalizavam para essa temática em esfera subnacional, espaço em que políticas afirmativas com critério racial haviam se difundido com mais rapidez, também promovendo pressão que contribuiu para a mudança. A pressão internacional foi o mecanismo que contribuiu inicialmente para esse tipo de mudança institucional, seguido e intensificado pelo tensionamento institucional. Entretanto, à medida que a mudança institucional se consolidava, inclusive por meio do mecanismo da validação normativa, a resistência às alterações em favor de políticas de igualdade racial assumia outras formas. As fontes de veto, que não conseguiram barrar as mudanças que

findaram por ocorrer em camadas, passam a atuar na discricionariedade da norma e em amplas possibilidades de interpretação. Com efeito, muitas das mudanças institucionais realizadas em camadas foram resultado de processos conflituos e retrataram soluções conciliatórias, baseadas em normativas pouco cogentes. Um novo tipo de mudança institucional foi se delineando a partir dessa frente de resistência. Por um lado, as ações afirmativas com critério racial já não sofriam forte poder de veto, uma vez que haviam sido validadas pelo STF. Não obstante, desde sua criação, havia uma pressão para incorporar o recorte social nas ações afirmativas, o que acabou por se sobrepor ao critério racial na maioria das iniciativas em IES até 2012 e, depois, com a lei federal de cotas no ensino superior. É o que foi considerado “conversão social” das ações afirmativas de igualdade racial. O mesmo não aconteceu com as leis de cotas para o serviço público, apesar de tentativas nesse sentido. Outro processo de mudança por conversão se deu no ataque às leis de cotas por meio de fraudes. Valendo-se da ambiguidade inerente ao processo de autodeclaração racial, intensificaram-se registros de fraudes promovidas por pessoas não negras, além de negligência de instituições de ensino e órgãos públicos em apurar e prevenir essas ocorrências. Tudo isso conduz a um novo tipo de mudança no arcabouço institucional implementado para a igualdade racial, sem promover alterações nas normas, mas afetando seu resultado, que passa a ser diferente do inicialmente planejado, em um processo de conversão de finalidade. Há também sinais de outro tipo de mudança, que parece ter se intensificado nos anos seguintes ao período delimitado para esta investigação – mudança por desvio. Diante de normas com pouca cogência e com ambiguidades, para muitos atores que divergiam das políticas de igualdade racial, inclusive dentro do governo, era mais fácil e menos conflituoso simplesmente não as cumprir do que ir de encontro explicitamente às diretrizes governamentais.



Verifica-se, assim, que a trajetória da mudança institucional, implementada em camadas, sofreu diferentes tendências. Por um lado, simultaneamente à mudança transformativa verificada no governo federal, processou-se tendência à mudança por conversão – em que se altera o objetivo inicial das instituições, promovida tanto por uma conversão social das normas como por fraudes sistemáticas que acabam por beneficiar um público-alvo diferente do que foi originariamente formulado. Por outro lado, tomando-se o contexto interno do governo, mesmo diante de diretrizes estratégicas para a promoção da igualdade racial, a implementação de políticas públicas e mesmo de termos do Estatuto da Igualdade Racial se deu na base da política carismática, sendo negligenciada por diversas outras áreas. Ignorando alterações no cenário da política, com o advento e a consolidação das normativas de igualdade racial, algumas áreas se limitaram a negligenciar as normas.

Em suma, conclui-se que o processo de inserção das políticas de igualdade racial no governo federal brasileiro no período de 2000 a 2014 foi promovido por mecanismos causais como a pressão internacional, o tensionamento institucional e a validação normativa. Isso configura trajetória de mudança institucional em camadas, que se precipitou também para processos de mudança por conversão e por desvio.



Referências

AMORIM NETO, O.; RODRIGUEZ, J. C. C. O novo método histórico-comparativo e seus aportes à ciência política e à administração pública. **Rev. Adm. Pública**, v. 50, n. 6, p. 1003–1027, 2016.

CARNEIRO, S. A Batalha De Durban. **Estudos Feministas**, v. 10, n. 1, p. 209, 2002.

COLLIER, D. Understanding process tracing. **Political Science and Politics**, v. 44, n. 4, p. 823–830, 2011.

DAFLON, V. T.; FERES JR, J.; CAMPOS, L. A. Ações afirmativas raciais no ensino superior público brasileiro: um panorama analítico. **Cadernos de Pesquisa**, v. 43, n. 148, p. 302–327, 2013.

DOMINGUES, P. Movimento negro brasileiro: história, tendências e dilemas contemporâneos. **Revista de História da UFES**, n. 21, 2008.

FALLETI, T. G. Process tracing of extensive and intensive processes. **New Political Economy**, v. 21, n. 5, p. 455–462, 2016.

FERREIRA, G. L. **A Lei de Cotas no Serviço Público Federal**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

GOMES, M. V. P.; ALVES, M. A. Como se cria um Ministério? O processo de cooptação como mecanismo de distensão na relação entre movimentos sociais e Estado. **Revista de Administração Pública (RAP)**, v. 51, n. 3, p. 388–406, 2016.



IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Instrumentos normativos federais relacionados ao preconceito e às desigualdades raciais. 1950-2003.**, [s.d.].

JACCOUD, L. *et al.* Entre o Racismo e a Desigualdade: da Constituição à Promoção de uma Política de Igualdade Racial (1988-2008). **Políticas Sociais - acompanhamento e análise IPEA**, v. 3, n. 17, 2009.

JACOBS, A. M. Process tracing the effects of ideas. *In*: BENNETT, A.; CHECKEL, J. (Eds.). . **Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool**. [s.l.] Cambridge University Press, 2015. .

LEITÃO, L. R. S.; SILVA, M. K. Institucionalização e contestação: as lutas do Movimento Negro no Brasil (1970-1990). **Política e Sociedade**, v. 16, n. 37, p. 315–347, 2017.

LIMA, I. A. DE. Técnicas Qualitativas Em Análises De Causalidade: Aplicações Do Process Tracing. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 8, n. 1, p. 128–143, 2017.

MAHONEY, J.; THELEN, K. A Theory of Gradual Institutional Change. *In*: **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power**. [s.l.] Cambridge University Press, 2010. .

MOEHLECKE, S. Ação afirmativa no ensino superior: entre a excelência e a justiça racial. **Educação & Sociedade**, v. 25, n. 88, p. 757–776, 2004.

MOURA, C. A. ; BARRETO, J. N. **A Fundação Cultural Palmares na III Conferência Mundial de Combate ao Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerância Correlata**. Brasília: Fundação Cultural Palmares, 2002.



OSÓRIO, R. G. Desigualdade racial e mobilidade social no Brasil: um balanço das teorias. In: THEODORO, M. L. (Ed.). **As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a abolição**. Brasília: IPEA, 2008.

OSÓRIO, R. G. **Desigualdades raciais e de gênero no serviço público civil**. Programa de ed. Brasília: OIT Secretaria Internacional do Trabalho, 2006.

PAULO, C. A. S. DE. **As Respostas Do Estado Às Demandas Sociais E Étnico-Raciais : Particularidades No Brasil entre 2003 e 2013**. [s.l.] Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Política Social Departamento de Serviço Social - Universidade de Brasília/UnB, 2015.

PETERS, G. Institutionalism and Public Policy. In: PETERS, B. G.; ZITOUN, P. (Eds.). **Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives**. [s.l.] Palgrave Macmillan, 2016. .

REZENDE, F. DA C. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 27, n. 78, p. 113-130, 2012.

RIBEIRO, M. **Políticas de Promoção da Igualdade Racial no Brasil (1986-2010)**. São Paulo: Garamond, 2014.

SANTOS, S. A. DOS.; MORENO, J. V.; BERTULIO, D. L. O processo de aprovação do Estatuto da Igualdade Racial, Lei 12288, de 20 julho de 2010. p. 78, 2011.

SEPPPIR. **Relatório de Gestão do Exercício de 2014**. Brasília: [s.n.].

____. **NOTA PÚBLICA: combate às fraudes no sistema de cotas**. Disponível em: <<http://www.seppir.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2017/09-setembro/nota-publica-2013-combate-as-fraudes-no-sistema-de-cotas>>.

SILVA, C.; SANTIAGO, E. História e cultura afro-brasileira: uma política curricular de afirmação da população negra no Brasil. **Educación**, v. 25, n. 48, p. 53-66, 2016.

SILVA, T. D. et al. **Planejamento e Financiamento das Políticas de Igualdade Racial: possibilidades para o Plano Plurianual 2012-2015** Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8633&Itemid=9>

____. O Estatuto da Igualdade Social. **Texto para Discussão IPEA**, n. 1712, p. 1–66, 2012.

SILVA, T. D.; CALMON, P. C. D. P. **Transversalidade e políticas públicas**XXII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. **Anais...**Madrid, España: CLAD, 2017

SILVA, T. D.; CALMON, P. C. D. P. **BUSCANDO O CAMINHO DAS PEDRAS: NOTAS SOBRE PROCESS TRACING E SEU USO NA ABORDAGEM IDEACIONAL**XXI SEMEAD Seminários em Administração. **Anais...**São Paulo: 2018

SILVA, T. D.; SILVA, J. M. DA. **Reserva de vagas para negros em concursos públicos: uma análise a partir do Projeto de Lei 6.738/2013**BrasíliaIPEA, , 2014.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds.). . **Beyond Continuity: Institutional Change and Advanced Political Economies**. New York: Oxford University Press, 2005. .

TELLES, E. E. **Racismo à brasileira: uma nova perspectiva sociológica**. 1. ed. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2003.

THEODORO, M. Relações raciais, racismo e políticas públicas no Brasil contemporâneo. **Revista de Estudos & Pesquisas sobre as Américas**, v. 8, n. 1, p. 205–219, 2014.

TILLY, C. Mechanisms in Political Processes. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 4, n. 21, p. 21–41, 2001.

VOLPE, A. P. S.; SILVA, T. D. **Reserva de vagas para negros na administração pública: relatório de pesquisa**. Brasília.: [s.n.]. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7461/1/RP_Reserva_2016.pdf>.

10

BEM VIVER E GESTÃO SOCIAL:

paradigmas da América do Sul

Alex Luiz Barros Vargas

Doutor em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)
Pesquisador do Programa de Estudos em Gestão Social/Fundação Getúlio Vargas e do Grupo de Pesquisa Discurso, Redes Sociais e Identidades Sociopolíticas/UFRR.

Cezar Augusto Miranda Guedes

Doutor em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas
Professor Titular do Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro.

Marcelo Fernando López Parra

Doutor em Administração pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo/Fundação Getúlio Vargas
Professor titular da Universidad Andina Simón Bolívar, sede Equador.

Este capítulo refere-se à síntese da Tese de autoria de Alex Luiz Barros Vargas e orientado por Cezar Augusto Miranda Guedes, no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. O trabalho destacou-se por sua qualidade e relevância, recebendo Menção Honrosa do Prêmio Augusto Tavares de Teses, Dissertações e TCCs do Campo de Públicas durante o IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (ENEPCP), em 2021.



1. Introdução

Encontra-se, na história recente da América do Sul, um conjunto de programas e projetos que indicam o tensionamento das seculares relações governantes/governados, formadas desde o período pré-colonial e atualizadas por recorrentes governos autoritários e pouco representativos. Percebeu-se em vários países - Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela - no limiar do século XXI e após um ciclo de governos neoliberais, a busca pela formulação de políticas públicas diferenciadas, mais abrangentes, com características emancipatórias e próximas às culturas originárias.



América foi a denominação que os europeus convencionaram chamar o continente onde nos encontramos. Uma explícita homenagem a Américo Vespúcio, italiano que associava seus conhecimentos de cosmografia e geografia ao que verdadeiramente importava na ocasião, e ainda hoje é a lógica do sistema econômico predominante: conquistar novos mercados, descobrir novas mercadorias e espaços de valorização para o capital. Esse batismo também pode ser considerado um anúncio do que aconteceria com as identidades existentes por aqui. Logo, o injustamente apelidado 'Novo Mundo', tão antigo e organizado quanto outras regiões, foi incorporado, política e economicamente à Europa, na condição de colônia. É nesse território onde ocorre um dos maiores genocídios da humanidade. Os números variam, entretanto, os estudos mais recentes estimam a população dos Impérios Teocráticos de Regadio das Américas, antes da chegada dos europeus, entre setenta e oitenta milhões de habitantes. Um século e meio após a chegada dos conquistadores, os povos originários foram reduzidos a, aproximadamente, 3,5 milhões. (RIBEIRO, 2016). E, ainda hoje, convivemos com territórios não independentes.



Por trás desse eufemismo, 'territórios não independentes', o que se esconde - por vezes em formas políticas-jurídicas mais disfarçadas e, em outras, nem tanto - é a perpetuação econômica da condição colonial, observada na continuidade do modelo que combina extrativismo e primarização dos principais produtos, e a submissão dos países periféricos aos interesses estratégicos, políticos e militares, em disputa no mundo. Nesse contexto se registra a permanência de situações que já causaram históricas comoções internacionais, dada a inesgotável capacidade dos países europeus de transformar territórios em senzalas, quintais e bases militares, atestada pelas (re)definições políticas e geográficas das fronteiras mundiais, (re)deseenhadas nos mapas durante os séculos.

Ainda a título introdutório, registra-se a identidade geográfica - pensadores do Bem Viver e da Gestão Social são naturais do mesmo subcontinente e realizam estudos e pesquisas vinculados a esse território - e a identidade com a Teoria Crítica como dimensões comuns entre esses paradigmas. Como se comprovará adiante, também elenca-se a definição por práticas emancipatórias e as divergências com os métodos políticos e administrativos que desmoronaram com o Muro de Berlim, entre as questões relacionadas aos adeptos da Gestão Social e do Bem Viver, revelando significativas aproximações e complementaridades entre eles.

Este capítulo¹ reflete sobre as intervenções humanas que ocorreram nos países pesquisados - Argentina, Brasil e Equador - no intervalo dos recentes Governos Progressistas², a partir de interesses contraditórios observados e das relações de poder que os configuravam. É no contexto do modelo originário de concepção da vida, definido pelo Bem Viver, que se realizou o debate sobre as alternativas políticas e econômicas propostas e praticadas na América do Sul. De forma associada e complementar, foi no âmbito da Gestão Social que se avaliou as dificuldades e oportunidades do exercício do controle social, enquanto alternativa democrática de organização da sociedade e do Estado. O texto estrutura-se a partir desta introdução e de uma seção teórica sobre Bem Viver e Gestão Social. Logo a

seguir, apresenta-se os procedimentos metodológicos utilizados para obter os resultados e a discussão que embasaram as considerações finais dos autores.

2. Bem Viver (Buen Vivir / Sumak Kawsai)

No livro *Alternativas sistêmicas*, Pablo Solón expõe o Bem Viver como um conceito cuja força, “em comparação com outras alternativas, está nos seguintes elementos: sua visão do todo ou da Pacha; a convivência na multipolaridade; a busca do equilíbrio; a complementaridade da diversidade; (e) a descolonização” (SOLÓN, 2018, p. 23). Ainda segundo o ex-embaixador da Bolívia nas Nações Unidas entre 2009 e 2011,

A complementaridade entre o Bem Viver, o decrescimento, os comuns, o ecofeminismo, os direitos da Mãe Terra, a desglobalização e outras propostas busca enriquecer cada um desses enfoques, criando interações cada vez mais complexas que ajudam no processo de construção de alternativas sistêmicas. O objetivo não é apresentar uma alternativa totalizante, mas desenvolver múltiplas alternativas holísticas que se entrelacem e se articulem. (SOLÓN 2018, p.197)

Antes dele, Alberto Acosta definiu Bem Viver como “[...] uma filosofia de vida que abre as portas para a construção de um projeto emancipador” (ACOSTA, 2016, p. 40). No mesmo livro, Celio Turino consegue, no brevíssimo ‘Prefácio à edição brasileira’ apresentar, em dois momentos, esclarecedoras questões para o entendimento dessa ‘filosofia’. Inicialmente, Turino faz um alerta

1. Os resultados desta pesquisa derivam da tese de Alex Luiz Barros Vargas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro e foram anteriormente apresentados no IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas (ENEPCP).
2. Os Governos Progressistas aqui referenciados se caracterizaram por fortalecer e reposicionar o Estado; aplicar políticas sociais compensatórias como eixo das novas governabilidades; manter o modelo extrativista de produção e exportação de *commodities* como base da economia; e a realizar grandes obras de infraestrutura. (ZIBECHI; MACHADO, 2017)

Algum leitor apressado poderia pensar tratar-se de um princípio restrito ao ambiente andino ou amazônico, mas não: o Bem Viver é uma filosofia em construção, e universal, que parte da cosmologia e do modo de vida ameríndio, mas que está presente nas mais diversas culturas. Está entre nós, no Brasil, com o *teko porã* dos guaranis. Também está na ética e na filosofia africana *ubuntu* – “eu sou porque nós somos”. Está no ecossocialismo, em sua busca por ressignificar o socialismo centralista e produtivista do século 20. Está no fazer solidário do povo, nos mutirões em vilas, favelas ou comunidades rurais e na *minga* ou *mika* andina. Está presente na roda de samba, na roda de capoeira, no jongo, nas cirandas e no candomblé. Está na *Carta Encíclica Laudato Si* do Santo Padre Francisco sobre o Cuidado da Casa Comum. (ACOSTA, 2016, p. 13, grifos do autor)

Já Quijano contextualiza o início da formação dessa ‘filosofia’ afirmando que o Bem Viver “*es, probablemente, la formulación más antigua en la resistencia “indígena” contra la Colonialidad del Poder*”, presente no texto *Nueva Crónica y buen gobierno*, de autoria de Guamán Poma de Ayala, datado de, aproximadamente, 1615. (QUIJANO, 2014b, p. 847). Complementando essa apresentação destaca-se, na segunda orelha do livro *Descolonizar o imaginário* (2016) a análise que Carlos Walter Porto-Gonçalves faz sobre o Bem Viver, proposto por Solón, Acosta, Turino e Quijano, entre outros, como

[...] parte da densidade teórico-prática desse continente que já nos deu tantas contribuições teóricas de ponta - como a teoria da dependência, a pedagogia do oprimido, a filosofia da libertação, a ecologia política *desde* os territórios (*desde abajo*), a teoria do colonialismo interno, a teoria da *autopoiesis*, a teoria da investigação-participativa - e, hoje, nos oferece a “luta pela vida, dignidade e pelo território”, que nos aponta ao Estado Plurinacional, ao Bem Viver, à interculturalidade, à natureza como bem comum. (PORTO-GONÇALVES, 2016, segunda orelha).

Definindo-se os fundamentos do Bem Viver a partir de três eixos – colonialidade do poder, direitos da natureza e reforma do Estado – e da interrelação entre eles, seus antagonismos podem ser descritos, resumidamente, da seguinte forma: o eixo que trata da colonialidade do poder se contrapõe à epistemologia



eurocêntrica e coloca em pauta, de forma inovadora, entre outras questões, a racial, como variável decisória. O eixo que trata dos direitos da natureza distingue a exploração ambiental, nos moldes observados a partir do processo da revolução industrial, como condutora da humanidade para uma situação que aponta, não só para a extinção de algumas espécies, mas, em última análise, da própria sobrevivência humana, tal qual se conhece. É nesse contexto que emerge e se justifica o debate que gerou a inclusão dos direitos da natureza, a partir de 2008, na Constituição do Equador (PARRA et al., 2019). Ainda sobre a reforma do Estado, percebe-se que para os adeptos do Bem Viver trata-se de pensar a gestão pública para além do autoritarismo, do patriarcalismo e do racismo, a partir da ótica dos movimentos sociais emancipatórios. Como afirma Miriam Lang, o desafio é utilizar e “também transformar profundamente os próprios aparatos estatais e as relações entre Estado e sociedade – e para isso é necessário contar com uma sociedade fortemente organizada, autônoma, capaz de pressionar legitimamente os atores estatais” (LAN, 2016, 41).

Desta maneira, depois de descaracterizar o Estado como único campo de ação política capaz de promover mudanças estruturais, Acosta (2016, p. 26) indica a necessidade de repensá-lo em termos plurinacionais e interculturais. Segundo ele, “há que se construir uma institucionalidade que materialize o exercício horizontal do poder” com a perspectiva de construção de outro mundo, “pensado e organizado comunitariamente a partir dos Direitos Humanos – políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais dos indivíduos, das famílias e dos povos – e dos Direitos da Natureza”.

Como se pode deduzir, os eixos da colonialidade do poder, dos direitos da natureza e da reforma do Estado convergem para a reorganização da economia e, no mesmo compasso, processual e ciclicamente, reorganização da sociedade, em bases não capitalistas, na medida em que combatem as teses e os comportamentos desenvolvimentistas de ‘produtivismo’ e ‘progresso’ (que são extrativistas e excludentes, bem como próprios ao neoliberalismo). Na verdade, o que se procura é

que a colonização do pensamento eurocêntrico seja criticada e superada por novos epistemes que têm sua base nas lógicas de vida social comunitária do bem comum.

O início da utilização política dos conceitos de desenvolvimento/subdesenvolvimento, tal qual é feita até hoje, possui um marco histórico assinalado pelo discurso de posse do presidente Harry Truman, por ocasião do seu segundo mandato (1945-1953), assim analisado por Gustavo Esteva,

Al usar por primera vez en este contexto la palabra 'subdesarrollo', Truman cambió el significado de desarrollo y creó el emblema, un eufemismo, empleado desde entonces para aludir de manera discreta o descuidada a la era de la hegemonía norteamericana. [...] El subdesarrollo comenzó, portanto, el 20 de enero de 1949. Ese día, dos mil millones de personas se volvieron subdesarrolladas. En realidad, desde entonces dejaron de ser lo que eran, en toda su diversidad, y se convirtieron en un espejo invertido de la realidad de otros: un espejo que los desprecia y los envía al final de la cola, un espejo que reduce la definición de su identidad, la de una mayoría heterogénea y diversa, a los términos de una minoría pequeña y homogeneizante. (ESTEVA, 1996, p. 53)

A definição de desenvolvimento/subdesenvolvimento, nos termos acima, impregnada do modelo de sociedade norte-americana (*American way of life*) e valores eurocêntricos, estabeleceu um sentido para o mundo e uma “estrutura de dominação dicotômica: desenvolvido-subdesenvolvido, pobre-rico, avançado-atrasado, civilizado-selvagem, centro-periferia.” (ACOSTA, 2016, p. 46.)

Passadas sete décadas, pode-se dizer que a aplicação do receituário desenvolvimentista revelou enormes dificuldades de sucesso. Como afirma Acosta (2016, p. 50) “o desenvolvimento, enquanto reedição dos estilos de vida dos países centrais, é ir-repetível em nível global” uma vez que o sistema é baseado na maximização de resultados, redução de custos e acumulação incessante de capital. “Tal estilo de vida consumista e predador, ademais, está colocando em risco o equilíbrio ecológico. E, cada

vez mais, marginaliza massas de seres humanos de suas supostas vantagens. Nem sequer a fome - que não é uma questão de falta de alimentos - foi erradicada no planeta.” (ACOSTA, 2016, p. 50). O economista equatoriano também sustenta que

O Bem Viver [...] caracteriza-se como uma versão que supera os desenvolvimentos “alternativos” e tenta ser uma “alternativa ao desenvolvimento”. É uma opção radicalmente distinta a todas as ideias de desenvolvimento – e que inclusive dissolve o conceito de progresso em sua versão produtivista. Portanto, o Bem Viver sintetiza uma oportunidade para construir outra sociedade, sustentada na convivência do ser humano, em diversidade e harmonia com a natureza, a partir do reconhecimento dos diversos valores culturais existentes em cada país e no mundo. (ACOSTA, 2016, p. 84)



3. “[...] extrativismo é sinônimo de extração desenfreada de recursos naturais, sem preocupação com a sustentabilidade. Assim, quando se lê extrativismo, os autores estão se referindo à remoção de grandes volumes de recursos naturais destinados à exportação, não se limitando aos produtos minerais ou ao petróleo. Trata-se de uma ênfase na reprimarização da economia, que, para ser efetivada, quase sempre requer um sistema político pouco democrático. Sem diálogo com as necessidades locais do território, necessita de um Estado repressor para impor sua racionalidade diante de qualquer dissidência e, dessa maneira, manter uma divisão desigual de seus rendimentos.” (LANG, 2016, p. 20)



3. Gestão Social

Este capítulo se insere nos movimentos de consolidação da Gestão Social enquanto um campo do conhecimento científico e de aproximação, desse paradigma, das teorias e práticas estabelecidas pelo Bem Viver. Preliminarmente, cabe resgatar a gênese da Gestão Social enquanto negação da Gestão Estratégica. Nas palavras de Cançado, Pereira e Tenório (2013, p. 33), Gestão Social significa a “referência que contradiz o mainstream do pensamento gerencial contemporâneo cuja origem é aquela de meados do século XIX quando a humanidade passou a praticar não mais o valor de uso, mas o valor de troca”. Esse antagonismo, Gestão Estratégica x Gestão Social, é o que define esta última. Nesse embate, Cançado, Sausen e Vilela (2013) chamam a atenção para duas questões preliminares. Inicialmente, apontam que a “gestão estratégica, por ser hegemônica no mundo do trabalho (RAMOS, 1989; GURGEL, 2003; AKTOUF, 2004), pode parecer, por vezes, como o único tipo de gestão possível em nossa sociedade”. Por outro lado, indicam o risco de se perceber a Gestão Social uma panaceia para todos os males. Para eles, trata-se de afirmá-la como “um modo de gestão a ser considerado, quando se tem a perspectiva da esfera pública e, conseqüentemente, do bem comum”. (CANÇADO; SAUSEN; VILELA, 2013, p. 86)

Ainda em Cançado, Pereira e Tenório (2013, p.132) Gestão Social é definida como “a tomada de decisão coletiva, sem coerção, baseada na inteligibilidade da linguagem, na dialogicidade e entendimento esclarecido como processo, na transparência como pressuposto e na emancipação como fim”. Após identificar as Categorias Teóricas presentes na literatura sobre Gestão Social, e com a intenção de organizá-las para facilitar o entendimento das suas inter-relações, estes autores apresentam a seguinte hierarquização delas:

- 1) Interesse Bem Compreendido, ponto de partida da Gestão Social que abriga outras duas categorias complementares, quais sejam, a solidariedade e a sustentabilidade; 2) Esfera Pública será tratada como uma categoria intermediária do processo

de Gestão Social, pois constitui o lócus e condição essencial de seu desenvolvimento. Além disso essa categoria abriga outras complementares: Comunidades de Prática, Democracia Deliberativa, Dialogicidade, Interorganizações, Intersubjetividade e Racionalidade; 3) Emancipação, por fim, é o ponto de chegada e de retroalimentação da Gestão Social. Portanto, consideramos que a Gestão Social como processo se fundamenta teoricamente em três grandes categorias que se articulam em uma sequência ascendente, qual seja: interesse público; esfera pública e emancipação social (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013 p.139)

Aqui se evidenciará duas questões, elencadas na citação acima:

i) ao tratar de Emancipação, os autores inscrevem essa categoria teórica na tradição marxista e na teoria crítica, “no sentido de ser a libertação de uma dominação opressora, baseada nas relações de produção e reprodução da vida” (CANÇADO, PEREIRA e TENÓRIO, 2013, p.165); ii) ao apresentarem a categoria complementar Democracia Deliberativa como o método de decisão proposto para o contexto da Gestão Social, os autores compartilham do trabalho realizado por Lüchmann (2007), onde a pesquisadora evidencia, baseada nas experiências dos Conselhos Gestores e Orçamentos Participativos no Brasil, a relação entre participação e representação. Segundo eles, “a autora mostra que a participação não substitui, mas reconfigura a representação, constituindo-se, inclusive, a participação como chave da boa representação” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 153). Nesse sentido, criticam os descaminhos da democracia representativa na América Latina, mas não negam esse espaço essencial de decisão política, e ratificam os arranjos apontados por Lüchmann (2007) como detentores de potencial emancipador que podem se constituir em ambientes inovadores e pedagógicos, do ponto de vista da participação e controle social. Para eles, “organizações como os Conselhos Gestores e o Orçamento Participativo, que podem ser considerados como embriões de esferas públicas, e outros arranjos que porventura venham a ser criados no sentido de ampliar a democracia participativa, são, em si, uma escola, apesar de seus inegáveis problemas” (CANÇADO; PEREIRA; TENÓRIO, 2013, p. 155).



Como se pode perceber, o debate proposto pela Gestão Social, em última instância, é sobre poder, verbo e substantivo. Sobre as operações e ingerências que deveriam acontecer nos fóruns decisórios. Resumidamente, são duas grandes questões: em que ambientes devem se dar as definições político-administrativas sobre a produção e distribuição das riquezas? Quais interesses devem ser priorizados? Nesse sentido, deve-se reconhecer que

O tema gestão social tem sido objeto de estudo e prática muito mais associado à gestão de políticas sociais, de organizações não governamentais, de combate à pobreza e até ambiental do que à discussão e possibilidade de uma gestão democrática, participativa. Portanto, [...] entenderemos gestão social como o processo gerencial participativo onde a autoridade decisória é compartilhada entre os envolvidos na ação. (TENÓRIO, 2016, p.13)

Posteriormente, Allebrandt e colaboradores (2018, p. 49) afirmam que “Controle Social é um elemento da gestão social e indica, portanto, a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. [...] Ou seja, controle social é a sociedade controlando o Estado.” Destaca-se também a compreensão de controle social como um dos aspectos mais importantes da vida em sociedade, dado o potencial de colaboração para o estabelecimento e manutenção da crença na democracia, enquanto um ambiente político capaz de promover melhorias na qualidade de vida da população, sem detrimento da liberdade e dos direitos fundamentais, a partir da refundação do Estado e, conseqüentemente, reorganização do seu *modus operandi* (ALLEBRANDT, 2018).

Outro autor referenciado no debate sobre controle social é Vanderlei Siraque. A fim de acompanhar a discussão que ele apresenta deve-se, introdutoriamente, demarcar algumas questões que atravessam essa polêmica. Para ele, por exemplo,

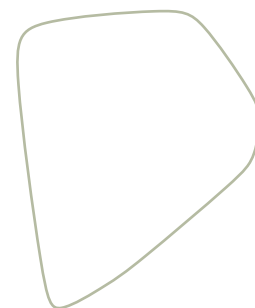
O Estado [...] é uma entidade jurídica criada pela organização política de um agrupamento de indivíduos, denominado povo, o qual tem força, poder suficiente e capacidade de agregação

para manter este grupo organizado e coeso em torno de certos objetivos e ser reconhecido pela comunidade internacional [...] (SIRAQUE, 2004, p. 34).

Dada essa definição, acrescenta que “o povo não é um conjunto homogêneo de pessoas. Existem contradições e diferenças econômicas, políticas, ideológicas, culturais, religiosas, de nível de informação e formação”. Essas contradições e diferenças são resolvidas na medida em que os grupos se organizam e disputam o Estado. Desta maneira, aqueles que ocupam as funções legislativas, administrativas e jurisdicionais conseguem impor “suas vontades na formação da lei, da atividade administrativa e na interpretação definitiva do ordenamento jurídico com o fito de aplicar as sanções jurídicas, conforme a ótica estabelecida pela hegemonia deste grupo” (SIRAQUE, 2004, p. 35).

Quijano contribui para o debate sobre as institucionalidades nacionais quando afirma que os Estados, na América, são constituídos em bases racistas, autoritárias, sexistas e coloniais – aí incluindo-se a exploração escravocrata do trabalho e a alienação dos recursos e dos produtos. As elites locais não possuem condições, nem interesses – dada a formação subordinada das estruturas políticas e econômicas - em reproduzir os Estados Nacionais tal qual formatados na Europa. Embora teórica e idealmente os apresentem como modelos, o que a análise histórica permite concluir é que propugnam por caricaturas deles, desfeitas por golpes e manipulações da democracia sempre que seus negócios – aplicações, mercados e mercadorias - ou os de quem representam, são ou podem ser questionados (QUIJANO, 2014a).

A importância das definições acima é dada pelo fato de que o controle social almejado acontece no âmbito do Estado e dos Governos. Portanto, preliminarmente, é imprescindível caracterizar esses ambientes institucionais - considerando as suas peculiaridades políticas, geográficas e temporais - a fim de construir o contexto e a conjuntura da análise. Para Siraque (2004, p. 37), o controle social das atividades do Estado é “[...]”



uma luta incessante da humanidade. É direito humano fundamental da primeira geração, também denominado de liberdades públicas, direitos e garantias individuais, direitos de resistência, direitos civis, direito público subjetivo” e a observação histórica nos permite concluir que a “humanidade conquistou os direitos fundamentais por meio da luta, da organização, da conscientização das pessoas e da capacidade de aglutinação daqueles seres humanos que desejavam a liberdade, a igualdade e se preocuparam com seus semelhantes [...]”

4. Procedimentos metodológicos

Com o propósito de descrever e analisar, em que medida, as institucionalidades e práticas ocorridas na Argentina, Brasil e Equador⁴, no período de 2014 a 2017, favoreceram a participação cidadã nos processos de planejamento e acompanhamento de investimentos públicos, programas e projetos sociais definiu-se as seguintes metas preliminares: (i) analisar os marcos legais e os processos operacionais vinculados ao Controle Social na Argentina, Brasil e Equador; (ii) identificar o envolvimento das Instituições de Ensino Superior (IES), pesquisadas, nos processos de elaboração, execução e avaliação das Políticas Sociais; (iii) situar o período das entrevistas realizadas na história do subcontinente; (iv) aproximar os paradigmas da Gestão Social e do Bem Viver, a fim de se construir referências para uma abordagem sobre as iniciativas econômicas, políticas e sociais que aconteceram no período e nos países referidos nas entrevistas.

Deve-se salientar que o artigo deriva do Projeto Gestão Social e Cidadania: O Controle Social no Desenvolvimento Regional (2014 / 2018), implementado pelo Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (PEGS / EBAPE / FGV); pelo Programa de Pós-graduação Ciência, Tecnologia e Inovação em Agropecuária da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (PPGCTIA / UFRRJ); pelo Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins (PPDT / UFT) e

4. Originalmente, para a elaboração da tese, todas as 'metas preliminares' supracitadas foram realizadas também no Chile. Entretanto, os autores consideram que o processo constituinte, em curso naquele país, desqualifica o debate produzido então.





promove a análise das entrevistas - abertas e semiestruturadas - realizadas pelos pesquisadores do referido Projeto, na Argentina (11 pesquisadores em nov. 2016), Equador (12 pesquisadores em set. 2014) e Brasil (41 pesquisadores ao longo de todo o ano de 2016), onde contou com o apoio do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Gestão e Políticas Públicas, Desenvolvimento, Comunicação e Cidadania da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (GPDeC / UNIJUI)⁵. A abordagem dos textos – entrevistas, pesquisa bibliográfica e pesquisa documental – se pautou pela Hermenêutica-Dialética, método de análise qualitativa, conforme proposição de Minayo (2013).

5. Crise sistêmica mundial

A análise realizada, referenciada nos paradigmas do Bem Viver e da Gestão Social, apontou para a consistência de uma crise sistêmica mundial – econômica, social e ambiental – enraizada no desenvolvimentismo, extrativismo, financismo, racismo e patriarcalismo, onde o capitalismo e suas epistemologias apresentam extraordinária capacidade de perpetuação, desequilibrando a natureza e estimulando um contexto distópico. Um sistema com grande capacidade de se resignificar, como pode ser visto no debate sobre desenvolvimento, seus adjetivos – local, sustentável - e âncoras – produtivismo⁶ e progresso, e



5. As entrevistas na Argentina contaram com a participação de Ailton Cardoso Cançado, Fernando Guilherme Tenório e Lamounier Erthal Vilella. Da mesma forma, as realizadas no Equador também contaram com a participação de Cezar Augusto Miranda Guedes. As entrevistas no Brasil constam da Dissertação de Mestrado de Taciana Angélica Moraes Ribas - Controle Social do Desenvolvimento Regional à luz da Gestão Social no âmbito do COREDE Missões no GPDeC / UNIJUI.

6. “O produtivismo invisibiliza os trabalhos de reprodução e cuidado. O lar e a família, a alimentação, a limpeza, o apoio efetivo, a manutenção dos aspectos comunitários são trabalhos reprodutivos, fundamentalmente levados a cabo por mulheres e ignorados pelo produtivismo, interessado apenas em bens ou serviços que possam ser mercantilizados. (...) Precisamos não apenas reconhecer e recompensar o trabalho reprodutivo desempenhado pelas mulheres no lar e nas comunidades, mas promover esse trabalho a uma escala inédita.” (SOLÓN, 2019, p.211)

capacidade também de administrar suas heranças dos tempos formais de colonialismo - o extrativismo, o patriarcalismo e o racismo. Como se apresenta no quadro 1, ainda hoje, o capitalismo impõe aos países analisados uma modalidade de acumulação que vem se metamorfoseando há 500 anos, mas fundamentado num viés primário-exportador ou no que, contemporaneamente, denominamos mais amplamente de *commodities*, já que pode incluir alguns segmentos industriais intensivos em energia e/ou mão de obra barata.

Quadro 1

Principais exportações de Argentina, Brasil e Equador em 2017.

ARGENTINA

1. Tortas e outros resíduos sólidos da extração do óleo de soja (\$9,2 Bilhão);
2. Milho \$4,05 Bilhão);
3. Óleo de soja e respectivas frações, mesmo refinados, mas não quimicamente modificados (\$3,88 Bilhão)

BRASIL

1. Soja, mesmo triturada (\$25,9 Bilhão)
2. Minérios de ferro e seus concentrados, incluídas as pirites de ferro ustuladas (cinzas de pirites) (\$20,1 Bilhão)
3. Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (\$17,4 Bilhão)

EQUADOR

1. Óleos brutos de petróleo ou de minerais betuminosos (\$5,63 Bilhão);
2. Bananas frescas ou secas (\$3,38 Bilhão);
3. Crustáceos, mesmo sem casca, vivos, frescos, refrigerados, congelados, secos, salgados ou em salmoura; crustáceos com casca, cozidos em água ou vapor, mesmo refrigerados, congelados, secos, salgados ou em salmoura; farinhas, pó e pellets de crustáceos (\$3,06 Bilhão)

Fonte: The Observatory of Economic Complexity, 2022.

Nesse contexto, com a perspectiva de superar as dominações econômicas, políticas, sociais, ambientais, epistemológicas e culturais, Quijano aponta seis sugestões que devem conduzir as práticas do Bem Viver, enquanto uma contínua produção democrática da existência social. Diz ele:

Para desarrollarse y consolidarse, la Des/Colonialidad del poder implicaría prácticas sociales configuradas por: a. la igualdad social de individuos heterogéneos y diversos, contra la *desigualizante* clasificación e identificación racial/sexual/social de la población mundial; b. por consiguiente, ni las diferencias ni las identidades no serían más la fuente o el argumento de la desigualdad social de los individuos; c. las agrupaciones, pertenencias y/o identidades serían el producto de las decisiones libres y autónomas de individuos libres y autónomos; d. la reciprocidad entre grupos y/o individuos socialmente iguales, en la organización del trabajo y en la distribución de los productos; e. la redistribución igualitaria de los recursos y productos, tangibles e intangibles, del mundo, entre la población mundial; f. la tendencia de asociación comunal de la población mundial, a escala local, regional o globalmente, como el modo de producción y gestión directas de la autoridad colectiva y, en ese preciso sentido, como el más eficaz mecanismo de distribución y redistribución de derechos, obligaciones, responsabilidades, recursos, productos, entre los grupos y sus individuos, en cada ámbito de la existencia social, sexo, trabajo, subjetividad, autoridad colectiva y co-responsabilidad en las relaciones con los demás seres vivos y otras entidades del planeta o del universo entero. (QUIJANO, 2014a, p. 857).

Destaca-se, entre as práticas sociais expostas na citação acima, a última – “la tendencia de asociación comunal de la población mundial” – dada a centralidade que apresenta na perspectiva da economia, da política e da sociedade e a relação que possui com o paradigma da Gestão Social. Quijano, além de participar da *Comunidad Urbana Autogestionaria de Villa El Salvador*, experiência que aconteceu no Peru, entre 1971 e 1983, observou a constituição de diversas iniciativas alternativas, na América Latina, referenciadas em “nuevas prácticas sociales, de reciprocidad, de solidaridad, de equidad, de democracia,

en instituciones que se forman fuera del estado o contra él, es decir, como un privado antagonista del privado del capital y del Estado del capital privado o de su burocracia.”(QUIJANO, 1988, p. 67). Desta maneira, demonstra afinidade com o pensamento de Karl Marx, para quem a experiência da Comuna de Paris foi marcante e contribuiu para a construção de um dos pilares da sua teoria, como se percebe em Thamy Pogrebinschi.

O conceito de comunidade erige-se em contraposição ao de Estado, mais precisamente em contraposição ao moderno conceito de Estado. Essa ideia de comunidade encontra sua melhor expressão enquanto forma de organização do político substitutiva da estrutura estatal nas análises que Marx faz da Comuna de Paris. A ideia de comuna (que aqui tomo como base do conceito de comunidade) desenvolvida em “A Guerra Civil” na França constitui-se em germe de concretização possível da nova sociedade sonhada por Marx. A comuna articula-se com o novo, como uma nova forma de organização social e política que surge em oposição direta ao velho arranjo estatal. O antagonismo entre novo e velho, ou entre comunidade e Estado, faz-se presente ao longo de todo o texto sob as mais variadas formas. O que está em jogo na experiência da Comuna de Paris não é simplesmente a tomada de poder ou a mera troca de titularidade em seu exercício. Trata-se efetivamente de superar uma forma de poder (o “velho poder estatal”), uma forma de governo (o “velho governo”) e a forma de organização política em que se baseiam (o “Estado moderno”). Por isso, a nova precisa advir da ruptura, sem depender da conservação de uma estrutura existente. (POGREBINSCHI, 2009, p. 147).

Antes das considerações finais registra-se, no quadro abaixo, um desdobramento da análise das entrevistas, em que buscou-se facilitar a observação de algumas características institucionais, políticas e sociais que influenciavam a participação e controle social nos países pesquisados.

Quadro 2

Indicadores de participação social e controle social.

INDICADORES DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

EQUADOR	ARGENTINA	BRASIL
MARCO LEGAL		
1. Constituição de Montecristi; 2. Sistema de Participación Ciudadana; 3. Código Organico Organización Territorial, Autonomia Descentralización; 4. Ley Orgánica de Participación Ciudadana; 5. Sistema Nacional de Descentralizado de Planificación Participativa; 6. Sistema Nacional de las Finanzas Públicas.	1. Decreto 1.172 (Mejora de la calidad de la Democracia y de sus Instituciones 03/12/2013); 2. Ley 14.449 (Acceso Justo al Hábitat); 3. Constitución Federal de 1994; 4. Constituciones Provinciales; 5. Cartas Orgánicas Municipales; 6. Leyes Orgánicas Municipales.	1. Constituição Federal de 1988; 2. Constituições Estaduais; 3. Leis Orgânicas Municipais;
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO		
Política pública de âmbito Nacional, Cantonal e Paroquial.	Rosário, Morón, La Plata, San Miguel, Bella Vista, Ciudad de Córdoba, Godoy Cruz, Cañada de Gómez, Santa Fe, Mercedes, Corrientes, Cerrito, Entre Ríos Cidade de Buenos Aires; Córdoba.	A proposta de Orçamento Participativo iniciou-se em Porto Alegre / RS. Posteriormente, ampliou-se para a competência do Governo Estadual com a criação das Comissões Municipais de Desenvolvimento, bem como foi realizada em dezenas de municípios brasileiros e estrangeiros.
OPORTUNIDADES		
Nacionais: 1. Constituição Federal (Audiências Públicas; Veedurías; Assemblies, Cabildos Populares; Consejos Consultivos; Observatorios); 2. Legislação Federal (Comisiones Ciudadanas de Selección de Autoridades; Comitês de Usuárias e Usuários; Rendición de Cuentas; Silla	Nacionais: 1. Conjunto de experiências – projetos e programas – realizado; 2. Atuação teórica e prática das Universidades; 3. As Universidades atuam em rede (Universidad de Cuyo, Universidad del Salvador, Universidad Tres de Febrero); 4. Eleições para os Executivos e Legislativos.	Nacionais: 1. Constituição Federal (Audiências Públicas; Plebiscitos; Referendos; Leis de Iniciativa Popular) 2. Legislação Eleitoral; 3. Políticas Nacionais e Estaduais Setoriais Participativas (conselhos, conferências e fundos); 4. Controladoria Geral da União; 5. Plataformas digitais participativas; 6. Atuação teórica

Vacia; Presupuestos Participativos; Mesas de Diálogo); 3. Legislação Eleitoral; 4. Capilaridade das Universidades Públicas; 5. Eleições para Executivos e Legislativos.

Municipais: (Cantões/ Paróquias):

1.Reconhecimento da importância da participação social; 2. Legislação Cantonal/ Paroquial Participativa, referenciada na Constituição e Legislação Federal; 3. Apoio para implantação/ fortalecimento de projetos cantonais/paroquiais

Municipais:

1. Reconhecimento da importância da participação social; 2. Apoio para implantação/ fortalecimento de projetos municipais; 3. Consultas populares; 4. Conselhos setoriais; 5. Políticas estaduais;

e prática das Universidades;

7. Presença de Universidades Comunitárias; 8. Eleições para os Executivos e Legislativos.

Municipais:

1.Legislação Municipal Participativa (Audiências Públicas; Plebiscitos; Referendos; Leis de Iniciativa Popular); 3. Políticas Municipais Setoriais Participativas (conselhos, conferências e fundos); 5. Plataformas digitais participativas;

DIFICULDADES

Nacionais:

1. Institucionalização de um Estado Plurinacional e Intercultural; 2. Formação de uma nova burocracia; 3. Desarticulação política dos atores sociais protagonistas da nova ordem; 4. As Universidades não atuam em rede; 5. Presença de Extensão só nos cursos de Medicina, Direito e Agropecuária; 6. Desarticulação política dos atores sociais protagonistas da nova ordem;

Municipais (Cantões/ Paróquias):

1. Articulação Cantonal/ Paroquial dos atores sociais das políticas participativas;

Nacionais:

1. Memória institucional inadequada; 2. Acesso à informação pública; 3. Descontinuidade de ações governamentais; 4. Ausência de políticas Nacionais; 5. Desarticulação de instâncias nacionais, estaduais e municipais; 6. A extensa carga de atividades desenvolvidas pelos professores: docência, pesquisa, gestão e extensão; 7. Deterioração dos vínculos entre eleitores e seus representantes;

Municipais:

1. Ausência de Arquivos Municipais estruturados; 2. Cultura individualista; 3. Baixa institucionalidade dos mecanismos de Consulta Popular e Conselhos Municipais; 4. Limitação das iniciativas e autonomias populares; 5. Ausência de políticas setoriais nacionais;

Nacionais:

1.Organização político-administrativa do Estado: centralizadora, privatizada e autoritária; 2. Atuação de milícias e traficantes nas cidades, e de grupos paramilitares no campo; 3. Atuação política conservadora de grupos religiosos; 4. Descenso do movimento social; 5. Desatualização, influência econômica e conservadorismo das normas político-partidárias; 6. Deterioração dos vínculos entre eleitores e seus representantes e alto índice de abstenções eleitorais; 7. As Universidades não atuam em rede; 8. Assistencialismo, clientelismo e compra de votos; 9. Atuação política conservadora de grupos religiosos;

Municipais:

1. Baixo Capital Social; 2. Descontinuidade das ações; 3. Descenso do movimento social;

6. Considerações finais

Este artigo analisou, em que medida, as institucionalidades e práticas de controle social ocorridas na Argentina, Brasil e Equador, no período de 2014 a 2017, favoreceram a participação cidadã nos processos de planejamento e acompanhamento de investimentos públicos, programas e projetos sociais. O resultado revela que apesar dos interesses econômicos regressivos que interferem no subcontinente desde os primeiros passos do colonialismo, existem movimentos – políticos, religiosos, sociais e ambientais – que se organizam com a intenção de construir alternativas que respeitem o lugar, o tempo, o espaço e a cultura das pessoas.

Inicialmente, percebe-se que o debate, a partir do paradigma do Bem Viver, indica a necessidade de construção de novas epistemologias e ontologias que contribuam tanto para as motivações emancipatórias quanto para a radicalidade democrática das propostas gerenciais que a Gestão Social sistematiza e indica. Para que se observe o sucesso dessa nova empreitada teórica, há que se promover a sua desvinculação do pensamento definido como eurocêntrico, que conduz análises limitadas da realidade – desde as micros até as macros, nos diversos campos do saber e da sociedade – referenciado em estruturas de valores, de conhecimentos e de processos elaborados, estruturados e significados pelos mesmos que constituíram e mantêm o mundo que se pretende mudar.

Por isso, a discussão que acontece no âmbito do tema desenvolvimento reposiciona essa ideia – retirando dos seus sentidos a linear e falaciosa associação positiva e generosa – e a aproxima da base conceitual própria dos que querem manter o *status quo* de subordinação econômica, política e cultural da humanidade, aos interesses da elite mundial, hoje representados pelos países do G7 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido), pelo Mercado Comum Europeu, pela China e Rússia.

Neste cenário, nos intervalos dos recentes Governos Progressistas na América do Sul – período em que foi realizada a pesquisa de campo utilizada – o que se observa é a dificuldade desses

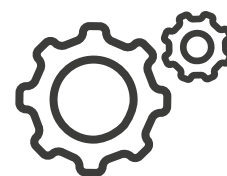
setores em promover, se não o rompimento com as amarras estabelecidas internacionalmente, pelo menos um rearranjo institucional e econômico, consistente, que apontasse para a desconstrução das iniquidades. Ou seja, na medida em que não se obteve sucesso na constituição de novas matrizes econômicas e na reorganização conceitual do Estado perdeu-se a oportunidade de estabelecer um novo patamar de possibilidades e disputa. Em que pese as iniciativas de melhoria da qualidade de vida promovidas pelos Governos Progressistas, sente-se a ausência de teorias políticas, econômicas e administrativas, de características regionais, amplidão continental e articulações mundiais, que atualize a prática anticolonial, anti-rentista, anti-extrativista e anti-patriarcal.

Com todas as divergências internas, é o Equador quem mais consegue avançar ao implementar um Estado Plurinacional e Intercultural, com referência na natureza, na democracia e no combate às desigualdades históricas. Por lá, é inegável a constituição de estrutura administrativa que favorece o controle social, portanto a cidadania ativa e a capacidade de reação da população. Por outro lado, Argentina e Brasil encontravam grandes resistências, e é bom que se registre, também da parte de setores populares da sociedade, em alterar as bases competitivas, excludentes e racistas existentes. Como se pode perceber nas entrevistas, a herança colonial, recentemente associada ao reforço extraordinário da ideologia neoliberal e seus suportes, como o viés religioso, individualista e da teologia da prosperidade, conseguem impor, nesses países, derrotas às organizações tradicionais - que operam na base da cooperação/comunidade - e as filosofias mais recentes - que operam na base da igualdade/fraternidade/liberdade - consolidando elitistas estruturas públicas e privadas, que fundem os seus interesses e se tornam impermeáveis às necessidades da maioria da população e do planeta. Daí a relevância de novos diálogos, como o realizado entre o Bem Viver e a Gestão Social, e o indicado, entre eles e as referidas alternativas sistêmicas - Decrescimento, Ecofeminismo, Direitos da Mãe Terra, Comuns, Desglobalização, Ecosocialismo, Soberania Alimentar, Economia Solidária e Ubuntu. Como as experiências recentes nos países

pesquisados reafirmaram, as vitórias eleitorais, sem alterações democráticas participativas nas estruturas político-econômicas de poder, são fugazes.

A análise da aproximação entre o Bem Viver e a Gestão Social revelou uma positiva relação de coesão, sinergia e complementaridade entre esses paradigmas. Destaca-se, nos pontos onde a identidade foi considerada, a equivalência com (i) os ideais emancipatórios, em todos os níveis e circunstâncias; (ii) a teoria crítica; (iii) a cidadania deliberativa; (iii) as teorias do Sul; (iv) a compreensão das relações sociedade/estado e trabalho/capital; (v) a democracia representativa, a democracia participativa e a meta de uma democracia deliberativa; (vi) a crítica ao socialismo real e ao neoliberalismo; (vii) a ideia de comunidade enquanto ambiente de construção e consolidação de práticas emancipatórias.

Observou-se que esses conceitos se complementam quando são analisados enquanto teoria administrativa – Gestão Social - e teoria política – Bem Viver. Evidentemente, ambos possuem caráter político e administrativo, na medida em que são referências para a construção de sociedades e poderes públicos. Entretanto, para efeito da analogia aqui desenvolvida, foi pinçada e realçada essa diferença nas suas origens. Diante disso, a relação entre eles aparece na percepção que fazem sobre disputa e consolidação do poder. Enquanto um faz a abordagem sob a perspectiva do acesso ao poder, o outro se caracteriza pela ótica do resultado dos processos gerenciais.



Referências

ACOSTA, A. **O Bem Viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos.**

São Paulo: Editora Elefante, 2016. 264 p.

ALLEBRANDT, S. L.; RIBAS, T. M.; POLLETO, L. F.; MALAQUIAS, J. F. **Controle Social do Desenvolvimento Regional na Região do COREDE Missões (Rio Grande do Sul), na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais.**

Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional (G&DR), v.14, n.2, p. 38-69, jan/2018 (ed. especial), Taubaté, SP, Brasil.

CÂMARA, M.A. Pensar a colonidade, praticar a descolonização: apontamentos para uma prática contra-hegemônica. **Geografia e Giro Descolonial. Experiências, ideias e horizontes de renovação do pensamento crítico.**

Valter do Carmo Cruz, Denílson Araújo de Oliveira (Org.) Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017. p. 388.

CANÇADO, A. C. **Fundamentos Teóricos de Gestão Social.** Tese (Doutorado), 2011, Universidade Federal de Lavras/MG. 246 p.

CANÇADO, A.; PEREIRA, J. R.; TENÓRIO, F. G. **Gestão Social: epistemologia de um paradigma.** Curitiba: Editora CRV, 2013, 216 p.

CANÇADO, A.C.; SAUSEN, J. O.; VILLELA, L. E. **Gestão social versus gestão estratégica** apud. TENÓRIO, F. G. (org.). **Gestão social e gestão estratégica: experiências em desenvolvimento territorial.** Rio de Janeiro: FGV, 2013.

ESTEVA, G. Desarrollo. In: **Diccionario del Desarrollo. Uma guía del conocimiento como poder.** SACHS, W. (Editor). Peru: PRATEC, 1996. p. 399.

GUEDES, C. A. M. O doutorado binacional UFRRJ e UNRC em Ciência, Tecnologia e Inovações em Agropecuária: algumas observações. In: Sarti, Ingrid; Lessa, Mônica Leite; Perrotta, Daniela; Carvalho, Glauber Cardoso. (Org.). **Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI.** FoMERCX XIII Congresso Internacional. Rio de Janeiro: Perse, 2013, v. 2, p. 895-906.

LANG, M. Introdução - Alternativas ao desenvolvimento. In: **Descolonizar o imaginário: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. Gerhard Dilger, Miriam Lang, Jorge Pereira Filho (Orgs) São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo. 2016. 472 p.

LÜCHMANN, L. H. H. **Democracia deliberativa, pobreza e participação política**. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/view/1278/1207>>. Acesso em 06 mai. 2022.

MINAYO, M. C. Hermenêutica-Dialética como Caminho do Pensamento Social. In: **Caminhos do Pensamento: epistemologia e método**. Organizado por Maria Cecília de Souza Minayo e Suely Ferreira Deslandes. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2002, 380 p.

PARRA, F. L.; GUEDES, C. A. M.; BANDEIRA, M. L. Los derechos de la naturaleza en Ecuador en la modernidad capitalista. In: Mora, J; Castanho, R. A; Lousada, S. N. In: **Ordenación del espacio: ciudades inteligentes, turismo y logística**. Pamplona: Editora Thompson Reuters Aranzadi, 2019.

PILLAY, N., SANTOS, B. S. S., BARBERINO, L. S. M., PINHEIRO, P. S., PIMENTEL, S. MIRANDA, N., SOUZA JÚNIOR, J. G. S., COSTA, H., RIPPER, J. R., BETTI, P. **Revista Direitos Humanos**. Volume 2, jun. 2009. Disponível em: <http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Direitos%20Humanos_Revista%20Direitos%20Humanos2009.pdf>. Acesso em 06 mai. 2022.

POGREBINSCHI, T. **O enigma do político: Marx contra a política moderna**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. p. 391.

PORTO-GONÇALVES, C. W. Contracapa In: **Descolonizar o imaginário: debates sobre o pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento**. Gerhard Dilger, Miriam Lang, Jorge Pereira Filho (Orgs.) São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo. 2016. 472 p.

QUIJANO, A. Bien Vivir: entre el 'desarrollo' y la Des/Colonialidad del Poder. In: **Quijano, Anibal. Cuestiones y horizontes: de la dependência histórico-estructural a la colonialidade/descolonialidad del poder**. Buenos Aires: CLACSO, 2014a.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder y clasificación social. In: **Quijano, Anibal. Cuestiones y horizontes: de la dependência histórico-estructural a la colonialidade/descolonialidad del poder.** Buenos Aires: CLACSO, 2014b.

QUIJANO, A. Colonialidad del poder, eurocentrismo e américa latina. In: **Quijano, Anibal. Cuestiones y horizontes: de la dependência histórico-estructural a la colonialidade/descolonialidad del poder.** Buenos Aires: CLACSO, 2014c.

QUIJANO, A. **Colonialidad y modernidad/racionalidad** en Perú Indígena, Vol. 13, N° 29, Lima, 1991.

QUIJANO, A. **Colonialidad del poder, cultura, y conocimiento em America Latina**, en Anuario Mariateguiano, Vol. IX, n°9, Lima. 1997.

QUIJANO, A. **Modernidade, identidade y utopia em America Latina.** Editora: Sociedad y Política, Lima, 1988.

ROMANO, J. O. Empoderamento: recuperando a questão do poder no combate à pobreza. In: **Empoderamento e Direitos no combate à pobreza.** Organizado por JORGE O. ROMANO e MARTA ANTUNES. Rio de Janeiro: Action Aid. 2002, 116 p.

ROMANO, J. O; e ANTUNES, M.; ANDRADE, M. P. **Olhar crítico sobre participação e cidadania: a construção de uma governança democrática e participativa a partir do local.** Action Aid.:Rio de Janeiro: Editora Expressão popular. p. 296.

SANTOS, B. S. **Por uma Concepção Multicultural de Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.direito.mppr.mp.br/arquivos/File/Boaventura.pdf>>. Acesso em 06 mai. 2022.

SANTOS, B. S. **Por uma nova Declaração dos Direitos Humanos.** Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/595638-por-uma-nova-declaracao-dos-direitos-humanos-artigo-de-boaventura-de-sousa-santos>>. Acesso em 06 mai. 2022.



SIRAQUE, V. **Controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição Federal de 1988**. Dissertação de Mestrado em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SOLÓN, P. **Alternativas sistêmicas: Bem Viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização**. Organizado por Pablo Solón. São Paulo: Elefante, 2019, 224 p.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: território e participação. In: TENÓRIO, F.G. (org). **Gestão social: território e participação**. Rio de Janeiro: Editora FGV, v. 2, 2013.

TENÓRIO, F. G. Gestão Social: conceito. In: **Gestão Social e Conselhos Gestores**. (org) Fernando Guilherme Tenório e Thais Soares Kronemberger. Rio de Janeiro. Editora: FGV. 2016. 256 p.

TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 32, n. 5, p. 7-23, 1998.

THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY. Disponível em: <<https://oec.world/pt/>>. Acesso em 04 de maio de 2022.

VARGAS, A. **Controle social e desenvolvimento na perspectiva da gestão social e do bem viver: estudos de caso na argentina, brasil, chile e equador**. Tese (Doutorado), 2019, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro / RJ. 166 p.

VARGAS, A. IKEDA, R., GUEDES, C. A. M. **Gestão Social e Bem Viver**. In: **Controle Social de Territórios: Teoria e Prática**. Organizado por AIRTON C. CANÇADO e FERNANDO G. TENÓRIO. Rio de Janeiro: UNIJUI, Volume 4, capítulo 7. Disponível em: <<https://www.editoraunijui.com.br/produto/2172>>. Acesso em 08 mai. 2020.

ZIBECHI, R. e MACHADO, D. **Os limites do progressismo. Sobre a impossibilidade de se mudar o mundo de cima para baixo**. Rio de janeiro: Editora Consequência, 2017, 160 p.

Realização:



Parceria Estratégica:

