

NEGOCIANDO COM A ADMINISTRAÇÃO: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS NA SUPERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS À NEGOCIAÇÃO DE PARTICULARES COM O ESTADO

Breno Zaban Carneiro



A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL (PCPR II – 2ª FASE)

Magaly Nunes de Góis



A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A OPERACIONALIZAÇÃO DO PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL (PCPR II – 2ª FASE

Magaly Nunes de Góis

RESUMO

Uma das conquistas mais importantes da sociedade civil, no processo de construção da democracia no Brasil, foi o ressurgimento e o surgimento de espaços institucionais de participação popular. As associações aliadas às organizações não governamentais, movimentos sociais e sindicais e os conselhos gestores fazem parte do conjunto de organizações recriadas e/ou criadas, a partir da década de 1990, com a finalidade de viabilizar e instrumentalizar a atuação da sociedade civil organizada na gestão das políticas públicas. Conhecer o cotidiano e a dinâmica das associações é fundamental para uma melhor intervenção dessas organizações no processo de formulação, execução e controle social das políticas públicas. O presente estudo objetiva analisar a participação da sociedade civil organizada, mediatizada pelas associações comunitárias, na execução, monitoramento, avaliação e controle social do Projeto de Combate à Pobreza Rural II – 2ª Fase, à luz da compreensão da equipe técnica. Desvendar a dinâmica e os processos sociais presentes na prática cotidiana da sociedade civil, mediatizada pelas associações comunitárias, organizações sociais e conselhos, na contemporaneidade; identificar as atribuições e responsabilidades do Estado e da sociedade civil junto às políticas públicas e ao PCPR II – 2ª e apreender as possibilidades, limites e os desafios postos ao Estado e à sociedade civil no processo de construção, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do PCPR II – 2ª Fase, pontuando algumas alternativas de fortalecimento das possibilidades, superação dos limites e enfrentamento dos desafios assim como identificar os resultados alcançados pelo PCPR II – 2ª Fase, sempre à luz da compreensão da equipe técnica, constituem os objetivos específicos e passos essenciais à compreensão sobre a inserção da sociedade civil nas políticas públicas em especial, das associações no cotidiano do PCPR II – 2ª Fase. A partir do cenário acima delineado, a pesquisa teve por fio condutor, além dos objetivos geral e específicos, as questões norteadoras: as associações comunitárias constituem espaços de expressão, representação e participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas? Enquanto ação coletiva, as associações comunitárias se configuram como espaços sociais de negociação de interesses coletivos, dos trabalhadores e trabalhadoras que representam? Até que ponto as associações tem assumido as responsabilidades do Estado na formulação e execução das políticas, programas e projetos sociais? A prática cotidiana das associações comunitárias reforça a postura clientelística, paternalista e assistencialista do estado brasileiro? Até que ponto o envolvimento das associações comunitárias afasta as mesmas da defesa dos interesses de seus associados e reforça a lógica de



desresponsabilização do Estado para com a classe trabalhadora, a lógica do Estado Mínimo? Que tipo de relação às associações estabelece com o Estado? Quais os limites, as possibilidades e os desafios enfrentados pelas associações e pelo Estado na formulação, execução e operacionalização do PCPR e dos subprojetos? A compreensão do objeto demandou algumas interlocuções teóricas com autores de vertentes marxistas, tendo em vista identificar as mediações entre as associações e o movimento do real, em sua totalidade. Dado o caráter exploratório da investigação, foi utilizada uma metodologia com base em diversas fontes de pesquisa: investigação bibliográfica, documental e de base empírica por meio de entrevista com equipe técnica do PCPR, com a participação de 11 dos 18 técnicos da equipe responsável pela execução do PCPR II – 2ª Fase, combinando-as com a análise de dados qualitativos. Os estudos realizados indicam que: as associações comunitárias, incluindo as criadas para atender às condicionalidades das políticas, programas e projetos sociais e as que apresentam uma prática social limitada e distante da participação real e efetiva dos trabalhadores e da construção de um projeto transformador da atual sociedade, se configuram em um mecanismo de mediação e articulação entre a sociedade civil e o Estado e um espaço de negociação de interesses coletivos, mesmo nas situações em que o coletivo se restringe a um pequeno grupo de pessoas usuárias do projeto comunitário; as associações, ao se inserirem no cotidiano do PCPR, encontram possibilidades que viabilizam o acesso aos recursos e serviços sociais e se defrontam com limites e desafios que dificultam a democratização e a gestão compartilhada; a inserção da sociedade civil no processo de construção, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do PCPR II – 2ª Fase tem dificuldade de se realizar; não basta apenas um conjunto de normas jurídicas, procedimentos técnicos e condicionalidades que garantam, do ponto de vista legal, a participação e controle social, são necessárias mudanças na cultura política do país, na concepção e postura ideológica dos atores sociais (Estado e sociedade civil) e na forma de gerir as políticas públicas; as associações e os conselhos gestores são mecanismos de fortalecimento da sociedade civil e de formação de uma cultura política participativa; a presença e o envolvimento da sociedade civil e do Estado no PCPR representam o exercício de um processo descentralizado, participativo e democrático; o desenvolvimento de um trabalho de mobilização, organização e capacitação junto às comunidades, associações e equipe técnica é essencial para, em primeira instância superação dos limites, enfrentamento dos desafios e alcance dos objetivos do PCPR e em uma segunda, fortalecimento das associações, efetivação da descentralização e da gestão compartilhada do PCPR e, que a capacitação é uma ferramenta que possibilita a sociedade civil e ao Estado uma melhor compreensão sobre o PCPR; as atribuições e competências do Estado e da sociedade civil junto às políticas públicas; as relações de poder estabelecidas na sociedade e a importância da formação de uma consciência política imprescindível a autonomia das organizações sociais.

Palavras-chave: Estado. Sociedade civil. Associações. Participação. Gestão compartilhada.



1 INTRODUÇÃO

A partir da década de 1990, o Estado brasileiro descentraliza e municipaliza suas ações e intervenções de corte social. Para tanto, utiliza o discurso de que os governos locais e as organizações da sociedade civil, por estarem mais próximas das comunidades e famílias, têm maiores possibilidades de formularem e executarem políticas, programas e projetos que considerem a realidade vivida pelos trabalhadores e os interesses dos usuários, associado a um monitoramento e controle social mais direto e efetivo, portanto mais eficiente e eficaz.

O processo de descentralização e municipalização impõe a redefinição de papéis, atribuições, competências e responsabilidades do Estado e da sociedade civil; caminha no sentido da construção de uma nova forma de governar; consolida e fortalece e/ou fragiliza e afasta as organizações sociais tradicionais, como as associações e sindicatos e, possibilita a construção de novos espaços públicos de negociação de interesses coletivos, a exemplo dos conselhos e colegiados, concebidos como mecanismo de acesso e de garantia dos direitos sociais.

Seguindo essa lógica, o PCPR adota em sua estratégia o envolvimento e a participação da sociedade civil em suas ações e intervenções por meio de suas entidades representativas (sindicatos, associações, cooperativas, organizações não governamentais) com foco nas associações comunitárias, organização responsável pela apresentação de demandas/ projetos e única entidade que pode estabelecer parceria e receber recursos do Projeto e nos conselhos (CONDEM e/ou CMDs), espaço social de negociação e de controle social do PCPR .

A partir desse contexto, o presente artigo tem a intencionalidade de analisar a participação da sociedade civil organizada na execução, monitoramento, avaliação e controle social do Projeto de Combate à Pobreza Rural II – 2ª Fase à luz da visão da equipe técnica responsável pela coordenação do mesmo e, esta estruturado em 2 (duas) partes: uma discussão sobre o PCPR enquanto uma estratégia do Estado e do Banco Mundial para enfrentamento da pobreza e algumas reflexões sobre a inserção da sociedade civil organizada na execução, monitoramento, avaliação e controle social do Projeto de Combate à Pobreza Rural II – 2ª fase.



2 O PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL – ESTRATÉGIA DO ESTADO E DO BANCO MUNDIAL PARA ENFRENTAMENTO DA POBREZA NO BRASIL E EM SERGIPE

Os PCPR, diferentemente dos programas e projetos especiais antecessores, se configura como Acordos de Empréstimos entre os governos estaduais e o Banco Mundial, em que o governo federal assume o papel de avalista de todos os acordos, encerrados e em execução em diversos estados¹. Na atualidade, seis estados nordestinos contam com o PCPR, com denominações diferentes².

Em Sergipe, o PCPR está presente desde 1996 até os dias atuais, sob a coordenação da Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (PRONESE), empresa pública vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural³ (SEAGRI), constituindo-se, em todas as fases, em uma ação do Governo do Estado de Sergipe, com aporte financeiro do Banco Mundial e das comunidades usuárias, direcionada às comunidades pobres e sedes municipais com menos de 7.500 habitantes, com o objetivo de “estimular, através de financiamentos não reembolsáveis, investimentos e empreendimentos de interesses das comunidades rurais localizadas nas áreas mais pobres do Estado” (PRONESE, 2001, p. 7), com vistas a possibilitar a melhoria da qualidade de vida da população rural em estágio mais acentuado de pobreza; a participação social e a descentralização das decisões e ações.

A característica singular dos PCPRs é a sua natureza descentralizada, tanto na identificação e execução dos investimentos diretamente pelas comunidades beneficiárias, como nos mecanismos de aprovação das demandas comunitárias, através dos Conselhos de Desenvolvimento Municipais (SEPLAN/PRONESE, 2010). Sua ação é direcionada para o financiamento de projetos de investimentos comunitários de interesse das comunidades rurais mais pobres do Estado com o objetivo de contribuir para:

¹ O PCPR já esteve presente em todos os estados da região Nordeste e atualmente está em execução nos estados de Sergipe, Paraíba, Bahia, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Piauí. (BANCO MUNDIAL, 2010).

² Sergipe – Projeto Sergipe Integrado; Paraíba – Projeto Coopera II; Bahia – Projeto Produzir II e III; Pernambuco – Projeto Renascer I e II; Rio Grande do Norte – Programa Desenvolvimento Solidário I e II e Piauí – Projeto de Redução da Pobreza no Piauí. (BANCO MUNDIAL 2010).

³ Vínculo estabelecido a partir de 2011 por meio da Lei nº 7.116 de 25 de março de 2011 que dispõe sobre a Estrutura Organizacional Básica da Administração Pública Estadual e dá providências correlatas.



[...] a redução da pobreza no Estado de Sergipe, apoiando o Governo no aumento das oportunidades sociais e econômicas, melhorando o acesso à infraestrutura básica, promovendo ações de sustentabilidade econômica e desenvolvimento social e, conseqüentemente, contribuindo para a melhoria dos indicadores sociais e o aumento do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH dos municípios/comunidades. (PRONESE, 2009).

Com o intuito de dar continuidade às ações implementadas pelo Programa de Apoio ao Pequeno Produtor⁴ (PAPP), o PCPR I foi implantado em janeiro de 1996 e encerrado em junho de 2001, através de acordo de empréstimo 3919-BR, cujo valor global foi de 60 milhões de dólares, 36 milhões, que equivale a 60% do custo total provinham do BIRD e 24 milhões, correspondendo a 40% do total do Estado. (SERGIPE, 1996).

O Projeto para a Redução da Pobreza Rural II – 1ª Fase (PCPR II – 1ª Fase), denominado Projeto São José e Projeto Santa Maria foi iniciado em fevereiro de 2002, através do Contrato de Empréstimo 4649-BR, sucessor dos Acordos de Empréstimos 2523-BR e 3919-BR, com um custo de US\$ 56,0 milhões, previsão de encerramento em junho de 2006 e a meta de financiar 1000 projetos comunitários, beneficiando cerca de 52.000, distribuídos nos 71 municípios atendidos (SERGIPE, 2002).

O PCPR II – 2ª Fase do Estado do Sergipe, recebe o nome de PROSPERAR e, à semelhança dos demais Estados do Nordeste, compõe a atual geração de projetos de combate à pobreza rural, sucessores diretos do PAPP, PAPP reformulado e do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR I e PCPR II – 1ª Fase), cujos recursos são oriundos do Acordo de Empréstimo 7595-BR com o Banco Mundial na ordem de US\$ 20,8 milhões (76,63%) e US\$ 6,3 milhões (23,37%) do Governo do Estado, em parceria com organizações e associações comunitárias a título de contrapartida, correspondendo a 10% do valor de cada subprojeto.

O Projeto está presente em 71 dos 75 municípios sergipanos com exceção da capital do estado (Aracaju) e dos municípios que compõem a região metropolitana: de São Cristóvão, Nossa Senhora do Socorro e Barra dos Coqueiros. Seus principais usuários são as comunidades rurais (povoados e aglomerados rurais) e sedes municipais com até 7.500 habitantes, selecionadas pelos Conselhos

⁴ Acordo de Empréstimo 2523-BR.



de Desenvolvimento Municipal (CONDEM) e/ou Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS) que operam com os Subprojetos Comunitários na área de atuação do Projeto. As comunidades quilombolas, povos indígenas, grupos mulheres e de jovens são usuários prioritários, tendo em vista a perspectiva de inclusão dessa parcela da população historicamente excluída das políticas, programas e projetos sociais públicos.

Em sua estratégia de implantação e operacionalização prevê-se que: a) o Projeto concentrará 70% dos recursos totais para financiamento de subprojetos nos 41 municípios considerados mais pobres, ou seja, os de IDH $\leq 0,622$ e os 30% restantes nos 30 municípios menos pobre, com IDH $\geq 0,623$; b) os conselhos e as associações farão quando da implantação do PCPR a identificação das comunidades mais pobres e menos pobres⁵ de seus municípios e no início de cada ano um levantamento de todas as comunidades rurais em suas respectivas áreas de jurisdição, listando-as em ordem decrescente de pobreza e/ou carência (comparação da situação da comunidade em relação às demais do município), concedendo prioridade máxima de atendimento às demandas e subprojetos apresentados pelas comunidades consideradas mais pobres (SEPLAN/PRONESE, 2009).

O Projeto financia pequenos investimentos (subprojetos comunitários) direcionados a ações de infraestrutura socioproductiva, geração de ocupação e renda e atividades sócio-culturais e ambientais que não devem ultrapassar o equivalente a US\$ 50.0000 (cinquenta mil dólares), a menos que, em casos específicos, haja manifestação prévia de concordância do Banco Mundial quanto aos méritos técnicos, econômicos, financeiros e sociais dos subprojetos cujos custos totais excedam esse limite. A consulta prévia ao Banco, nesses casos, é condição para desembolso por parte do Banco Mundial.

O PCPR, assim como toda ação pública, tem condicionalidades de acesso aos recursos e investimentos, tais como: a) existência de um Conselho Municipal; b) existência de organização e/ou associação Comunitária, legalmente constituída, cadastrada e adimplente junto à administração pública federal, estadual e municipal; c) garantia da contrapartida da comunidade no subprojeto;

⁵ Processo de graduação das comunidades.



d) eleição de um comitê de controle formado por usuários para cada subprojeto financiado; e) apresentação de demanda e/ou subprojeto identificado como prioritário pelas comunidades e adequados à realidade local.

Nos PCPRs as associações são, junto com os conselhos e com assessoria de organizações governamentais, não governamentais, movimentos sociais, empresas privadas e de técnicos, responsáveis pela identificação, elaboração, execução e gestão dos projetos, assumindo toda e qualquer responsabilidade pelo sucesso e/ou insucesso dos projetos implantados.

Apesar de constituir um projeto de enfrentamento da pobreza, o PCPR possui algumas peculiaridades que se contrapõem com os princípios da igualdade, universalidade e gratuidade previstos na LOAS, em especial, no que diz respeito aos projetos de enfrentamento à pobreza (Cap. V, Seção V, art. 25 e 26). No momento em que prioriza as ações para “os pobres dos pobres”, adota-se o princípio da seletividade, da focalização.

Essa seletividade, segundo Pereira in Boschetti (1999, p. 142), “é orientada por uma perspectiva que alia assistência à pobreza absoluta, limitando-se às ações minimalistas, em geral, pontuais, assistemáticas, descontínuas e inócuas, do ponto de vista das desigualdades sociais”. Quando se exige contrapartida das comunidades fere-se o princípio da gratuidade e submete o atendimento às exigências da rentabilidade econômica.

Por fim, ressalta-se que a negociação e a implementação do PCPR dá-se no marco “da integração do Brasil à ordem econômica mundial, nos anos iniciais da década de 1990, sob os imperativos do capital financeiro e do neoliberalismo, responsáveis pela redefinição das estratégias de acumulação e pela reforma do Estado” (MOTA, 2009, p. 8).

Em consonância com as questões pontuadas, a sociedade civil, representada exclusivamente pelas associações comunitárias e conselhos, assume um papel central no PCPR, e passam a ser as únicas entidades responsáveis pela apresentação de demandas e projetos, excluindo as demais organizações dos trabalhadores que tinha inserção e atuação na época do PAPP, questão trabalhada a seguir.



3 A INSERÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA NA EXECUÇÃO, MONITORAMENTO, AVALIAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DO PROJETO DE COMBATE À POBREZA RURAL II – 2ª FASE

A participação da sociedade civil nas políticas públicas é demarcada na Constituição de 1988, por meio dos artigos 204 e 205⁶, porém desde a década de 1980, o Estado vem inserindo os usuários em suas intervenções sociais, processo que tem início com os programas e projetos especiais discutidos no item anterior e ampliado a partir dos anos de 1980, com a criação de mecanismos institucionalizados de participação e controle social, os chamados conselhos de direitos e com a definição, pelo Estado e Banco Mundial, de entidades com legitimidade para representar a população nos programas e projetos especiais, como é o caso das associações comunitárias no PCPR.

Discutir sobre esse processo com foco na inserção das associações no PCPR identificando as atribuições, responsabilidades, possibilidades, limites e desafios presentes na construção, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do PCPR II – 2ª Fase é o grande desafio do item que ora se inicia.

3.1 As organizações, as associações comunitárias e os conselhos frente ao PCPR – atribuições e responsabilidades

Além da retração das políticas de proteção social e da focalização, vive-se a partir da década de 1990, um intenso movimento de transferência de atribuições, responsabilidades e ações do Estado para o terceiro Setor, representado pelas organizações da sociedade civil (OSC), organizações sociais (OS), organizações não governamentais (ONG), organizações sindicais e, no caso do PCPR, pelas associações comunitárias, que se tornam as únicas responsáveis pela identificação, elaboração, execução e gestão dos projetos financiados, independente da complexidade destes.

⁶ Artigo 204 – As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no artigo 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I – descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Artigo 205 – A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.



A articulação do Estado com a sociedade civil via associações comunitárias e conselhos, é decorrente da concepção de que o PCPR faz parte do conjunto das políticas, programas e projetos sociais do governo estadual e, assim como as demais políticas e programas sociais (Saúde, Assistência, Educação, Idoso, Criança e Adolescente), deve ser descentralizado e compartilhado com a sociedade civil.

O PCPR prevê que a graduação das comunidades⁷, identificação das demandas, seleção e priorização dos projetos, procedimentos metodológicos para elaboração do Plano de Ação⁸ (PA) dos municípios e análise dos subprojetos e dos investimentos comunitários, são de responsabilidades dos conselhos municipais em conjunto com as associações comunitárias, visto que, com a estratégia de descentralização do desenvolvimento comunitário, os conselhos e as organizações da sociedade civil assumem o papel de avalistas de subprojetos, mediadores e negociadores de interesses locais, executores de tarefas, construtores do consenso, exercitando a transparência e o controle social.

As associações assumem, no PCPR, dois papéis: co-gestão e membro do conselho municipal. Como conselheiras exercem o papel de controladora da ação do Estado. Na condição de co-gestoras são responsáveis pela identificação, elaboração, execução, operação e manutenção dos subprojetos.

Segundo Gois (2008), a transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil e a imposição de repasse de recursos do PCPR, tão somente para as associações comunitárias tem gerado associações frágeis, dependentes, despolitizadas e despreparadas para assumirem responsabilidades, que são do Estado, porém transferidas para a sociedade civil organizada na lógica

⁷ Levantamento de todas as comunidades rurais e urbanas com população igual ou inferior a 7.500 habitantes, listando-as em ordem decrescente de pobreza e/ou carência (comparação da situação da comunidade em relação às demais do município), concedendo prioridade máxima de atendimento às demandas apresentadas pelas comunidades consideradas mais pobres. No contexto da graduação, as comunidades mais pobres, em sentido amplo, são as que não tenham alcançado um nível desejável de acumulação de ativos econômico e sociais (disponibilidade de energia, abastecimento de água, esgotamento sanitário, posto de saúde, estradas de acesso, saneamento geral e ambiental, escola e equipamentos comunitários de apoio às atividades sociais e produtivas com forte vinculação com produtos de subsistência), os quais resultem também em um menor nível de qualidade de vida, embora já tenham iniciado um processo de organização e participação para discutir e identificar os problemas da comunidade, na busca da solução para os mesmos.

⁸ Documento construído anualmente, a partir das demandas apresentadas pelas comunidades, considerando a ordem de graduação das comunidades e de prioridade indicadas nas atas encaminhadas pelas associações comunitárias.



do Estado Mínimo. Ademais, o envolvimento das associações no PCPR, como executora de projetos, as distâncias da participação real e efetiva dos trabalhadores e da construção de um projeto transformador da atual sociedade. Compreender as possibilidades, limites e desafios presentes no cotidiano dessas entidades na contemporaneidade e em sua ação junto ao Estado, é o próximo passo deste trabalho.

3.2 Possibilidades, limites e desafios postos à sociedade civil no processo de construção, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do PCPR II – 2ª Fase na visão da equipe técnica

A sociedade civil, representada pelos usuários, organizações e associações comunitárias e conselhos (CONDEM e/ou CMDs), ao se inserir no cotidiano do PCPR e tentar dar conta de suas atribuições e responsabilidades frente ao Projeto se defronta, simultaneamente, com possibilidades, limites e desafios que facilitam e/ou dificultam o acesso aos recursos e serviços sociais disponibilizados para as comunidades.

Um dado interessante é que existe uma relação de interdependência entre as atribuições e responsabilidades da sociedade civil, do Estado e o alcance dos objetivos e das metas, processo que produz efeitos positivos e negativos no âmbito interno das associações e da UTE e no âmbito externo a estes, a exemplo do atendimento ou não das diretrizes, normas e metas acordadas no Acordo de Empréstimo com o Banco Mundial.

O compartilhamento da gestão entre o Estado e a sociedade civil, a estratégia de participação e de descentralização das decisões com consequente definição de atribuições e responsabilidades para o Estado, a sociedade civil e os frutos produzidos com a implementação desse processo se constituem o penúltimo passo na trilha planejada para se obter uma melhor compreensão sobre inserção da sociedade civil nas políticas públicas à luz do PCPR II – 2ª Fase e dos técnicos que fazem sua operacionalização.

3.2.1 Gestão do PCPR – compartilhamento entre o Estado e a sociedade civil

O PCPR, desde sua primeira versão (PCPR I) até a versão atual (PCPR II – 2ª Fase), determina que as ações e atividades necessárias à operacionalização são de responsabilidade do Estado, no caso do estado de Sergipe, da SEAGRI e da



PRONESE, e da sociedade civil, por meio das organizações e associações comunitárias e conselhos, estratégia que caracteriza sua gestão como descentralizada e compartilhada, entretanto sabe-se que quando da execução das intervenções estatais, o Estado se distancia, no todo ou em parte, do planejamento e até mesmo do que foi pactuado.

Para alguns entrevistados, o PCPR não está isento desse distanciamento, pois a inserção e a participação da sociedade civil na gestão do PCPR se configuram em condicionalidades para o acesso aos recursos, tanto por parte do governo como por parte da população usuária, e uma exigência do Banco Mundial, o que caracteriza uma situação em que a participação não é fruto de um processo de demanda-luta- negociação-outorgamento, como afirma Pastorini (1997), e sim de uma concessão do Estado a população, conforme depoimentos:

Entendo por gestão do PCPR, uma administração compartilhada desde o momento de planejamento até a execução, seria isso? No PCPR, como o Banco Mundial exige a participação da associação comunitária (comunidade organizada) para acessar os recursos/projetos, isso acontece, mas nem sempre de forma compartilhada em todas as fases do processo. (Entrevistado 4).

Sim, a gestão vem, aparentemente, sendo compartilhada através de um consenso (aceitação, convencimento) por parte do Estado; A sociedade civil ganha fortalecimento das organizações. (Entrevistado 8).

É importante destacar que a introdução de novos procedimentos técnicos e de novos técnicos, sem uma etapa de formação, interferem na qualidade da participação, no desempenho dos atores sociais e no compartilhamento da gestão do PCPR, segundo as falas abaixo:

Sendo a sociedade civil usuária do PCPR II, os citados documentos devem ser compartilhados para que as informações sejam socializadas. A gestão do PCPR vem sendo conduzida pelos procedimentos metodológicos definidos, embora em alguns momentos são introduzidos novos procedimentos que dificultam a aceitação por parte dos usuários. (Entrevistada 2).

O fato dos critérios para a determinação da política de investimento ser pré-determinada pelo Banco Mundial condiciona os limites à que estão expostos, tanto poder público, quanto sociedade civil. Entretanto, a inexistência de um período prévio de qualificação e formação do quadro técnico executor do programa também pode ser considerado um indicador negativo nas condições de emancipação política dos conselhos, visto o papel educativo determinante que poderia assumir, se considerados enquanto instâncias de tomada de decisão direta. Portanto, os conselhos têm, em maior medida, reagido ao estímulo posto do que, em menor medida, tomado a iniciativa quanto à definição de uma política voltada e concatenada a um projeto de desenvolvimento coerente com a realidade e vocação econômica de cada município. (Entrevistado 6).



A mudança de procedimentos além de interferir na qualidade da participação, dificulta “[...] compartilhar decisões, quer sejam econômicas, quer sejam políticas, quer sejam sociais ou culturais [...]”. (Teixeira, 2009, p. 15).

Em uma situação previsível e inerente às equipes de trabalho, outros entrevistados entendem que há compartilhamento de responsabilidades e descentralização do processo decisório no âmbito do PCPR, conforme depoimentos abaixo:

Sim, pois na prática essa gestão acontece com a formação de parcerias entre as associações legalmente constituídas, os Conselhos de Desenvolvimento Municipal, a PRONESE através do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR) e algumas instituições governamentais e/ou não governamentais. Essas parcerias têm o propósito de uma maior integração das entidades e instituições envolvidas, socializando entre estas todas as informações quanto aos procedimentos a serem adotados na implantação do PCPR em todas as suas fases, desde as reuniões de graduação das comunidades e elaboração do plano de ação municipal até o financiamento e acompanhamento técnico na execução dos projetos comunitários solicitados. (Entrevistado 3)

É compartilhada porque um coordena, analisa e financia e o outro executa e administra. Tanto o Estado como a comunidade partilham responsabilidades, sucessos. O Estado transfere parte da sua responsabilidade para a comunidade que tem a responsabilidade de fazer bem, mas fica com o ônus do fracasso, caso isso ocorra. Ganha em aprendizado, participação, controle, mais acesso aos recursos, definição de demandas e projetos, auto-estima, entre outros. (Entrevistada 1).

Assim, as associações e os conselhos exercem o papel previsto na Constituição Federal de 1988, Título VIII - Da Ordem Social, Capítulo I Disposição Geral, Capítulo II - Da Seguridade Social, Seção I - Disposições Gerais, Seção IV - Da Assistência Social, art. 204, inciso II – “participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.”

Consoante Bravo (2002, p. 44-45), a participação prevista na Constituição e regulamentada na LOAS é concebida como:

gestão nas políticas através do planejamento e fiscalização pela sociedade civil. Ou seja, a interferência política das entidades organizadas da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado responsáveis pela elaboração e gestão das políticas públicas na área social.

As associações comunitárias, os conselhos gestores, assim como as organizações comunitárias, movimentos sociais e sindicais, têm o direito e o dever de participar da gestão das políticas, programas e projetos sociais e exercer o controle sobre as ações do Estado, porque é a população quem custeia, direta ou indiretamente, os serviços públicos, por meio de pagamentos de impostos e/ou de



envolvimento na execução de projetos por meio de alocação de contrapartida, que no PCPR corresponde a um montante de 10% do valor total de cada projeto apresentado e executado.

Nessa perspectiva, a lógica é a de que quem paga “deve decidir onde e como os recursos públicos devem ser gastos, para que tais serviços tenham mais qualidade e atendam aos interesses coletivos, não ficando à mercê de grupos clientelistas e privatistas” (CORREIA, 2002, p. 124).

3.2.2 Atribuições e responsabilidades da sociedade civil e do Estado na prática cotidiana do PCPR

O Manual de Operações descreve as atribuições e responsabilidades das associações (como detalhado no item 3.1) junto ao PCPR, assim como o Estado. As tarefas e deveres da sociedade civil são assumidos, predominantemente, pelas associações comunitárias e conselhos, tanto no que tange à formulação, administração, execução como a avaliação e controle social. De acordo com os depoimentos abaixo, tanto o Estado como as associações tem exercido seus deveres e compromissos

As atribuições e responsabilidades do Estado se referem às ações de planejamento, assessoramento, acompanhamento e avaliação. Enquanto da sociedade civil compete apresentar as demandas e subprojetos comunitários, executá-los e exercer o controle social das políticas públicas. (Entrevista 2).

Cabe ao Estado disponibilizar todas as informações necessárias para uma compreensão clara do projeto com a devida capacitação aos técnicos envolvidos no mesmo, como também proporcionar capacitação às organizações e associações para que as mesmas possam beneficiar as comunidades carentes com o programa de forma sustentável. Cabe à sociedade civil, representada pelas suas associações, mobilizar a comunidade, buscar a participação ativa dos futuros beneficiários desse programa, como também manter as responsabilidades fiscais da associação em dia, para que a mesma esteja apta ao financiamento de projetos. (Entrevistado 4).

Um dado que merece destaque é que para dois entrevistados, o Estado e a sociedade civil não exercem, na totalidade, os papéis atribuídos a eles, pois:

Há uma diferença entre atribuições propostas e atribuições assumidas [...] A nível local, municipal, o suporte à política de desenvolvimento obedece à composição político partidária. Quanto às organizações da sociedade civil, há uma reação ao estímulo proposto pelo governo estadual. (E. 06).

Em tese, as associações e conselhos têm a responsabilidade de identificar as reais necessidades das comunidades e defendê-las junto aos conselhos, elaborando e executando os projetos, de forma que o benefício chegue até a comunidade de forma lícita e transparente, bem como fazer o controle e gestão dos recursos carreados para os municípios. (Entrevista 01).



Analisando os depoimentos acima, pode-se afirmar que há, no espaço do PCPR, uma participação orgânica, que se caracteriza, de acordo com Teixeira (2009, p. 16), em uma “participação assegurada por meio de uma organização ou órgão. Trata-se de uma estrutura organizada, legal, que ocupa um espaço institucional na organização da sociedade”, na situação em estudo, as associações e os conselhos, importantes e essenciais no processo de democratização da coisa pública, de acesso aos recursos e investimentos e de financiamento de projetos que vão ao encontro dos interesses dos usuários, apesar das limitações apontadas pelos técnicos, conforme falas abaixo:

A participação como instrumento de diálogo e de definição no processo de desenvolvimento local ocupa um espaço de fundamental importância para que os usuários percebam que seus interesses e direitos são respeitados. (Entrevistado 2).

A importância do envolvimento das organizações e associações comunitárias quando entidades ativas, diz respeito principalmente ao papel que estas exercem junto às comunidades carentes, quanto ao apoio na organização destas e na busca e incentivo da implementação de projetos comunitários junto às instituições financiadoras, projetos estes que possam gerar melhoria da sua condição de vida. (Entrevistado 3).

Além da inserção da sociedade civil no PCPR se caracterizar como uma participação orgânica, ela se configura um processo consentido pelo Estado, segundo falas de dois entrevistados: “A participação das organizações é uma exigência do Programa. Logo, sem essa participação seria difícil a implementação do mesmo. [...]” (Entrevistado 1); “A importância é fundamental, pois sem a Associação não seria possível acessar os recursos do programa [...]” (Entrevistado 5).

Ainda sobre as atribuições e responsabilidades das associações, conselhos e Estado junto ao PCPR II – 2ª Fase percebe-se nas falas dos técnicos que não há uma posição homogênea. Para alguns, tanto o Estado como as associações têm demonstrado dificuldades em dar conta de seus deveres de casa, em função dos prazos e metas estabelecidos no Acordo de Empréstimo, Plano Plurianual (PPA) e Plano Operativo Anual (POA) serem incompatíveis com a dinâmica das comunidades (tempo e espaço), da pouca experiência e do nível de organização das associações e da inexperiência da equipe técnica, de acordo com os depoimentos:



Como os prazos e metas estimados quase sempre não são cumpridos, a implementação do Programa ocorre de forma atropelada e pulando e/ou não implementando algumas etapas conforme o programado. Dentro do possível, as ações estão sendo desenvolvidas, tais como: divulgação, graduação de comunidades, elaboração de planos de ação, orientação na elaboração, análises e financiamento de projetos, entre outras. Por outro lado, as associações e conselhos também estão “correndo atrás do prejuízo”, tentando atender as exigências do Programa, com todas as suas dificuldades pelo despreparo, falta de recursos e desorganização de suas instituições e comunidades. Mas, dentro do possível e longe do ideal, algumas estão cumprindo com o seu papel. (Entrevistada 1).

Quanto ao Estado, vejo um grande interesse no funcionamento do programa, por parte da diretoria da empresa, buscando da sua equipe técnica todo o potencial necessário para orientar os conselhos e as associações da melhor maneira possível, desde o funcionamento dos conselhos até o conhecimento do programa. Mas percebo uma grande dificuldade de alguns técnicos aqui na Pronese, no tocante ao conhecimento do programa, considerando que a maioria deles chegou recentemente e não houve capacitação como também não houve um crivo de separação entre técnicos com perfil para campo e sensibilidade para lidar com o nosso público meta e técnicos de maior habilidade de ordem técnica e documental. Pois com isso ocorrem alguns contratemplos que causam descredibilidade na nossa instituição. Quanto às organizações e associações comunitárias e conselhos também falta mais capacitação e maior independência financeira. (Entrevistado 4).

Para outros técnicos, Estado e sociedade civil vem desenvolvendo seus papéis de forma transparente:

Todas as atribuições e responsabilidades inerentes ao PCPR II 2ª Fase por parte do Estado, das organizações e associações comunitárias e conselhos estão sendo implementadas e discutidas com imensa transparência por todos os envolvidos. (Entrevistado 7).

[...] As organizações e associações participam ativamente do processo quando se atualizam legalmente, participam de reuniões com o propósito de levantar as suas reais demandas e quando também participam do seu monitoramento. (Entrevistado 3).

Para outros, o Estado tem interesse e competência para assumir suas atribuições, diferentemente das associações que apresentam dificuldades em decorrência da histórica dependência das mesmas para com o poder público, da inadimplência jurídica e fiscal, do baixo nível de escolaridade e da pouca capacitação das mesmas.

O Estado tem competência técnica para assumir suas atribuições e responsabilidades, entretanto a sociedade civil em virtude do nível de escolaridade dos conselheiros tem algumas dificuldades, o que em nossa opinião necessita de um processo urgente de formação. (Entrevistado 2).

O Estado vem tentando trabalhar de forma participativa, levando em consideração as decisões tomadas nas reuniões dos conselhos e respeitando as normas e procedimentos condizentes com o MOP. As associações comunitárias encontram-se, grande parte, inadimplentes, desorganizadas e dependentes do poder público local. (Entrevistado 8).



O Estado tem contribuído para que as comunidades rurais, através das associações, apresentem suas propostas para desenvolvimento socioeconômico de suas localidades, entretanto percebe-se a falta de visão, destes, pois há uma cultura de dependência ao poder público que as inviabilizam de enxergarem suas potencialidades. (Entrevistado 9).

A capacidade apresentada pelo Estado no exercício de suas tarefas, conforme entendimento dos técnicos, não é só apenas previsível como obrigatória, devido ao fato delas serem dever e obrigação histórica, legal e constitucional do poder público, transferidas, a partir dos anos de 1990, para a sociedade civil. As limitações vividas pela sociedade civil devem-se ao pouco exercício de participação da população na construção e operacionalização das políticas públicas, processo iniciado na segunda metade dos 1980, no bojo da luta pela democratização do Brasil; não acesso às condições objetivas necessárias à realização das atribuições e responsabilidades recebidas, em muitas situações de forma compulsória, traduzidas em falta de recursos humanos, físicos e financeiros; dissonância entre o tempo do Estado e o da sociedade civil; inexistência de tempo para a assimilação e apropriação dos processos políticos, organizativos, administrativos e burocráticos inerentes as ações do Estado e conseqüentemente distantes das práticas das organizações e movimentos sociais.

Agrega-se a essa análise que a participação da população é, na maioria das situações, provocada pelo poder público, porque paradoxalmente é ele que precisa da participação dos usuários para executar as políticas, programas e projetos e atingir as metas, realidade vivida no PCPR, visto que se as comunidades não apresentarem demandas e projetos e os conselhos não elaborarem os Planos de Ação e aprovarem os projetos, não há financiamentos e liberação de recursos, situação que compromete a execução e a distancia do programada e acordado com o Banco Mundial.

3.2.3 Participação das associações no PCPR – frutos para a sociedade civil

A inserção da população na formulação, execução, monitoramento, avaliação e controle social das ações do Estado possibilitam em um primeiro momento o conhecimento sobre as diretrizes, normas e procedimentos operacionais; em um segundo, transparência sobre os trabalhos desenvolvidos, inclusive o estágio de execução e os resultados; no terceiro, acesso aos recursos e serviços disponibilizados para os usuários e por fim, acesso aos direitos.



No âmbito do PCPR, para a maioria dos entrevistados, o envolvimento das associações e conselhos tem possibilitado o acesso às informações sobre o Projeto, mercado, funcionalidade das políticas públicas e contribuído para ampliação da visão de mundo e de cidadania, visto que a PRONESE socializa e discute sobre o PCPR e demais ações governamentais nas reuniões realizadas com conselhos, comunidades e associações, disponibilizou o Manual do Usuário, impresso, em CD para os 71 conselhos e de lançar no site da empresa, conforme depoimentos:

Sim, propiciaram conhecimento, informação e transparência sobre a funcionalidade do programa e acesso às políticas públicas. (Entrevistado 8).

Sim, possibilitam conhecimento, informação e transparência; não apenas sobre os trabalhos desenvolvidos, mas ampliam sua visão de mundo e de cidadania. (Entrevistado 5).

Sim, até porque são as organizações e associações comunitárias e conselhos os atores principais para a realização do programa e a partir das reuniões entre a Pronese e os conselhos e as associações que nasce o interesse pelo programa. (Entrevistado 4).

Ressalta-se que, para alguns técnicos, essa informação ainda é restrita às equipes gestoras e são mais e melhor assimiladas quando há interesse por parte das equipes gestoras dos conselhos em adquirir novos conhecimentos e repassar para as associações, segundo as falas a seguir:

Em parte sim, especialmente para aqueles que estão na administração dessas instituições, porque são os que participam mais diretamente das reuniões e capacitações e se envolvem mais diretamente com o Programa, mas para a população em geral ao creio. (Entrevistado 1).

Quando há o interesse, principalmente por parte da Diretoria dos Conselhos de Desenvolvimento Municipal em adquirir conhecimento sobre as ações inerentes ao PCPR e posteriormente havendo o repasse dessas informações às associações e organizações sociais, haverá naturalmente o conhecimento desta vez de forma mais abrangente, socializando assim cada dado recém adquirido. (Entrevistado 3).

Quanto aos recursos e serviços disponibilizados, todos os técnicos afirmam que a presença das associações facilita o acesso aos mesmos, conforme depoimentos:

Sim, pois, todos os convênios firmados pelo programa são firmados com associações comunitárias representando a comunidade, todas as ações são deliberadas tanto pela assembléia da comunidade como também pelos conselhos municipais de desenvolvimento sustentável. (Entrevistado 7).

Sem dúvida. Antes os recursos só chegavam e quando chegavam pelas mãos de políticos que tinha interesse em se beneficiar diretamente com o apoio da comunidade. (Entrevistado 1).



Para os demais técnicos, a existência e o envolvimento das associações se constituem elementos facilitadores do acesso, contudo há uma relação direta entre o acesso e o nível de organização, autonomia e a compreensão que as mesmas têm sobre seu papel e o do Estado.

Quanto às organizações comunitárias a maior fragilidade é a irregularidade jurídica da maioria das associações existentes e cadastradas na PRONESE, situação que dificulta o acesso, uma vez o Estado não pode conveniar e repassar recursos para entidade que esteja inadimplente com suas obrigações fiscais junto à Previdência Social, Caixa, Receita Federal, Secretaria da Fazenda, Prefeitura, dentre outros órgãos, e compromete a execução do PCPR, no que tange ao volume de recursos aplicado, número de projetos financiados e executados, número de famílias e de associações atendidas, conselhos em condições de funcionamento. Os depoimentos abaixo são enfáticos sobre a realidade exposta.

Sim, mas a relação é diretamente proporcional ao nível de organização, quanto mais organizadas a associação maior será o acesso aos recursos disponibilizados. (Entrevistado 5).

Claro, entretanto o PCPR não tem sido solicitado na sua totalidade e no seu poder de transformação destas comunidades, pois o conhecimento destas associações ainda é incipiente e atrelada à política partidária, o que dificulta que as associações percebam o seu poder e o quanto a PRONESE via PCPR podem fazer por estas, quando devidamente organizadas e conhecedoras de suas potencialidades. (Entrevistado 9).

Facilitou sim. No entanto, ainda existe uma cultura paternalista da figura estatal como se tudo fosse de responsabilidade do Estado que contribui para o ostracismo da grande maioria das organizações sociais. (Entrevistado 10).

Considerando as questões trabalhadas até o momento, além da visão dos técnicos, pode-se afirmar que há participação dos usuários, por meio de suas associações e dos conselhos, mesmo que seja a autorizada pelo Estado; essencial a existência e execução do Projeto; condição para a efetividade do Acordo Empréstimo e limitada a uma ação pontual, sem a totalidade das ações, portanto apolítica e acrítica.

Sim. Ela ocorre na medida em que os técnicos são cobrados. Onde críticas são lançadas. Na aprovação de projetos por parte dos conselhos municipais. No debate nos mesmos. Entretanto, há limites colocados pela construção histórica da sociedade sergipana, relegada ao individualismo e a descrença em políticas idôneas. (Entrevistado 6).

Claro que existe participação da sociedade civil uma vez que esta é exigência do próprio projeto de combate à pobreza rural, entretanto essa participação ainda não é a "ideal" e precisaria ser reforçada cotidianamente pelos técnicos do PCPR. Sem falar que o ideal sempre deve ser perseguido, apesar de raramente alcançado. (Entrevistado 5).



Existe à medida que todas as decisões são tomadas e encaminhadas pelos conselhos, más está longe de ser a participação ideal, de ter um envolvimento e um compromisso real. É uma participação meio programada, previsível. (Entrevistado 1).

3.2.4 Associações comunitárias enquanto espaços de participação, descentralização e de inclusão do usuário o PCPR

A Constituição Federal de 1988 preconiza que, para o acesso aos recursos e serviços das políticas públicas de corte social (saúde, assistência social, educação, criança e adolescente, habitação, segurança alimentar e nutricional, emprego e renda, segurança pública), os estados e os municípios devem assegurar a participação da sociedade civil, tendo em vista o caráter democrático, descentralizado e participativo da gestão das políticas públicas na contemporaneidade.

A democratização da gestão implica no envolvimento dos usuários na formulação, execução, avaliação e controle social das políticas públicas através de suas organizações representativas e de conselhos gestores consultivos e deliberativos, tanto nas políticas como nos programas e projetos sociais direcionados às minorias sociais, à cultura, ao meio ambiente, ao turismo, dentre outros.

Seguindo essa lógica e estratégia, as intervenções sociais formuladas, a partir da segunda metade dos anos de 1980, para a área rural incorporam a participação e o envolvimento dos usuários, denominados de público beneficiário em suas execuções via organizações sociais e sindicais. A partir dos anos de 1990, com a implantação do PCPR, em sua primeira versão, a participação das comunidades se consolida ao ser concebida como parte da estratégia de democratização e descentralização da gestão e operacionalização do Projeto. Frisa-se que nesse momento, as comunidades usuárias são representadas exclusivamente pelas associações comunitárias, única organização social que pode representar os interesses configurados em demandas e projetos, e conseqüentemente, estabelecer parceria com o PCPR, via contrato e/ou convênio de repasse de recursos.

As demais entidades da sociedade civil podem se envolver no Projeto por meio de representação no Conselho de Desenvolvimento Municipal (CONDEM) e/ou no Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), espaço público de negociação e controle social do PCPR, conforme detalhado nos capítulos e itens anteriores.



O PCPR concebe as associações e os conselhos como espaços de participação, descentralização, publicização das normas, procedimentos operacionais e condicionalidades, além de legítimos e representantes legais dos interesses das comunidades, portanto mecanismos de inclusão do usuário no PCPR.

A respeito dessa questão, não há consenso, visto que alguns entrevistados afirmam que com a inserção das associações comunitárias e dos conselhos nas comunidades rurais passaram a ter mais informação, conhecimento e acesso às ações e recursos do PCPR, em um primeiro momento, e a de outros programas e projetos governamentais, existentes no âmbito da PRONESE, unidade técnica do PCPR, e de outras organizações governamentais, a exemplo do PRONAF e PRONAT, em um segundo, além de possibilitar uma discussão sobre o poder local e o processo de tomada de decisão sobre o destino dos recursos públicos, ou seja, a descentralização das decisões e ações, conforme depoimentos.

Sim, quando estas instituições são formadas com o real propósito de ser um instrumento na busca de informações, na legalização e aprovação das demandas comunitárias apresentadas e na solicitação do repasse de recursos financeiros para financiamento dos projetos por parte da PRONESE e quando insere a comunidade civil em todo esse processo. (Entrevistado 3).

Sim, constituem espaços de participação, inclusão social e descentralização, embora a própria condição contraditória do Estado constituído por interesses próprios reforce o atrelamento dos conselhos municipais e organizações ao poder local municipal, exercendo assim o seu poder. A inexistência de uma clara definição de atribuições e competências torna evidente a fragilidade dos programas sociais. (Entrevistada 8).

Para outros, segundo os próximos depoimentos, o envolvimento das associações não significa representação e defesa de interesses coletivos, muito menos que essas entidades se constituem em espaços de participação, descentralização e inclusão dos usuários, uma vez que elas não têm uma vivência de discussão coletiva; as comunidades concebem-nas como meio de conseguir projeto e não como instrumento de empoderamento, construção e fortalecimento do capital social⁹ das comunidades; submissão e atrelamento das mesmas à dominação política local; cooptação das lideranças e dirigentes das associações pelo Estado e inexistência de um processo de capacitação que as preparem para o desempenho das atribuições e responsabilidades que passaram a assumir a partir da minimização do Estado.

⁹ “Refere-se às redes e relações que estimulam a confiança e a reciprocidade e moldam a qualidade das interações sociais de uma sociedade. O nível de capital social exerce significativo impacto sobre uma série de processos de desenvolvimento [...] O capital social serve de mecanismo de seguro para os pobres que não têm acesso a alternativas de mercado. Portanto, é importante facilitar a formação de novas redes quando as antigas estão se desintegrando.” (BANCO MUNDIAL, 2001, 19).



Nem sempre, pois as associações na sua maioria só se reúnem para aprovar demandas, eleger nova diretoria e infelizmente não adotam uma freqüência de reuniões para tratar de todos os assuntos referentes ao município, pois a cultura das comunidades ainda é de acreditar que associação só serve para trazer projeto, se for para tratar de outro assunto eles não se interessam. Acho que tanto os conselhos como as organizações e associações necessitam de capacitação quanto ao seu valor para torná-los espaços onde sejam tratadas todas as políticas públicas do município e principalmente sensibilizá-los quanto á importância das associações organizadas e fortalecidas. (Entrevistado 4).

Deveriam se constituir em espaços de participação, inclusão social e descentralização, mas são tão complexas as relações sociais, tão arraigada a dominação política local e tão ineficientes/insuficientes as políticas públicas para o meio o rural que acabam se constituindo também em mais uma forma sutil de cooptação e aliciamento político. Clarificando: os CONDEM ou CMDS continuam estreitamente ligados ao poder local, sendo até hoje os presidentes eleitos, os prefeitos ou pessoas de sua confiança. (Entrevistado 5).

Em minha opinião esses espaços de participação são muito reduzidos. Infelizmente as Organizações Sociais têm grande atrelamento a diversos interesses políticos que as tornam instrumentos de disputas dos espaços de poder. Por outro lado, aquelas que têm uma intervenção, de qualquer forma, constroem espaços que garantem sua inclusão. (Entrevistado 10).

Mesmo com as dificuldades apontadas pela equipe técnica e, inerentes ao processo de inserção, participação e envolvimento da sociedade civil nas políticas públicas, as associações assim como os conselhos gestores, na condição de canais de interlocução entre o Estado e a sociedade civil, espaços de identificação e de defesa dos interesses coletivos, isto é, dos grupos que representam e mecanismos de controle social, podem transformar-se em espaços de participação cidadã, “processo complexo e contraditório entre sociedade civil, Estado e mercado, em que os papéis se redefinem pelo fortalecimento dessa sociedade civil mediante a atuação organizada dos indivíduos, grupos e associações”. (TEIXEIRA, 2001. p. 30).

Ainda com relação à descentralização do poder de decisão sobre as ações do PCPR e a efetividade da gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil a equipe técnica não possui um entendimento único. Quando questionados sobre a implantação das definições e decisões tomadas nas reuniões das organizações e associações comunitárias e dos conselhos, tanto pelo Estado como pelas associações e conselhos, uns afirmam que há respeito, visto que se estabeleceu no PCPR uma relação de parceria, as decisões tomadas são pautadas nas normas e procedimentos técnicos e os projetos financiados são oriundos das associações, conforme se pode perceber nas falas abaixo:



Na atual fase do PCPR II – 2ª fase são as decisões das organizações comunitárias que estão prevalecendo. As decisões encaminhadas pelos conselhos estão sendo consideradas e se não ferem as normas do Programa estão sendo implementadas. (Entrevistado 1).

Hoje (julho 2010), no PCPR/PROSPERAR no Governo de Sergipe as decisões dessas organizações são a base de atuação do Estado. Estabeleceu-se no PCPR II – 2ª Fase (PROSPERAR) uma relação de parceria, em que todas as questões são discutidas com os Conselhos e divididas responsabilidades. (Entrevistado 10).

Em contraposição à concepção acima, outros acreditam que tanto o Estado como a sociedade civil desrespeitam, em alguns momentos, as definições e decisões tomadas coletivamente em função da mudança de procedimentos técnicos; da existência de representantes de associações que desrespeitam a vontade coletiva; do uso político do PCPR tanto pelo Estado como pela sociedade civil e apresentação de demandas que não correspondem à real necessidade das comunidades, segundo depoimentos:

Na maioria das vezes sim, porém há casos em que são detectadas algumas distorções, principalmente no tocante à apresentação de demandas que não retratam a real necessidade de algumas comunidades, muitas vezes caracterizando o anseio de determinada pessoa e/ou grupo interessado no atendimento daquele pleito. Quanto ao Estado representado neste caso pela PRONESE, cabe a incumbência de analisar caso a caso e se detectado o problema, tomar as medidas cabíveis que o caso requer, uma delas diz respeito ao não financiamento de tal projeto. (Entrevistado 3).

Nem sempre, infelizmente alguns representantes de organizações e associações comunitárias não respeitam a vontade legítima da comunidade ou manipula a vontade dos beneficiários, como também alguns presidentes de conselhos usam do poder e direcionam os encaminhamentos mediante seus interesses. Quanto ao Estado ainda é uma maneira que o governo tem de fazer política e em determinados momentos nós técnicos que trabalhamos na base, junto com o público meta, sentimos dificuldade quando falamos algo e na prática é diferente. (Entrevistado 4).

Dentre as diversas atribuições e responsabilidades designadas à sociedade civil, a descentralização é a mais complexa e difícil de ser alcançada, pois implica na construção de uma nova forma de gestão pública em que os papéis tradicionalmente definidos para os atores sociais e políticos são radicalmente alterados. A fala de um dos entrevistados traduz essa complexidade.

[...] nesta conformação de espaço de poder de cada município, o CMDS, de maior autonomia, formação por disputas de espaço e intercâmbio de experiências, mudança na cultura da tomada de poder local e definição endógena de suas prioridades. Quanto ao papel do Estado, há de se qualificar as intervenções de cada esfera de poder. O executivo e o legislativo local poderiam assumir o papel de apoio e suporte a consecução das atividades necessárias ao bom desenvolvimento do programa, assim como à autonomia e crença em espaços de poder da sociedade civil. Porém, o conflito entre as culturas de poder local, todavia definem, na maioria dos casos, limites mais estreitos do que aqueles já colocados pelos financiadores. Quanto ao judiciário, pouco tem respondido em termos gerais a consecução das atividades dos CMDS's, muito menos iniciado políticas de esclarecimento, formação, ou qualificação dos representantes de povoados, característica do poder judiciário em geral. (Entrevistado 6).



Desse modo, a gestão descentralizada e compartilhada exige, por um lado, administradores democráticos, abertos ao diálogo e à negociação, compromisso do legislativo e judiciário com essa nova forma de gerir as políticas públicas e, por outro, uma sociedade civil organizada, autônoma e independente.

3.2.5 Possibilidades, limites e desafios presentes na gestão do PCPR

- Possibilidades

O acesso às informações e aos recursos do PCPR; a inserção das associações das comunidades pobres nos conselhos; o financiamento de projetos de interesse das comunidades; a participação ativa na tomada de decisão; o intercâmbio de experiências e a interação entre as políticas, programas e projetos são apontadas pela equipe técnica como as possibilidades encontradas pelas organizações, associações comunitárias e conselhos em suas inserções cotidianas junto ao PCPR II – 2ª Fase.

Um dado que merece destaque é que inserção da sociedade civil e o acesso aos recursos só são efetivados se as associações estiverem organizadas formalmente, mobilizadas e adimplentes com as obrigações legais perante o Estado, além de apresentarem demandas legítimas e projetos viáveis do ponto de vista ambiental, econômico, social e cultural, conforme previsto no Manual de Operações do PCPR e ressaltados na fala abaixo:

[...] se a associação estiver organizada ela tem energia suficiente para ir buscar esses recursos, entretanto, na maioria das vezes, ela nem se mobiliza, fica aguardando que os técnicos do PCPR os instiguem a buscar os recursos que dependem fundamentalmente dessa organização. Temos muito trabalho de conscientização e orientação que não gera um produto concreto. Lembrando que a coesão política pode esperar, mas a documentação institucional dos impostos e regularidade fiscal e previdenciária impossibilitam o acesso aos recursos do PCPR. Resumindo, as comunidades rurais mais carentes seguindo o critério de graduação das comunidades, ficam sem financiar projetos que poderiam elevar a qualidade de vida da população. (Entrevistado 5).

- Limites

Em seu exercício cotidiano de gestão compartilhada e controle social, as associações, os conselhos e a unidade técnica se defrontam com questões que dificultam e limitam suas inserções e ações junto ao PCPR II – 2ª Fase. A inadimplência das associações junto ao Estado, traduzida pela equipe técnica como irregularidade fiscal; a inexistência de recursos financeiros necessários à



regularização jurídica e fiscal e ao funcionamento das associações e a apresentação de demandas legítimas, porém não financiadas pelo PCPR são vistos pelos entrevistados como os fatores que mais fragilizam a processo de construção, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do PCPR II – 2ª Fase.

Atualmente o que tem preocupado, tanto às associações e organizações sociais, representantes das comunidades carentes e portanto público alvo do financiamento de projetos comunitários e por sua vez à PRONESE, diz respeito a alta taxa de inadimplência fiscal por parte dessas entidades e a falta de recursos financeiros para saldar estas dívidas, condição sine qua non para a regularização de sua parte documental a ser apresentada ao setor de cadastro, possibilitando assim a condição dessas entidades contraírem financiamento junto à PRONESE. (Entrevistado 3).

Em consonância com a irregularidade fiscal, para a equipe técnica, conforme os próximos depoimentos, a falta de apoio do poder político local, de profissionais qualificados para assessorar as comunidades e associações na formulação, composição e ordenação de documentos, execução e gestão dos projetos e de eventos de capacitação; a desorganização das associações; os procedimentos técnicos e operacionais do PCPR, interpretados como limites; a pouca formação dos dirigentes das associações e a interferência política dificultam e até mesmo impedem uma participação mais efetiva e qualificada dos usuários no PCPR.

Despreparo e desorganização das organizações; pendências financeiras e legais junto a instituições públicas e financeiras; falta de apoio financeiro e participação mais efetiva da comunidade; falta de apoio logístico por parte dos gestores públicos municipais; falta de profissionais qualificados para apoiar as organizações na elaboração, execução e gestão dos projetos comunitários; falta de capacitação e apoio na gestão dos empreendimentos coletivos, especialmente os produtivos e pouco conhecimento e preparo dos gestores das organizações, entre outros. (Entrevistada 1).

Limite do valor e financiamento; limite de projetos financiáveis pelo programa; limite de manter a associação com suas responsabilidades fiscais em dia, por falta de recursos financeiros e limite de recurso disponível para cada município; (Entrevistada 4).

Falta de organização e motivação das associações comunitárias na absorção dos recursos; comunidades mais carentes sem representatividade legal e inexistência de um acompanhamento permanente no processo de organização social das comunidades rurais; (Entrevistado 8).

▪ Desafios e alternativas de enfrentamento e superação dos limites

Além dos limites presentes no cotidiano do PCPR, os atores sociais responsáveis por sua operacionalização têm uma série de desafios, a exemplo da organização política e fiscal das associações, da formação das diretorias e associados; renovação das diretorias; da inserção de jovens e mulheres e regularização das associações, que ao serem superados, contribuirão para o alcance



dos objetivos e das metas previstas, em um primeiro plano, e para a sustentabilidade dos projetos e das associações de forma autônoma, em um segundo.

Para o enfrentamento e superação dos limites e dos desafios com o consequente fortalecimento das associações, a efetivação da descentralização e da gestão compartilhada do PCPR, os técnicos identificam algumas saídas, sendo que a regularização fiscal das associações e o desenvolvimento de um trabalho de mobilização, organização e capacitação junto às comunidades e associações, ou seja, de um trabalho social, são vistos como alternativas imprescindíveis à garantia da estratégia da participação.

A capacitação da equipe técnica e das organizações da sociedade civil, tanto do ponto de vista operacional como político, é percebida por alguns técnicos como uma forma de melhor compreender o PCPR; as atribuições e competências do Estado e da sociedade civil; as relações de poder estabelecidas na sociedade e a necessidade de formação de uma consciência política que possibilite a autonomia das organizações sociais.

A compreensão dos limites e o enfrentamento dos desafios contribuirão para os usuários “estarem mais organizados e capacitados para gerir suas propostas e projetos e serem organizações mais participativas, democráticas e transparentes para atender não só as normas e exigências das políticas públicas bem como o apoio da comunidade” (Entrevistado 1) e para “[...] transcender a cultura tradicional de tomada de decisão local e legitimar a população em suas decisões e prioridades.” (Entrevistado 6).

A organização das comunidades e das associações é imprescindível à consolidação do processo de inserção da sociedade civil nas políticas públicas, uma vez que os conselhos, os comitês, os colegiados e as conferências não são os únicos espaços e mecanismos de controle social no âmbito das políticas sociais e a efetividade de suas ações está condicionada à articulação com outras formas e forças políticas.

- Resultados alcançados

Ao analisar as entrevistas da equipe técnica, percebe-se que o PCPR vem atingindo parcialmente seus objetivos, considerando que o número de projetos financiados até agosto de 2010 (110) está longe das metas previstas e acordadas com o Banco Mundial (300 projetos para 2010) e que, segundo um dos técnicos, o



“objetivo de redução da pobreza não será um programa pontual como o PCPR que vai alcançar”. (Entrevistado 1).

Para os técnicos a regularização fiscal das associações e o cumprimento de todos os procedimentos metodológicos adotados pelo PCPR, que contempla desde a reativação dos conselhos até o financiamento do projeto, exigem um tempo que é incompatível com as metas previstas e com o grau de organização e de formação das associações.

Agrega-se a essa realidade, a desativação de várias associações rurais e a cultura política partidária que dificulta a reativação dos conselhos, em alguns municípios e o apoio às organizações da sociedade civil.

Apesar das limitações, dos desafios, da distância entre o previsto e o executado e das fragilidades políticas e organizativas das associações, os técnicos consideram que o PCPR “[...] um projeto de fundamental importância para o desenvolvimento territorial sustentável” (Entrevistada 5); “[...] políticas como a do PROSPERAR, podem contribuir para o desenvolvimento da cultura de emancipação e participação popular”.(Entrevistado 6); as associações e os conselhos gestores são mecanismos de fortalecimento da sociedade civil, de formação de uma cultura política participativa e que a presença e o envolvimento da sociedade civil e do Estado no PCPR representam o exercício de um processo descentralizado, participativo e democrático.

Enfim, as diversas visões dos técnicos responsáveis pela execução do PCPR II – 2ª fase revelaram que, apesar da existência legal de um número significativo de associações (2.192¹⁰ em julho de 2010), e da reativação de 67 dos 71 CONDEMs e/ou CMDS¹¹, a inserção da sociedade civil no processo de construção, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do PCPR II – 2ª Fase na visão da equipe técnica tem dificuldade de se realizar e que não basta apenas um conjunto de normas jurídicas, procedimentos técnicos e condicionalidades que garantam, do ponto de vista legal, a participação e controle social, são necessárias mudanças na cultura política do país; na concepção e postura ideológica dos atores sociais (Estado e sociedade civil) e na forma de gerir as políticas públicas.

¹⁰ Dados do Sistema de Cadastramento da PRONESE.

¹¹ Os CONDEMs dos municípios de Pirambu, Rosário do Catete, Brejo Grande e Moita Bonita não foram reativados até a conclusão da monografia, setembro de 2010, conforme dados do Sistema Informatizado de Monitoria (MIS).



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todas as discussões e reflexões caminharam no sentido de compreender a inserção da sociedade civil organizada na execução, monitoramento, avaliação e controle social do Projeto de Combate à Pobreza Rural II – 2ª Fase; as atribuições e responsabilidades da sociedade civil e do Estado; as possibilidades, limites e desafios presentes na gestão do PCPR; as alternativas de enfrentamento e os resultados alcançados pelo PCPR.

O PCPR, segundo o Manual de Operações, concebe as associações e os conselhos como espaços de participação, descentralização, publicização das normas, procedimentos operacionais e condicionalidades, além de legítimos e representantes legais dos interesses das comunidades, portanto mecanismos de inclusão do usuário no PCPR.

A análise das entrevistas revelou que a inserção das associações comunitárias e dos conselhos possibilita acesso às informações, ações e recursos do PCPR e uma discussão sobre o poder local e o processo de tomada de decisão sobre o destino dos recursos do PCPR, ou seja, a descentralização das decisões e ações, entretanto não significa que essas representam e defendam os interesses coletivos, se constituam em espaços de participação, descentralização e inclusão dos usuários, em decorrência da pouca vivência de discussão coletiva; da submissão e atrelamento de tais entidades à dominação política local; da cooptação das lideranças e dirigentes das associações pelo Estado e inexistência de um processo de capacitação que as preparem para o desempenho das atribuições e responsabilidades que passaram a assumir a partir da minimização do Estado, dentre outras razões.

A inserção da sociedade civil e do Estado no PCPR, representados pelas associações e conselhos e SEPLAN/PRONESE, é permeada por contradições, pois ao mesmo tempo em que avança no sentido de construção de uma relação menos autoritária, ou seja, da democratização, mantém “traços de continuidade com o autoritarismo e a centralização.” (NUNES, 2000, p. 103). Convivem, cotidianamente, com o arcaico e com o moderno. Em alguns momentos suas intervenções são participativas e democráticas, em outros, é clientelistas e fisiologistas.



O surgimento de um número excessivo de associações em Sergipe se enquadra na rede de organizações criadas em função de uma demanda do Estado, e no caso em análise, para assumir parte das atribuições e responsabilidades do poder público junto ao PCPR, que vão da mobilização a execução e operação dos projetos/investimentos comunitários, aliado ao compromisso, não explícito, com o alcance das metas.

As associações comunitárias, incluindo as criadas para atender às condicionalidades das políticas, programas e projetos sociais e as que apresentam uma prática social limitada e distante da participação real e efetiva dos trabalhadores e da construção de um projeto transformador da atual sociedade, se configuram em um mecanismo de mediação e articulação entre a sociedade civil e o Estado e um espaço de negociação de interesses coletivos, mesmo nas situações em que o coletivo se restringe a um pequeno grupo de pessoas usuárias do projeto comunitário.

As associações, ao se inserirem no cotidiano do PCPR, encontram possibilidades que viabilizam o acesso aos recursos e serviços sociais, a exemplo do conhecimento sobre as normas e procedimentos técnicos, e o intercâmbio de experiências; se defrontam com limites e desafios que dificultam a democratização e a gestão compartilhada. A inadimplência junto ao Estado; a inexistência de recursos financeiros necessários a regularização jurídica e fiscal e ao funcionamento das associações; a estreita articulação entre as associações e o poder político local; a interferência política; a pouca formação dos dirigentes e associados; a inexistência de um processo de capacitação; a não renovação das diretorias; a pouca inserção de jovens e mulheres nas associações e as condicionalidades e diretrizes do PCPR são concebidas como as questões que mais fragilizam a processo de construção, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do PCPR II – 2ª Fase.

O desenvolvimento de um trabalho de mobilização, organização e capacitação junto às comunidades, associações e equipe técnica é essencial para, em primeira instância superação dos limites, enfrentamento dos desafios e alcance dos objetivos do PCPR. Em uma segunda, fortalecimento das associações, efetivação da descentralização e da gestão compartilhada do PCPR. A capacitação é compreendida pela equipe técnica como uma ferramenta que possibilita a sociedade civil e ao Estado uma melhor compreensão sobre o PCPR; as atribuições e competências do Estado e da sociedade civil junto às políticas públicas; as relações de poder estabelecidas na sociedade e a importância da formação de uma consciência política imprescindível a autonomia das organizações sociais.



Enfim, a inserção da sociedade civil no processo de construção, operacionalização, monitoramento, avaliação e controle social do PCPR II – 2ª Fase, assim como nas políticas públicas, é um processo complexo e que a existência de um conjunto de normas jurídicas, procedimentos técnicos e condicionalidades garantem, do ponto de vista legal, a participação e o controle social da ação do Estado pela sociedade civil, contudo sua efetivação exige mudanças na cultura política do país; na concepção e postura ideológica dos atores sociais (Estado e sociedade civil) e na forma de gerir as políticas públicas.



5 REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial 2000/2001** – Luta contra a Pobreza. Panorama geral, Washington, DC, 2001.

BANCO MUNDIAL. **APPRAISAL – Relatório de Avaliação do Projeto de Combate à Pobreza Rural**. Brasil, 2001.

_____. **O Banco mundial no Brasil: uma parceria de resultados**. 2004. 36 p. Disponível em: <<http://www.bancomundial.org.br>>. Acesso em: 18 ago. 2010.

BRASIL. **Código Civil**. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência (LOAS), nº 8.742, de 07/12/93**, publicada no D.O.U de 11/04/99.

_____. **Territórios da Cidadania**. Brasília: MDA/SDT, 2008.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na Saúde: o potencial dos Conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza e PERREIRA, Potyara A. P. (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, 2002. p. 43-66.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de assistência social? In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo: Cortez, n. 72, 2002. p. 119-144.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e redes de mobilizações civis no Brasil contemporâneo**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GOIS, Magaly Nunes. Limites e desafios de um projeto social. In: **Anais da 32ª Conferência Internacional de Bem estar Social**. Brasília/DF: CFESS, 2006.

_____. Enfretamento e redução da pobreza? A experiência do Projeto de Combate à Pobreza Rural de Sergipe. In: **Anais do 12º Congresso brasileiro de Assistentes Sociais e IV Encontro Nacional de Serviço Social e Seguridade Social**. Foz de Iguaçu/PR: CFESS, 2007.

_____. As associações comunitárias no contexto do estado neoliberal. In: **Anais da 19ª Conferência Mundial de Serviço Social**. Salvador/Ba, 2008.



GOIS, Magaly Nunes.. **Direitos sociais, projeto ético-político (PEP), competências e atribuições do assistente social**: reflexões sobre o exercício profissional a luz da especialização Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais, 2010 (mimeo).

JARA, Carlos Julio. **O PCPR**: finalidades e perspectivas. Recife: IICA/PRORURAL, 1997.

MOTA, Ana Elizabete. Crise contemporânea e as transformações no mundo capitalista. In: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

NUNES, Carla Alessandra da Silva. **Gestão democrática da educação**: a ação colegiada nas escolas municipais de Aracaju. 2000. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Sergipe, Sergipe, 2000.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. In: **Serviço Social e Sociedade**, n. 53, São Paulo: Cortez, 1997.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, Ivanete et al (...). **Política Social no capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

PRONESE. **Manual de Operações do Projeto de Combate à Pobreza Rural (PCPR I)** – Anexo Único. Sergipe, 1996.

PRONESE. **Manual de Operações do Projeto de Combate à Pobreza Rural PCPR II – 1ª Fase** – Anexo Único. Sergipe, 2002.

_____. **Relatório de Desempenho das Atividades Desenvolvidas – 1996 a 2000**. Sergipe, 2001.

_____. **Relatório Final do Projeto de Combate à pobreza Rural do Estado de Sergipe** – PCPR – Fevereiro de 2002 a junho de 2006. Sergipe: PRONESE, 2006.

_____. **Manual de Operação do Projeto de Combate á Pobreza Rural – PCPR II – 2ª Fase**. Sergipe: SEPLAN/PRONESE, 2009.



PRONESE. Cadastro geral das associações. Relação das associações por término de mandato. In: **Sistema informatizado de monitoramento (MIS)**, PRONESE, emitido em 30 de junho de 2010.

_____. **Instrução Normativa nº 01, de 18 de setembro de 2009**. Atualiza o Sistema de Cadastro de Associações Comunitárias e Organizações Comunitárias na PRONESE. Sergipe: SEPLAN/PRONESE, 2009.

TEIXEIRA, Joaquina Barata. Formulação, administração e execução de políticas públicas. In: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O papel político das associações**. Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 72, 2002. p. 71-90.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. A atuação das Organizações não-governamentais: entre o estado e o conjunto da sociedade. In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002, p. 105-142.

AUTORIA

Magaly Nunes de Góis – bacharel em Serviço Social, especialista em Políticas Sociais, mestre em Educação, técnica da Empresa de Desenvolvimento Sustentável do Estado de Sergipe (PRONESE), Diretoria de Operações (DIROPE), Coordenadora do Grupo de Trabalho Técnico Social (GTTS).
Endereço eletrônico: magaly.gois@pronese.se.gov.br



O CHOQUE DE GESTÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Vanessa Brulon
Leonardo Vasconcelos Cavalier Darbilly
Janaína Machado Simões



O CHOQUE DE GESTÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

Vanessa Brulon
Leonardo Vasconcelos Cavalier Darbilly
Janaína Machado Simões

RESUMO

O programa *Choque de Gestão* foi implementado em Minas Gerais visando à modernização do aparato estatal e a superação do modelo burocrático. Apesar da disseminação do programa pelos estados do Brasil, não está claro o papel da sociedade civil nesse processo, principalmente ao se tomar por base a perspectiva da gestão social, fundamentada na cidadania deliberativa e no controle social. Assim, o objetivo deste trabalho é analisar como o Programa Choque de Gestão contempla os processos de participação da sociedade civil. Na pesquisa, que teve etapas bibliográfica e documental, os dados foram tratados via análise de conteúdo a partir dos critérios de análise propostos por Tenório *et al* (2008). Conclui-se que ainda não existem mecanismos ou instituições que viabilizem a deliberação dos diferentes representantes da sociedade civil. Além disso, verificou-se que a falta de uma condução descentralizadora dos processos parece ter relação com a criação da terceira geração do Choque de Gestão, que teria o foco na participação social.

Palavras-chave: Choque de Gestão. Participação Social. Gestão Pública.



1 INTRODUÇÃO

Os processos de reforma gerencial, que ganharam força no fim do século XX, foram incentivados principalmente pelas experiências pioneiras ocorridas no Reino Unido e nos EUA, nos governos Thatcher e Reagan, respectivamente. Marcadas principalmente pela busca da modernização da administração pública, tais reformas baseiam-se nas práticas de empresas privadas para que o setor público se torne mais eficiente.

A partir destes processos de reforma em âmbito mundial, desencadearam-se propostas de reformas seguindo esta mesma lógica gerencial, também em nível estadual. O programa *Choque de Gestão*, implementado no estado de Minas Gerais, é um exemplo deste tipo de proposta e merece destaque por ser avaliado de maneira bastante positiva na literatura especializada, servindo de base para a criação de processos semelhantes em outros estados do País.

Posto em prática no governo Aécio Neves, o referido programa preocupou-se principalmente, em seu período inicial, em corrigir o equilíbrio fiscal, solucionando os problemas financeiros do estado. Além disso, apresenta como outra de suas características marcantes o foco em resultados, acompanhado de uma grande ênfase no planejamento de curto, médio e longo prazo.

Chama atenção a visão positiva que se tem do programa, tanto por parte da literatura especializada quanto da mídia em geral. Destaca-se, principalmente, que o *Choque de Gestão* conseguiu corrigir os problemas financeiros enfrentados pelo estado de Minas Gerais, e que trouxe inúmeras inovações para a administração pública. Assim, o programa passou a ser visto como uma referência no setor público, considerando-se que este levou a um melhor desempenho da administração pública mineira.

Defende-se no presente trabalho que as políticas públicas devem se orientar pela gestão social, já que o seu contraponto, a gestão estratégica, é uma gestão típica de mercado, calculada. Já para gestão social o mercado é apenas um dos enclaves, e ela caracteriza-se pela presença de cidadania deliberativa. Neste sentido, o objetivo do presente trabalho é analisar de que forma ocorrem os processos de participação da sociedade civil no Programa Choque de Gestão, posto em prática no governo de Minas Gerais, no período de 2002 a 2005.



2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Processos Decisórios Participativos Deliberativos na Implementação de Políticas Públicas

Em uma sociedade centrada no mercado, a gestão estratégica tende a predominar, e acaba por se expandir inclusive para o setor público. A gestão social é uma tentativa de fazer um contraponto com a gestão estratégica. Enquanto esta última valoriza o mercado, a primeira valoriza a sociedade. A gestão social pressupõe a cidadania deliberativa, ou seja, os diferentes atores da sociedade devem participar. Portanto, a gestão social tem como consequência o controle social.

Segundo Tenório *et al* (2008), o conceito de cidadania é de difícil definição. Entretanto, os autores trabalham com a perspectiva de Habermas a respeito do conceito. Na visão de Habermas (2004, *apud* Tenório *et al*, 2008) o conceito de cidadania pode ser discutido a partir da perspectiva liberal e da republicana. A partir da perspectiva liberal de cidadania o Estado deve respeitar os direitos de todos e aceitar as decisões de cada um. Já a partir da perspectiva republicana de cidadania, o governo e a cidadania atuam em função dos interesses da comunidade.

Habermas propõe, assim, o seu enfoque deliberativo a partir da dicotomia entre a perspectiva liberal e a republicana. Neste sentido,

a cidadania deliberativa de orientação habermasiana significa, em linhas gerais, que a legitimidade das decisões políticas deve ter origem em processos de discussão orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum (TENÓRIO ET AL, 2008, p. .3).

Cabe ressaltar, ainda, a importância da participação neste processo, já que, para que haja cidadania deliberativa é preciso que a sociedade civil, o Estado e a economia atuem de forma ativa no processo. Segundo Tenório *et al* (2008, p. 6) a participação e a cidadania referem-se à apropriação pelos indivíduos do direito de construção democrática do seu próprio destino.

Neste sentido, Tenório *et al* (2008) advertem para o risco de haver o predomínio daqueles que têm maior conhecimento entre os participantes de uma discussão. A este respeito, os autores esclarecem que, em uma discussão que se pretende participativa, os conhecimentos devem ser integrados.



No que diz respeito à participação que envolve a formulação e a implementação de uma política pública, Tenório *et al* (2008) explicam que neste caso é importante encontrar mecanismos que institucionalizem os processos participativos. Este fator facilita para que a participação nas diretrizes das políticas públicas seja mantida de forma contínua e sistemática.

2.2 O Programa Choque de Gestão

Os processos de reforma gerencial, postos em prática em vários países no fim do século XX, desencadearam propostas de reformas seguindo esta mesma lógica gerencial também em nível estadual. O programa *Choque de Gestão*, implementado no estado de Minas Gerais, é um exemplo deste tipo de proposta e merece destaque por ser avaliado de maneira bastante positiva na literatura especializada, servindo de base para a criação de processos semelhantes em outros estados do País.

Segundo Guimarães e Campos (2008), o trabalho diagnóstico e propositivo realizado pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG) em 2002, denominado “Minas Gerais do Século XXI”, foi o desencadeador da idéia de que Minas Gerais necessitava de um *Choque de Gestão*, mencionando o termo pela primeira vez. De acordo com Guimarães e Campos (2008), este termo é mais bem definido durante o governo Aécio Neves (2003-2006), por meio da implementação do *Projeto Choque de Gestão*, principal linha condutora do programa governamental para Minas Gerais.

Definido como “um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA *ET AL*, 2006, p. 21), o *Choque de Gestão* teve as suas diretrizes formuladas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Castro (2008) explica que este é um instrumento de planejamento de longo prazo, estabelecendo orientações para o desenvolvimento do Estado. As diretrizes nele estabelecidas foram desdobradas em 31 projetos estruturadores que compõem uma carteira denominada Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES) (TOSCANO e BARRENCE, 2008). Posteriormente, o PMDI sofreu uma revisão, a partir da qual o número de Projetos Estruturadores que compõem esta carteira se ampliou para 57, como mostram Toscano e Barrence (2008).



O *Choque de Gestão* surge, então, com o objetivo de modernizar a gestão, a partir de uma administração voltada para resultados (COUTINHO *ET AL*, 2009). Toscano *et al* (2008) acrescentam a este objetivo o equilíbrio fiscal, que, para os autores, ao lado da modernização e inovação da administração pública, forma os dois pilares fundamentais do *Choque de Gestão*. Já Vilhena e Athayde (2005) destacam três dimensões do programa: ajuste à realidade, planejamento e inovação, estando a primeira voltada para a eliminação do déficit fiscal.

Para que estas três dimensões se concretizassem, entretanto, Toscano e Barrence (2008) explicam que foi necessária a incorporação de ferramentas gerenciais à administração pública, ou o que Alves (2006, p. 3) chama de “instauração de uma nova lógica administrativa pautada em critérios advindos do setor privado”. Para superar o modelo burocrático de administração, o *Choque de Gestão* adotou o paradigma da Administração Pública voltada para resultados, buscando qualidade e eficiência (VILHENA e ATHAYDE, 2005).

Como principais inovações do *Choque de Gestão*, Coutinho *et al* (2009) destacam os arranjos institucionais, como o Acordo de Resultados e os Termos de Parcerias com as OSCIPs. Faro (2010) explica ainda que o programa trouxe várias mudanças estruturais, tecnológicas, culturais e de filosofia de gestão. A imagem positiva do programa fica evidente na literatura especializada, diante de visões como a de Castro (2008, p. 34), que defende, por exemplo, que “o choque de gestão mineiro passou a ser uma referência em termos de administração pública, nos níveis estadual e federal”. Vilhena *et al* (2006, p. 32) também deixam clara sua visão favorável ao programa ao afirmar que “o choque de gestão se diferencia porque é uma iniciativa bem-sucedida, na partida, de integração entre meios e fins”.

2.2.1 A Primeira Geração

Para lidar com a delicada situação em que se encontrava o estado de Minas Gerais, como descrito anteriormente, o novo governo do estado precisou ponderar as medidas mais urgentes. Essas medidas emergenciais, postas em prática com o intuito de solucionar os problemas mais graves, fizeram parte da chamada *Primeira Geração do Choque de Gestão*, que se estendeu de 2003 a 2006.



Apesar do destaque dado aos problemas financeiros do estado em função de sua gravidade, estas medidas implementadas neste período inicial de reforma não adotaram uma orientação meramente fiscalista. Para Vilhena e Marini (2010), este aspecto marca a singularidade do programa. Os autores explicam que a Primeira Geração do *Choque de Gestão* guiou-se por uma abordagem dual, tendo suas primeiras medidas duas direções: medidas emergenciais de ajuste à realidade, com os objetivos principais de corrigir a situação econômico-financeira do estado, reconstruir a máquina administrativa, promover o equilíbrio fiscal e recuperar a capacidade de investimento; e medidas estruturantes.

No que diz respeito à estrutura organizacional, Neves e Silva (2009) explicam que, neste primeiro momento, o processo de reforma realizou apenas uma reestruturação orgânica do Poder Executivo, para que a estrutura do estado se aproximasse mais do modelo gerencial, considerado mais eficiente. Para tal, reduziu-se o número de secretarias de 21 para 15, extinguindo-se 43 superintendências, 16 diretorias e 1.300 cargos e funções comissionados (NEVES e SILVA, 2009). Vilhene *et al* (2006) destacam ainda a criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), constituindo um órgão central de gestão forte que concentrava todas as ações relativas ao projeto, que vem substituir a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração.

Já com relação às medidas para corrigir os problemas financeiros do estado, Oliveira e Riani (2004) destacam o ajuste fiscal, implementado em 2003, que incluiu medidas como o estabelecimento de teto salarial para o servidor público, redução dos gastos da administração, extinção de alguns benefícios do funcionalismo e melhoria da administração tributária.

Após este período denominado *Primeira Geração*, sua implementação foi analisada para que se pudessem avaliar os resultados obtidos até então. Segundo Neves e Silva (2009), esta análise demonstra que o modelo de gestão adotado no período de 2003 a 2006 foi bem sucedido. Para Castro (2008), a partir de 2003, houve um avanço em direção a um equilíbrio fiscal no estado, em decorrência dos aspectos inovadores do *Choque de Gestão*. Porém, estes autores defendem que a melhoria dos resultados não pode ser atribuída ao *Choque de Gestão*, já que o governo foi favorecido neste período por ter contado com recursos de alto valor transferidos pelo governo federal com o objetivo de ressarcir os gastos com as estradas federais.



2.2.2 A Segunda Geração

Depois que os problemas mais urgentes já pareciam estar solucionados, o Governo de Minas Gerais preocupou-se em focar mais no futuro do estado. É neste sentido que foi estabelecida, a partir de 2007, a *Segunda Geração do Choque de Gestão*, também conhecida como Estado para Resultados, que busca alcançar “um Estado capaz de executar as estratégias governamentais de forma efetiva e eficiente, promovendo a plena conexão entre os gastos públicos e os resultados esperados” (SILVA, 2009). Vale ressaltar que o Estado para Resultados tem um tempo de existência finito, estando planejado para se extinguir em 2011 (GUIMARÃES E CAMPOS, 2009)..

Borges (2009) explica que a *Segunda Geração do Choque de Gestão* tem como objetivo principal a entrega de resultados para a sociedade. Guimarães e Campos (2008) complementam esta idéia ao afirmar que o Estado para Resultados surge da necessidade de haver uma maior integração entre as agendas social, econômica e fiscal, que geralmente são vistas como conflitantes. Já Vilhena e Guimarães (2010, p. 3) definem como objetivo da Segunda geração “gastar menos com o governo, para gastar mais com as pessoas”.

Guimarães e Campos (2009) destacam o PMDI como o grande orientador da ação do Programa. Segundo Neves e Silva (2009), o PMDI foi reformulado para o período de 2007 a 2023, mantendo-se a mesma visão formulada em 2003: tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver. Para o alcance desta visão, Guimarães e Campos (2009) explicam que o PMDI trouxe um quadro de indicadores finalísticos para o Estado, definindo 13 Áreas de Resultados e suas respectivas metas. Lemos e Neves (2008) acrescentam ainda que, a partir de sua reformulação, o PMDI passou a adotar uma estratégia de desenvolvimento sustentada na iniciativa de vários atores, como o Estado, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada.

Para Faro (2010), o desenvolvimento da Segunda Geração demonstra que há um reconhecimento de que o *Choque de Gestão* é um processo de aprimoramento contínuo, devendo ser aprofundado. Mesmo diante de uma avaliação positiva da *Primeira Geração do Choque de Gestão*, que pode ser observada a partir do discurso de autores como Vilhena (2006) ainda há uma busca por maior reconhecimento público por parte do Governo de Minas Gerais, que se evidencia na *Segunda Geração do Choque de Gestão*.



3 METODOLOGIA DA PESQUISA

O presente trabalho seguiu a pesquisa qualitativa, para que fosse possível a realização de uma análise mais detalhada do objeto de estudo em questão. Além disso, o método de pesquisa utilizado no trabalho aqui abordado é a análise de conteúdo.

A coleta de dados se deu a partir de duas fontes: pesquisa bibliográfica e pesquisa documental. No que diz respeito à pesquisa bibliográfica, esta coleta se deu a partir da leitura de livros, revistas especializadas, teses e dissertações que abordem o tema aqui trabalhado, para que possa fundamentá-lo. Já em relação à pesquisa documental, os dados foram coletados a partir de documentos do governo do estado de Minas Gerais que dizem respeito ao planejamento do Choque de Gestão. Mais especificamente, este documento consiste no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), equivalente ao plano estratégico das organizações e responsável pela definição da estratégia de longo prazo do governo.

A análise de dados se deu a partir da análise de conteúdo, como explicitado anteriormente. Neste sentido, esse processo teve duas fases: (a) a análise do programa Choque de Gestão e (b) a análise da participação social no programa. Com relação à discussão da participação social, as categorias e os critérios de análise utilizadas foram extraídos do artigo *Crítérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas* de autoria de Tenório *et al* (2008), como mostrado nos quadros a seguir:

Categoria 1:

Categorias	Crítérios
Processo de discussão de problemas através da autoridade negociada na esfera pública. Pressupõe igualdade de direitos e é entendido como um espaço intersubjetivo e comunicativo que possibilita o entendimento dos atores sociais envolvidos.	Canais de difusão: existência e utilização de canais adequados ao acesso à informação para a mobilização dos potenciais participantes
	Qualidade da informação: diversidade, clareza e utilidade da informação proporcionada aos atores envolvidos.
	Espaços de transversalidade: espaços que atravessam setores no intuito de integrar diferentes pontos de vista.
	Pluralidade do grupo promotor: compartilhamento da liderança afim de reunir diferentes potenciais atores.
	Órgãos existentes: uso de órgãos e estruturas já existentes evitando a duplicação das estruturas.
	Órgãos de acompanhamento: existência de um órgão que faça o acompanhamento de todo o processo, desde sua elaboração até a implementação, garantindo a coerência e fidelidade ao que foi deliberado de forma participativa.
Relação com outros processos participativos: interação com outros sistemas participativos já existentes na região.	



Categoria 2:

Inclusão: incorporação de atores individuais e coletivos anteriormente excluídos dos espaços decisórios de políticas públicas.	Abertura dos espaços de decisão: processos, mecanismos, instituições que favorecem a articulação dos interesses dos cidadãos ou dos grupos, dando uma chance igual a todos de participação na tomada de decisão.
	Aceitação social, política e técnica: reconhecimento pelos atores da necessidade de uma metodologia participativa, tanto no âmbito social, quanto no político e no técnico.
	Valorização cidadã: valorização por parte da cidadania sobre a relevância da sua participação.

Categoria 3:

Pluralismo: multiplicidade de atores (poder público, mercado e sociedade civil) que, a partir de seus diferentes pontos de vista, estão envolvidos no processo de tomada de decisão nas políticas públicas.	Participação de diferentes atores: atuação de associações, movimentos e organizações, bem como cidadãos não organizados, envolvidos no processo deliberativo.
	Perfil dos atores: características dos atores em relação as suas experiências em processos democráticos de participação.

Categoria 4:

Igualdade participativa: isonomia efetiva de atuação nos processos de tomada de decisão nas políticas públicas.	Forma de escolha de representantes: métodos utilizados para a escolha de representantes.
	Discursos dos representantes: valorização de processos participativos nos discursos exercidos por representantes.
	Avaliação participativa: intervenção dos participantes no acompanhamento e na avaliação das políticas públicas.

Categoria 5:

Autonomia: apropriação indistinta do poder decisório pelos diferentes atores nas políticas públicas.	Origem das proposições: identificação da iniciativa das proposições e sua congruência com o interesse dos beneficiários das políticas públicas adotadas.
	Alçada dos atores: intensidade com que as administrações locais, dentro de determinado território, podem intervir na problemática planejada.
	Perfil da liderança: características da liderança em relação à condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução.
	Possibilidade de exercer a própria vontade: instituições, normas e procedimentos que permitam o exercício da vontade política individual ou coletiva.

Categoria 6:

Bem comum: bem-estar social alcançado através da prática republicana.	Objetivos alcançados: relação entre os objetivos planejados e os realizados.
	Aprovação cidadã dos resultados: avaliação positiva dos atores sobre os resultados alcançados.



A partir dos critérios descritos acima, o documento PMDI de 2003-2007 foi analisado, bem como a literatura especializada, buscando-se dados que demonstrem a presença dos critérios nos referidos documentos. É ainda importante ressaltar que os dados levantados não apresentaram informações suficientes que correspondessem a todos os critérios anteriormente mencionados. Portento, alguns destes critérios não foram abordados na análise. Ainda, não foi possível ter acesso ao discurso da sociedade civil para analisar alguns critérios.

4 O CHOQUE DE GESTÃO EM ANÁLISE

4.1 O Planejamento governamental

Com o objetivo de tornar a estrutura do governo mais adequada às diretrizes da Nova Administração Pública, o novo governo de Minas Gerais buscou um planejamento eficiente e transparência, atrelado à proposta orçamentária (BORGES, 2009). Neste sentido, foi criado um sistema de planejamento em Minas Gerais, que é caracterizado por Guimarães e Almeida (2006) como sendo constituído dos seguintes instrumentos: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), equivalente ao plano estratégico das organizações e responsável pela definição da estratégia de longo prazo do governo; Plano Plurianual de Ação governamental (PPAG), que se constitui como um desdobramento do PMDI para um período de quatro anos; Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais; Lei Orçamentária Anual (LOA), que apresenta as previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício; Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF), que consiste em um fórum formado pelos representantes da SEPLAG e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF); Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF), que define os limites orçamentários e financeiros para programas ou unidades orçamentárias.

Guimarães e Almeida (2006) explicam que o planejamento do estado de Minas Gerais foi denominado de Duplo Planejamento, já que se baseava em uma abordagem dual, que estabelecia estratégias de curto prazo juntamente com um planejamento estratégico de médio e longo prazo. Assim, os autores concluem que o



Duplo Planejamento está centrado em dois pilares: o ajuste fiscal, estratégia do presente, e a agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro. Lemos e Neves (2008) explicam que este novo instrumento consiste em uma carteira com 31 Projetos Estruturadores, visando a atingir objetivos concretos.

No que diz respeito ao planejamento de curto prazo, a JPOF constituiu-se como um instrumento fundamental, tendo como foco o ajuste fiscal (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006). Já com relação ao médio e longo prazo, foram estabelecidos o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), definindo a visão e a estratégia do estado de Minas Gerais até 2020 e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que definia o planejamento para os anos de 2004 a 2007 (CUNHA JUNIOR, 2004).

Uma das principais medidas de longo prazo, destacada por Guimarães e Almeida (2006), é uma estratégia de modernização e reforma de estado, visando a torná-lo mais eficaz, eficiente e efetivo, e que leve à competitividade sistêmica de Minas Gerais. Os autores destacam que o principal pilar desta estratégia foi o Projeto Estruturador “Choque de Gestão – Pessoas, Qualidade e Inovação na Gestão Pública”, que, segundo os autores, busca inovar no gerenciamento de pessoas e organizações do setor público e estabelecer parcerias com o setor privado. Sendo assim, no *Choque de Gestão*, o planejamento estratégico de médio e longo prazo é composto pelo PMDI, PPAG e o GERAES (BORGES ET AL, 2008).

Uma característica relevante do planejamento estratégico adotado pelo governo de Minas Gerais no contexto do *Choque de Gestão* é o seu relacionamento com o ciclo orçamentário. Para Oliveira, Almeida e Guimarães (2006), uma das principais explicações para o êxito de algumas estratégias encontra-se nesta variável. Algumas conseqüências positivas deste processo de integração são apresentadas pelos autores, como o aumento da credulidade das organizações públicas, dos legisladores e da sociedade em relação aos planos e orçamentos.

Fica evidente, assim, o importante papel do planejamento para a execução do *Choque de Gestão*, aproximando a estrutura do governo de Minas Gerais às propostas de reforma gerencial. Ainda seguindo estas propostas, foram adotadas novas práticas de gestão, que tornaram a administração pública de Minas Gerais mais semelhante à administração de empresas privadas.



4.2 As Novas Práticas de Gestão

Para que fosse possível executar de forma eficiente aquilo que foi planejado, tanto no curto quanto no longo prazo, o governo de Minas Gerais optou por modernizar sua administração pública, aproximando suas práticas de gestão daquelas do setor privado. Esta mudança se deu em diversas áreas, com especial destaque para as áreas de gestão de pessoas, gestão por resultados e gestão financeira, receptoras das maiores mudanças.

4.2.1 Gestão de Pessoas

A área de Gestão de Pessoas, considerada de difícil operacionalização no setor público, passou por uma intensa reformulação nos órgãos públicos do estado de Minas Gerais. A este respeito Lemos e Neves (2008) explicam que um novo padrão de política de recursos humanos foi adotado no estado, redirecionando seu foco para a meritocracia, a valorização contínua e o desenvolvimento do servidor. Para tal, segundo os autores, todos os planos de carreira foram reestruturados, foi adotada a avaliação de desempenho individual dos servidores efetivos, juntamente com uma política de desenvolvimento dos servidores.

No que diz respeito à avaliação de desempenho individual, Cunha Junior (2004) defende que esta se torna fundamental no contexto do *Choque de Gestão*, para que o favorecimento ou a perseguição sejam reduzidos. Indo ao encontro de Cunha Junior (2004), Alves (2006) afirma que a avaliação de desempenho individual adotada no estado de Minas Gerais a partir do *Choque de Gestão* é um elemento estratégico no quadro de ações implantado no estado. Para Alves (2006), elementos centrais desta avaliação, como ênfase na produtividade, eficiência e eficácia, foram importados da administração gerencial para por fim ao modelo burocrático.

Outra importante mudança na área de gestão de pessoas consiste no aperfeiçoamento do sistema de carreiras. Alves *et al* (2006) apresentam as diretrizes para a instituição de planos de carreira, e afirmam que estes planos basearam-se na meritocracia e no incentivo à formação e à capacitação contínua do servidor, buscando a construção do menor número de carreiras possível, sempre com foco na eficiência e na eficácia. Para tal, segundo Cunha Junior (2004), cargos com perfis mais amplos e flexíveis foram construídos e, com o objetivo de melhorar o nível da qualificação do setor público, ficou estabelecida a impossibilidade de ingresso com escolaridade inferior a nível médio.



A capacitação dos servidores também foi foco de mudança, a partir de uma parceria com a Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, que desenvolveu programas de capacitação em gestão de políticas públicas e de planejamento, gestão e finanças, além dos cursos de graduação que abastecem a carreira de especialistas de políticas públicas e gestão governamental fornecidos pela Escola (CUNHA JUNIOR, 2004). Silva e Ferreira (2006) citam ainda outras instituições que também são responsáveis por implementar tais ações de desenvolvimento, como a Academia de Polícia (ACADEPOL) e a Escola de Saúde da Secretaria de Estado de Saúde (SES).

É destacada ainda entre os autores a gestão por competências adotada pelo estado de Minas Gerais no contexto do *Choque de Gestão*. A este respeito, Oliveira, Dias e Roquette (2010) afirmam que o perfil de competências gerenciais básicas adotado, denominado Perfil de Competências dos Gestores Públicos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, conta com sete competências essenciais, quais sejam: visão sistêmica, competência técnica, gestão de pessoas, capacidade inovadora, liderança de equipes, compartilhamento de informações e de conhecimentos e orientação para resultados.

Fica evidente, assim, que a área de gestão de pessoas passou por intensas mudanças em decorrência do *Choque de Gestão*, visando ao alcance de maior eficiência e eficácia no serviço público do estado de Minas Gerais. Para que tal objetivo fosse alcançado, entretanto, foi necessária a introdução de novas práticas de gestão também em outras áreas.

4.2.2 Gestão por Resultados

Também no sentido de alcançar maior eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, o governo de Minas Gerais instituiu novas práticas de gestão por resultados. Juntamente com outras inovações na gestão pública de Minas Gerais, o foco em resultado recebeu muita atenção, sendo considerada uma característica bastante positiva do *Choque de Gestão* pela maior parte dos autores.

No que diz respeito ao foco em resultados, merece destaque o Acordo de Resultados, iniciativa adotada a partir do *Choque de Gestão*. Corrêa (2007) esclarece que foi através deste instrumento que a gestão pública por resultados no Governo de Minas Gerais foi estruturada.



Melo e Miranda (2008) explicam ainda que tal acordo pode ser assinado entre o Governo do Estado e os órgãos ou entidades do Poder Executivo, as Secretarias do Estado e as Entidades a elas vinculadas, bem como por unidades administrativas, aumentando da autonomia da instituição acordada. Entretanto, os autores destacam como o fator mais inovador do Acordo de Resultados os mecanismos de incentivo instituídos, que premiam os servidores que assumem um compromisso com as metas de desempenho estabelecidas pelos órgãos ou entidades dos quais fazem parte. Desta forma, é por meio do Acordo de Resultados que o Governo de Minas Gerais consegue garantir que os outros municípios busquem os resultados para o desenvolvimento do estado (CORRÊA, 2007).

Com relação a projetos mais recentes, Neves *et al* (2010) destacam o projeto “Gestão para resultados Municipais” que, segundo os autores, foi concebido em 2009 visando a dar aos municípios maior conhecimento para a busca de melhores resultados por meio de uma melhor gestão. Os autores explicam que o referido programa foi planejado e executado pela SEPLAG, a partir da idéia de que os municípios são importantes parceiros na geração de resultados. Tal projeto se dá a partir do compartilhamento da experiência em gestão do Governo de Minas Gerais com os municípios do estado (NEVES ET AL, 2010).

A partir destas medidas adotadas no *Choque de Gestão*, fica evidente a importância dada ao foco em resultados no programa. Tal fato torna-se ainda mais evidente a partir da *Segunda Geração do Choque de Gestão*, denominada Estado para Resultados, como será visto mais adiante.

4.2.3 Gestão Financeira

Diante da situação financeira crítica em que se encontrava o estado de Minas Gerais antes do *Choque de Gestão*, novas práticas de gestão financeira foram implementadas, visando a corrigi-la. Como o equilíbrio fiscal tornou-se um dos objetivos mais urgentes do governo Aécio Neves, o foco na área financeira esteve presente principalmente nos anos iniciais de sua gestão.

Norman e Equipe da SEF (2006a) destacam que, em um primeiro momento, as principais medidas adotadas na gestão financeira do estado de Minas Gerais foram a administração tributária e fiscal com foco no aumento das receitas próprias, sem que fosse necessário o aumento de impostos, bem como a vigilância



na administração do fluxo de caixa, para que o estado pudesse honrar com seus compromissos nas datas certas. Norman e Equipe da SEF (2006b) destacam ainda o “decreto dos 100 dias”, que proibia certas categorias de despesas como diárias de viagem, participações em cursos, ou renovação de contratos.

No que diz respeito à administração tributária, Norman e Equipe da SEF (2006c, p. 312) destacam como principal medida nesta área a Programação Fiscal 2003, que “contemplava a execução de ações fiscais que permitissem a revitalização das receitas em alguns segmentos que apresentassem grandes potencialidades”. Para tal, os autores explicam que o estado estabeleceu parcerias com órgãos de fiscalização intervenientes. Além disso, os autores destacam a elaboração, em 2004, de um Plano Diretor da Ação Fiscal (PDAF), de caráter tático-operacional. Com o objetivo de aumentar as receitas do estado sem o aumento da carga tributária, o governo de Minas Gerais teve que adotar novas medidas de políticas tributárias. Dentre elas, Norman e Equipe da SEF (2006c) destacam a remodelagem da legislação de pequena e microempresa, bem como a revisão dos critérios de controle e a simplificação da legislação tributária.

Com relação à gestão dos gastos, Vilhena e Santos (2006, p. 336) destacam o Gerenciamento Matricial de Despesas (GMD). Os autores explicam que tal metodologia engloba quatro etapas: planejamento, execução, verificação e ação. Neste sentido, segundo os autores, ela caracteriza-se como uma metodologia gerencial para capturar ganhos financeiros, por meio de técnicas que reduzem as despesas do estado.

Como resultado das novas medidas adotadas, Norman e Equipe da SEF (2006a) esclarecem que, em 2004, o Governo do Estado de Minas Gerais alcançou um déficit zero nas contas públicas, favorecendo a atração de novos investimentos e também tornou-se necessária a adoção de novos instrumentos de gestão financeira (NORMAN E EQUIPE DA SEF, 2006b). Diante disso, ressalta-se a importância das inovações da gestão financeira do Governo de Minas Gerais para o programa *Choque de Gestão*.



4.2.4 Principais Inovações do Choque de Gestão

Os resultados do *Choque de Gestão*, avaliados pela maior parte dos autores como muito positivos, são na maior parte das vezes atribuídos às medidas ou instrumentos inovadores adotados pelo Governo de Minas Gerais. Ganham destaque na literatura a criação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), as Parcerias Público-Privadas (PPP), bem como a adoção da governança eletrônica.

4.2.4.1 Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs)

Uma das principais marcas do *Choque de Gestão*, as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) foram adotadas como uma forma de tornar a administração pública do estado de Minas Gerais mais eficiente. As OSCIPs surgem, assim, como uma nova forma de interação entre o Estado e a sociedade civil (VILHENA e ATHAYDE, 2005).

Neste sentido, Vilhena e Athayde (2005) definem as OSCIPs como uma “organização de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse público, que atua no desenvolvimento de projetos e programas sociais que representem o interesse público”. Para Peci *et al* (2005) estas organizações foram responsáveis por possibilitar a cooperação entre o governo, o terceiro setor e o setor privado nos últimos anos.

De acordo com Vilhena e Athayde (2005), as OSCIPs possuem uma flexibilidade gerencial que lhes permite alocar recursos públicos com maior eficiência. Segundo Peci *et al* (2005), o Estado passa apenas a assumir o papel de formulador e fomentador da política pública, sem, no entanto, executá-la. Além disso, os serviços da OSCIP são monitorados por uma comissão do órgão estatal parceiro (Peci *et al*, 2005).

Para que uma entidade seja qualificada como OSCIP é preciso que promova determinadas atividades como, por exemplo, assistência social, cultura, educação e saúde gratuita, ou trabalho voluntário (COUTINHO *ET AL*, 2009). Além disso, é preciso que esta firme um “termo de parceria” com o Estado (Castro, 2008). Com relação à transferência de recursos, esta se dá por meio do Estado, mas as OSCIPs também podem captá-lo no mercado (COUTINHO *ET AL*, 2009).



Vilhena e Athayde (2005) destacam que são muitos os que se beneficiam das OSCIPs, como os cidadãos, que ganham com serviços públicos de melhor qualidade, o governo, que tem uma alocação mais eficiente de recursos, ou o servidor público, que pode exercer atividades em entidades privadas, mantendo seu vínculo com o setor público. Peci *et al* (2005) acrescenta ainda, como vantagens das OSCIPs, a maior flexibilidade na gestão de recursos e a agilidade na prestação de serviços.

4.2.4.2 Parcerias Público-Privadas (PPP)

As Parcerias Público-Privadas (PPP) são outra importante inovação adotada pelo governo de Minas Gerais a partir do *Choque de Gestão*. Segundo Athayde, Gusmão e Silva (2006), o Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais ganha destaque por ser o primeiro programa de PPPs criado no País.

Para Vilhena e Athayde (2005) o estabelecimento de PPPs pode ser justificado pela necessidade de se redefinir o papel da iniciativa privada. Já para Moore (2007), as PPPs devem ser utilizadas para preencher um papel deixado pelo Estado. Indo ao encontro de Moore (2007), Brito e Silveira (2005) defendem que a adoção de PPPs se justifica pela necessidade de dar continuidade ao investimento estatal, bem como pela busca de maior eficiência na prestação dos serviços públicos.

Prosdocime (2006) caracteriza o contrato de PPP como um instrumento complexo, que determina o prazo de concessão, regras de fixação de tarifas, condições de financiamentos e outros fatores. Moore (2007) explica que tais contratos são firmados a partir da negociação entre os que controlam o ativo do setor privado e os que controlam os ativos do setor público.

Vilhena e Athayde (2005) ressaltam como vantagem da PPP a identificação de modelos que também atendam às expectativas da iniciativa privada. Já para Moore (2007), ambas as partes podem ter um melhor desempenho por meio das PPPs. As vantagens das PPPs são tão destacadas que o Programa Mineiro acabou inspirando outros estados, como mostrou Athayde, Gusmão e Silva (2006).



4.2.4.3 Governança Eletrônica

A Governança Eletrônica foi uma iniciativa do governo de Minas Gerais durante o *Choque de Gestão*, que envolveu o uso de tecnologia para aumentar a eficiência do Estado. Por meio desta ferramenta, o Governo de Minas Gerais visa a obter mais transparência, controle público e participação (RODRIGUES e BRASIL, 2010).

Este programa teve início a partir de um diagnóstico da área de Tecnologia da Informação e Comunicação, denominado “Minas on-line – todos os canais que levam o governo até você” (CUNHA JUNIOR, 2004). Rodrigues e Brasil (2010) explicam que, a partir de sua criação, este programa ficou sob responsabilidade da Superintendência Central de Governança Eletrônica (SCGE), vinculada a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG).

Laia (2006) esclarece que a primeira ação da SCGE foi a reestruturação do Portal Minas, que consiste no portal de informações do Governo de Minas Gerais. O autor cita ainda a construção do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD), que unifica todas as informações de compras do governo.

Rodrigues e Brasil (2010) defendem que é possível promover a construção da democracia eletrônica no estado de Minas Gerais por meio deste programa. Entretanto, Laia (2006) cita algumas dificuldades para a implementação do programa, como a qualificação dos recursos humanos diretamente associados às atividades do Governo Eletrônico, bem como o gerenciamento de recursos financeiros alocados em Tecnologia da Informação e da Comunicação.

4.2.5 Participação Social

Com base na literatura especializada que aborda o programa *choque de gestão*, bem como no documento Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), pode-se analisar a presença e a ausência de algumas categorias de cidadania deliberativa.

No que diz respeito à primeira categoria, *Processos de Discussão*, o critério de *Canais de Difusão* se mostrou presente na literatura especializada. Pode-se constatar a existência da Governança Eletrônica, que foi uma iniciativa do governo de Minas Gerais durante o *choque de gestão*, que envolveu o uso de



tecnologia para obter mais transparência, controle público e participação (RODRIGUES e BRASIL, 2010). A principal ação foi a reestruturação do Portal Minas, que consiste no portal de informações do Governo de Minas Gerais.

Por meio de visita ao Portal de Minas, observou-se, no que diz respeito à *Qualidade da Informação*, que há uma grande quantidade de informações relacionadas a diversas áreas governamentais, bem como serviços os quais os cidadãos podem acessar. No entanto, não há nada que estimule a participação dos cidadãos no processo de planejamento, elaboração e controle da política pública.

Em relação à segunda categoria, *Inclusão*, ao se analisar a *Abertura dos Espaços de Decisão*, não foram encontrados no documento analisado ou na literatura especializada processos, mecanismos ou instituições por meio dos quais fosse possível a participação e deliberação dos diferentes representantes da sociedade civil.

Entretanto, no que se refere à categoria *Pluralismo*, pode-se observar a presença de *Participação de Diferentes Atores*. No PMDI, há informações sobre a participação de representantes de entidades diversas na elaboração do documento, tais como Central de Trabalhadores, Força Sindical, Associações Comerciais, etc, embora não esteja explicitado de forma clara como se deu esta participação.

A categoria *Igualdade Participativa* também pode ser analisada por meio dos critérios de *Discurso dos Representantes* e *Avaliação Participativa*. No que diz respeito ao *Discurso dos Representantes*, no PMDI é apresentada como uma das metas do programa “implementar novo modelo de gestão regionalizado e descentralizado, buscando reduzir as desigualdades regionais e estimular a participação da sociedade” (PMDI, 2003), mostrando que, no discurso dos representantes, a preocupação com a participação está presente. A participação social é muito valorizada no discurso dos representantes também no momento de construir o cenário futuro proposto no PMDI. Defende-se que esta realidade deve “ser construída com grande coragem e trabalho de toda a sociedade mineira, ao longo das próximas décadas” (PMDI, 2003), e a importância da participação da sociedade neste sentido está presente ao longo de todo o documento. Entretanto, não foi encontrada a previsão de nenhuma medida que efetivamente possibilite esta participação.



Em relação ao critério de *Avaliação Participativa*, a literatura especializada mostrou que a única avaliação realizada até o momento foi feita pelo próprio governo de Minas Gerais, ao final da primeira geração do programa, que se estendeu de 2003 a 2006. Tanto na literatura especializada quanto no PMDI não há indicação de nenhuma avaliação realizada pela própria sociedade, ou da participação social nesta avaliação.

A categoria *Autonomia* pode ser analisada por meio do critério *Perfil da Liderança*. Não há previsão de medidas que indiquem uma condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução por parte das lideranças envolvidas no processo, tanto no PMDI quanto na literatura especializada.

Já no que diz respeito à categoria de *Bem Comum*, em relação ao critério de *Objetivos Alcançados*, pode-se observar por meio da literatura especializada que o resultado da avaliação da primeira geração do *choque de gestão* foi bastante positivo, na visão dos avaliadores, principalmente no que diz respeito aos resultados financeiros do programa, já que o foco da primeira geração estava no equilíbrio fiscal. Entretanto, em relação ao critério de *Aprovação Cidadã dos Resultados*, pode-se constatar que a sociedade civil não foi chamada a realizar qualquer tipo de avaliação.

5 CONCLUSÃO

O programa *choque de gestão* tem recebido especial atenção nos últimos anos, tanto por parte da mídia quanto da academia, por ser considerada uma política que vem obtendo sucesso em melhorar o desempenho da administração pública no que se refere a sua eficiência. Entretanto, com a predominância da lógica utilitarista na sociedade atual, entende-se aqui que esta avaliação merece ser complementada por uma análise mais ampla, que se preocupe especialmente em avaliar como se dá a participação da sociedade civil neste processo.

A partir da análise acima, pode-se concluir que o *choque de gestão* contou com a participação de representantes de entidades diversas da sociedade na elaboração do programa. Além disso, está presente no discurso das lideranças do programa, representado principalmente pelo documento PMDI, a preocupação com a participação social no processo.



Entretanto, pode-se observar também, que não há previsão de nenhuma proposta para que a efetiva participação se dê. Também não há nenhum exemplo concreto da participação social. Observou-se a ausência de processos, mecanismos ou instituições por meio dos quais fosse possível a participação e deliberação dos diferentes representantes da sociedade civil, e também não há previsão de medidas que indiquem uma condução descentralizadora do processo de deliberação e de execução por parte das lideranças envolvidas no processo. Destaca-se, ainda, que o processo de avaliação não conta com a participação social.

Desta forma, conclui-se que, embora a preocupação com a participação social esteja presente no discurso dos representantes, e embora tenha ocorrido a participação na elaboração do programa, não há indicadores que demonstrem que na prática estejam sendo adotadas medidas que possibilitem que esta participação seja executada. Dessa forma, a avaliação positiva que vem recebendo o programa merece ser revista, à luz da participação da sociedade civil. Além disso, verificou-se que a falta de uma condução descentralizadora dos processos parece ter relação com a criação da terceira geração do Choque de Gestão, que teria o foco na participação social.



REFERÊNCIAS

PECI, A.; FIGALE, J.; OLIVEIRA, F.; BARRAGAT, A.; SOUZA, C. Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, RAP, Rio de Janeiro 42 (6): 1137-62, Nov./dez., 2008.

ALVES, A. C. T. As reformas em Minas Gerais: choque de gestão, avaliação de desempenho e alterações no trabalho docente. In: **VI Seminário da Redestrado: regulação educacional e trabalho docente**. UERJ, Rio de Janeiro, 2006.

ATHAYDE, L. A.; GUSMÃO, G.; SILVA, M. A. B. Parcerias público-privadas. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BORGES, T. B. A construção do alinhamento estratégico no estado de Minas Gerais. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.

BORGES, A. F.; FREITAS JUNIOR, D. B.; OLIVEIRA, E. R. Estratégia e administração pública: o caso do programa “choque de gestão” do governo do estado de Minas Gerais. **Pretexto**, Belo Horizonte, v. 9, n. 3, p. 79-106, jul./set. 2008.

BRITO, B. M. B.; SILVEIRA, A. H. P. Parceria público-privada: compreendendo o modelo brasileiro. **Revista do Serviço Público**, RSP, Brasília 56 (1): 7-21, jan./mar., 2005.

CASTRO, C. P.. Avaliação da participação da sociedade civil no choque de gestão de Minas Gerais. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano 1, vol. 2, n. 2, jul-dez 2008.

CORRÊA, I. M. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, RAP, Rio de Janeiro 41 (3): 487-504, maio/jun, 2007.

COUTINHO, F. M. A.; ROMERO, G. C. D.; MELO, I. P. Os desafios do controle de resultados nas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP): um estudo do caso de minas gerais. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.



CUNHA JUNIOR, L. A. P. O governo matricial de Minas Gerais: implantand o choque de gestão. In: **IX Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Madrid, España, 2-5 nov. 2004.

DUARTE, K.; LEMOS, C.; MARINI, C.; MARTINS, H. F. Acordo de resultados. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

FARO, E. S. C. A construção do novo modelo de gestão do desempenho por competências no governo do estado de Minas Gerais: etapas, metodologia e fatores críticos para o sucesso da implementação. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2010.

FONSECA, J. C. F.; OLIVEIRA, R. O. F. Avaliação de desempenho individual como instrumento de aperfeiçoamento da gestão pública: estudo de caso no governo de Minas Gerais. In: **X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. O duplo planejamento. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

GUIMARÃES, T. B.; CAMPOS, E.. Sistema de monitoramento e avaliação no governo do estado de Minas Gerais: aspectos de gerenciamento. Disponível em: http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPPOVANA/Resources/Tadeu_Barreto_Minas_Gerais.pdf. Acesso em: 13 jul. 2010.

GUIMARÃES, T. B.; CAMPOS, E. S. A. Programa estado para resultados: balanço da implementação de um escritório de apoio à gestão estratégica e gestão por resultados em Minas Gerais. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.

LAIA, M. M. Governança eletrônica. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MELO, F. C. S.; MIRANDA, C. L. Mecanismos de incentivos atrelados ao modelo de gestão por resultados em Minas Gerais. In: **XIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.



MOORE, H. M. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Serviço Público**, RSP, Brasília 58 (2): 151-179, abr./jun., 2007.

NEVES, F. S.; MORAIS, M. R.; FURTADO, R. G.; VILAÇA, T. A.. Inovação e compartilhamento de boas práticas na gestão pública: caminhos para o comprometimento dos pares e a valorização das idéias. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2010.

NEVES, F. S.; SILVA, M. F. J. Uma reflexão sobre o novo modelo de cargos comissionados do estado: flexibilidade com foco em resultados. In: **II Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2009.

NORMAN, F.; Equipe da SEF. O equilíbrio das contas. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006a.

NORMAN, F.; Equipe da SEF. Gestão do tesouro. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

NORMAN, F.; Equipe da SEF. Gestão da receita. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006c.

OLIVEIRA, F.A. e RIANI F. Limitações e Conseqüências do Ajuste Fiscal do Estado de Minas Gerais no Governo Aécio Neves, **Cedeplar**, Diamantina, Agosto 2004. In: **X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.

OLIVEIRA, A. C.; ALMEIDA, B.; GUIMARÃES, T. B. A integração planejamento-orçamento. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

OLIVEIRA, K. J.; DIAS, M. A. M.; ROQUETTE, N. S. A. Avaliação de desempenho dos gestores públicos: uma resposta aos desafios enfrentados na gestão de desempenho no governo de Minas Gerais. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2010.



PLANO MINEIRO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO – PMDI, Governo do Estado de Minas Gerais, 2003.

PROSDOCIMI, D. O. B. Teoria e prática de uma regulação econômica por resultados. In: **XI Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Ciudad de Guatemala, 7-10 nov. 2006.

RODRIGUES, I. F.; BRASIL, F. P. D. Contribuições e potenciais da governança eletrônica para a democracia: transparência, controle público e participação cidadã – uma análise dos sítios das secretarias de estado de Minas Gerais. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Anais... Brasília: Consad, 2010.

SILVA, J.; BERNARDI, M.; JORGE, M. A. Avaliação de Desempenho Individual. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SILVA, J.; FERREIRA, A. Realinhamento de competências. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

SILVA, M. P. Bases conceituais e programáticas do choque de gestão na saúde em Minas Gerais. In: **XI Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Salvador de Bahia, 27-30 nov. 2009.

TENÓRIO, F. G. *ET AL.* **Critérios para a avaliação de processos decisórios participativos deliberativos na implementação de políticas públicas**. In: Encontro de Administração Pública e Governança, Salvador, Bahia, 12-14 nov. 2008.

TOSCANO, T. C.; SOUZA, P. B. B.; BARRENCE, A. V. S. A experiência do Project Management Offices Central do Estado de Minas Gerais: a busca da maturidade em gerenciamento de projetos governamentais. In: **XIII Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Buenos Aires, Argentina, 4-7 nov. 2008.

VILHENA, R.; ATHAYDE, L. A. Choque de Gestão na administração pública. In: **X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 oct. 2005.



VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, R.; SANTOS, M. T. Gestão do gasto. In: VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARÃES, T. B. **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VILHENA, R. M. P.; GUIMARÃES, E. Cidade administrativa de Minas Gerais: maior eficiência e economia para a gestão pública e suas contratações. In: **III Congresso Consad de Gestão Pública.** Anais... Brasília: Consad, 2010.

VILHENA, R. M. P.; MARINI, C. Os Acordos de Resultados de 2º etapa: alinhando a SEPLAG com a segunda geração do Choque de Gestão em Minas Gerais. Disponível em: www.consad.org.br, Acesso em: 13 jul. 2010.



AUTORIA

Vanessa Brulon – Doutoranda em Administração pela EBAPE/FGV.

Endereço eletrônico: vanessabrulon@gmail.com

Leonardo Vasconcelos Cavalier Darbilly – Doutorando em Administração pela EBAPE/FGV e Docente da UFRRJ.

Endereço eletrônico: leonardo.darbilly@fgv.br

Janáina Machado Simões – Doutoranda em Administração pela EBAPE/FGV e Docente da UFRRJ.

Endereço eletrônico: janainamsimoes@gmail.com



DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA EDUCAÇÃO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO

Tamara Ilinsky Crantschaninov



DEMOCRACIA E REPRESENTAÇÃO EM CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: O CASO DA EDUCAÇÃO EM SÃO BERNARDO DO CAMPO

Tamara Ilinsky Crantschaninov

RESUMO

Este artigo tem por objetivo analisar como se dá o empoderamento popular através dos mecanismos representativos proporcionados pelos Conselhos de Políticas Públicas, com foco em Conselhos Municipais de Educação. Através deste, busca-se entender de que maneira os conselhos utilizam o seu potencial de rompimento com a democracia puramente representativa, sendo mecanismos de diálogo entre a população e o Estado, na perspectiva da gestão participativa. A legitimação da representação em contextos participativos, aparentemente presente por força de lei, é frágil quando se analisam questões como a transparência nas eleições dos conselhos, o próprio perfil dos eleitos (se representam a comunidade de forma igualitária), o processo de deliberação dos conselhos (ou seja, a real proporção entre as decisões tomadas entre conselheiros da população e conselheiros governamentais), a relevância ou própria existência do debate dentro deste aparelho, entre outros aspectos. Dessa maneira, busca-se entender qual é a verdadeira contribuição dos conselhos de políticas públicas para uma sociedade mais igualitária quanto ao acesso a mecanismos de poder, tendo em vista o recente processo de ampliação democrática brasileira, o que torna esta questão ainda mais relevante. Para tal, utiliza-se de revisão bibliográfica e discussão teórica no que tange as concepções de democracia e representação, bem como o atual cenário dos conselhos brasileiros (GURZA LAVALLE, TATAGIBA, AVRITZER, ABERS e KECK, entre outros). Esta revisão mostra que os conselhos, provenientes das movimentações sociais resultantes da abertura democrática, tendo como marco maior a Constituição de 1988, passam por um processo de institucionalização e arranjo interno de atores e demandas. Este processo não está completo, e consegue-se visualizar, mesmo nestes espaços com discursos de rompimento com velhas gramáticas (de insulamento burocrático e políticas centralizadas em atores governamentais), características intrínsecas ao sistema política brasileiro, como reflexos. Esta constatação mostra a dificuldade de rompimento com antigos paradigmas. Com base nestas constatações, parte-se para a próxima fase do estudo. Além da revisão a respeito da participação, questões sobre representação também foram contempladas. O conceito de legitimidade pode ser entendido em duas esferas: a legal/institucional e a também a sociológica. Seu significado também depende do contexto democrático em que se definem: ou o puramente representativo, ou o participativo (LÜCHMANN, 2007). Uma contextualização da abertura para a democracia no Brasil, até chegar ao objeto de estudo – o Conselho Municipal de Educação de São Bernardo do Campo – dá base para a pesquisa de caráter exploratório/exemplificativo, que visa constatar, com concretude, a



pontuação teórica. A escolha do objeto de estudo específico foi dada devido à longa atividade do conselho em questão, já que sua lei de criação data de 1976 (Lei Municipal nº 2.240/76), e a maior facilidade e acessibilidade da pesquisadora às documentações e reuniões do Conselho, permitindo um estudo de caso mais aprofundado. O órgão, desde o início, foi criado com funções consultivas, normativas e deliberativas, e as mantém até a atualidade. As atribuições citadas na lei ainda garantem uma função fiscalizadora. Assim, o CMED foi escolhido por seu amplo leque de funções e solidez histórica, permitindo a investigação de diversos pontos de escopo democrático. Foi possível observar, através do desenvolvimento da pesquisa e análise dos dados, que os conselhos ainda estão em vias de organização, e que precisam ainda se fundar como instituição estável para prestar uma representação adequada, baseada em *accountability* e diálogo. As falas dos conselheiros, tanto do lado societal como governamental, indicam processos de separação entre as duas categorias, acompanhando a análise feita pela revisão bibliográfica. O processo de confluência entre sociedade-governo é iniciado, mas não se basta pela instituição. Neste sentido, coloca-se, como na visão de Abramovay (2001), que a transferência de valores e comportamentos, e, principalmente, de mecanismos de confiança, não se dá de forma automática, através da pura legislação. A movimentação da sociedade, bem como a internalização de conceitos, é a verdadeira responsável pela apropriação do Conselho pela sociedade. A transição democrática brasileira é recente e sua articulação ainda está em curso. Em referência direta à questão da representação, ainda não é comum a prática de trazer ao Conselho as demandas das categorias representadas, e sim os pontos de vista de cada indivíduo eleito como conselheiro. Para tal, quatro frentes de otimização são propostos: a comunicativa, a institucional/gerencial, a estruturante de rede e a regulatória. a comunicativa, proposto por Young (2006), objetivado amenizar as assimetrias de informação; a institucional/gerencial, no sentido de aumentar o número de conselheiros e dividir o trabalho internamente; a estruturante, para criação de uma rede desde os Conselhos Escolares até o CMED; e a regulatória, para que os conselheiros não ajam deliberadamente, mas prestem contas de suas ações. Ressalta-se que as quatro frentes estão completamente interligadas, sendo que uma melhoria em uma causa efeitos na outra, assim como uma depende das alterações das outras para ser maximizada. Por exemplo, ao aumentar o número de Conselheiros, desagregando-os por níveis de ensino ou região, melhora-se a regulação – e também a comunicativa, já que o público a ser representado é menor e teoricamente mais coeso; ao fortalecer os conselhos escolares, aumenta-se a eficiência da regulação, pois mais pessoas estarão atentas às ações com Conselho; e assim por diante.



INTRODUÇÃO

A pesquisa em questão visa estudar processos relativos à gestão participativa, tendo como foco os Conselhos de Políticas Públicas. Mais especificamente, busca avaliar quais são as reais limitações dos conselhos em relação a condicionantes da própria democracia, e, de acordo com esta ponderação, verificar em qual grau conseguem se tornar um mecanismo legítimo de participação social.

Esta legitimação, aparentemente presente por força de lei, é frágil quando se analisam questões como a transparência nas eleições dos conselhos, o próprio perfil dos eleitos (se representam a comunidade de forma igualitária), o processo de deliberação dos conselhos (ou seja, a real proporção entre as decisões tomadas entre conselheiros da população e conselheiros governamentais), entre outros aspectos. Dessa maneira, busca-se entender qual é a verdadeira contribuição dos conselhos de políticas públicas para uma sociedade mais igualitária quanto ao acesso a mecanismos de poder, tendo em vista o recente processo de ampliação democrática brasileira, o que traz a lume a relevância da questão.

Bartholo et al. (2003) acredita que exista uma crise de legitimidade proveniente da democracia puramente representativa, quando a representação reduz as possibilidades de participação de grupos minoritáriosⁱ. A democracia participativa, exteriorizada, v.g., nos conselhos, tende a sanar esta crise. Contudo, a maneira com que este processo é feito precisa, note-se, englobar os excluídos para ser legítimo. Apesar de ser uma instituição empoderada legalmente, Gurza Laval, Houtzager e Castello (2006a) acreditam que o questionamento da legitimidade destes órgãos é contundente por apresentarem mecanismos diferentes dos tradicionais, que se baseiam no mecanismo eleitoral por si só. Como seu processo acontece de forma distinta, através de uma reconfiguração da representação, é preciso pensar em como ela é organizada, a fim de não desvirtuar seu âmago embrionário. Nessa linha, as organizações da sociedade civil repensaram e formataram os novos modelos democráticos da atualidade no Brasil, razão pela qual se tende a imaginar a atuação destes órgãos como imperativamente democrática e representativa (LÜCHMANN, 2007), destacando-se o caso dos conselhos de políticas públicas, onde a imediata relação



entre organizações da sociedade civil e defesa de direitos dos setores excluídos vem tornando quase que automático o vínculo entre sociedade civil, participação e representação, o que requer uma maior problematização acerca do grau de legitimidade da representação destes atores no interior destes espaços. (LÜCHMANN, 2007).

Assim, é preciso quebrar o pressuposto de que existe uma compatibilidade total entre sociedade e sociedade civil organizada, dado que o fato da representação acontecer no estrato social não é garantia para uma dinâmica real de representação, o que pode advir das próprias mazelas da instituição *per se*, como daqueles que realizam o jogo do poder.

O estudo destes instrumentos de poder que são dados, legalmente, nas mãos da sociedade civil, é ainda de grande importância em um país onde, tradicionalmente, a política é feita de cima para baixo, com planos implantados de forma centralizada. A reversão destes papéis, se é que de fato acontece, representa uma mudança estrutural que busca compensar séculos de disparidades na forma de condução do Estado brasileiro.

O trabalho é estruturado em três grandes fases: a primeira retoma, através de revisão bibliográfica, os problemas da democracia representativa e as respostas da participação. Num segundo momento, é feita a contextualização do objeto de estudo, levando em conta o surgimento dos conselhos no Brasil, a conjuntura da política local e as bases legais do conselho em questão. Em seguida é feita uma explanação do desenvolvimento da pesquisa, para a qual foram utilizadas entrevistas em profundidade e pesquisas quantitativas com os conselheiros, seguida de seus resultados e conclusões.

O PROBLEMA DA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA E A EMERGÊNCIA DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Os conselhos são um modelo de aplicação prática da teoria anti-hegemônica da democracia, a qual contém a elucidação da democracia participativa e da democracia deliberativa. A transição democrática pode ser lida através da crise de dupla patologia (BOAVENTURA SANTOS, 2002): a da participação em si, tendo em vista os altos índices de abstencionismo, e a da representação, já que os cidadãos se vêem cada vez menos representados. Esta crise deu força ao movimento de busca de mecanismos alternativos no intento de aperfeiçoar o modelo



democrático no que tange ao âmago popular. Passou-se a dar um valor maior à importância da mobilização coletiva na construção de uma democracia palpável, e as eleições deixam de esgotar todas as formas de influência pública no governo.

Na corrente hegemônica, estão os defensores da democracia representativa, que acreditam na importância da liberdade como fator essencial na busca de representação igualitária dos interesses que compõe a sociedade a ser governada. Assim, o sucesso da democracia é a garantia de que todos podem aceder ao governo através das eleições. Contudo, Michels (1982) acredita que “a multidão anula o indivíduo”, numa contribuição ao individualismo próprio da democracia proposta por Tocqueville (1835). Segundo ele, o povo perde sua soberania ao votar, ao invés do contrário, porque aceita ser representado, ao invés de pessoalmente defender seus interesses. A heterogeneidade das vontades individuais não pode ser resumida num único representante. Em suma, a única arma que o cidadão tem é o voto. Através dele, o indivíduo tem que avaliar políticas, governantes, e decidir quem continua com o poder. Mas existem momentos em que não é possível eleger os melhores políticos e as melhores políticas. Para que se aumente o nível de representação, Manin, Przeworski e Stokes (2006) sugerem que os eleitores devem ter capacidade para responsabilizar o governo por suas ações, assim como devem ter poder para tirar do governo políticos ruins. Este poder, contudo, deve estar institucionalizado além do voto, o que indica o império de uma reestruturação (e aperfeiçoamento) dos critérios de medição democrática, bem como instrumentos de supervisão do exercício do poder.

A partir desta falha da teoria representativa, surgem modelos que buscam diminuir esta disparidade entre sociedade civil e representantes. Neste sentido, surgem as teorias de democracia participativa, que partem do pressuposto de que um governo verdadeiramente democrático é aquele organizado por instituições construídas num processo coletivo de discussão e deliberação pública entre todos os cidadãos (LÜCHMANN, 2007). Avritzer e Navarro (2003) analisam a concretização desta oportunidade através de certos princípios gerais que marcam as novas relações de poder nos círculos de debate. Estes princípios desdobram-se de diversas formas, moldando-se às características regionais, para formar conselhos, orçamentos participativos, observatórios, entre outros. Dagnino (2004) acredita que transformar a sociedade civil até então apagada em um organismo vibrante responsável pelo sucesso de políticas públicas através de seu ativismo político é



uma tarefa mais complicada do que o disposto na Constituição de 88. Apesar da disposição governamental em aderir a estas práticas, a jovialidade das experiências de participação democrática, às quais são atribuídas grandes responsabilidades, não é capaz de desempenhar com clareza o seu papel, o que pode resultar numa perversidade da abertura democrática.

Com base na doutrina supra-assinalada, a discussão acerca dos conselhos de políticas públicas no Brasil demonstra seu escopo de suprir a carência de instituições de diálogo entre o governo e a sociedade após a abertura democrática. São instrumentos empoderados para repassar demandas aos responsáveis e negociar condições diretamente e sem interrupções, receber informações do governo e continuar com esta dinâmica de forma contínua. Por quebrarem um paradigma antigo brasileiro do distanciamento entre as duas esferas, seu funcionamento pode, muitas vezes, ter falhas pela resistência dos tradicionais donos do poder – os políticos eleitos, a burocracia, os legisladores. Os conselhos participativos no Brasil existem para complementar a ação da democracia representativa, aumentando a sensibilidade dos governantes às reais necessidades da sociedade.

A relação entre conselhos e democracia participativa é explicitada por Tatagiba (2005). Segundo ela, a alocação dos recursos de forma eficiente depende da participação da sociedade como ator deliberativo desta questão. Os conselheiros da sociedade civil apresentam dificuldades em compactar os interesses de uma sociedade plural em um espaço aberto, mas restrito, além de lutarem contra a resistência do Estado em abrir mão de poder de deliberação. A autora acredita que, apesar dos conselhos representarem um grande avanço para a abertura à participação da sociedade, hoje seu poder está mais centrado no controle social do que na proposição de políticas (TATAGIBA, 2005).

PERCEPÇÕES DE REPRESENTAÇÃO E ABERTURA HISTÓRICA PARA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Segundo Ferreira (1993), a evidente fragilidade através da qual se desenvolve a cultura política no Brasil é resultado direto do processo de colonização implementado pela metrópole, assim como da formação de um governo elitista destacado da sociedade comum. Organizado tradicionalmente em currais de poder, a cidadania no Brasil se constituiu num fenômeno onde o poder decisório nunca está



nas mãos dos que necessitam dele. É preciso ter sempre uma moeda de troca para que os direitos sejam efetivados. O clientelismo substituiu o coronelismo (FERREIRA, 1993), privatizando o que é público, sendo acessível a pequenos grupos que não refletem/representam de forma igualitária a sociedade brasileira.

Lamounier (2005) coloca que “o alvo por excelência da descrença nacional sempre foram os mecanismos de representação política: eleições, partidos e legislativo”. Carvalho (2004) completa que a relação do povo com o governo é de “distância, suspeita, quando não de aberto antagonismo”. Ainda segundo Ferreira (1993), a ineficiência de nossa democracia representativa se ampara justamente na personalização de acesso. A construção de uma democracia participativa, neste cenário, precisa ser pensada para desvirtuar este paradigma, e não ser conformada como uma extensão deste. Lamounier (2005) considera que a partir da Constituinte de 88 se pode falar de uma “decolagem democrática” já que o jogo eleitoral é regularizado, com a incerteza sobre o resultado final e a pacificação dos enfrentamentos (LAMOUNIER, 2005). Através da CF/88, o brasileiro reconquistou, além do direito de eleger e ser eleito, a possibilidade de influenciar diretamente no governoⁱⁱ. Este processo foi ainda impulsionado por uma indução externa, que, através das agências internacionais (como o Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), colocava no centro da reforma política a descentralização do poder e a busca por uma gestão mais eficiente (LEITE, PERES e IGLECIAS, 2009).

Assim, as organizações da sociedade civil, que se apresentavam contrárias a ação do governo tradicionalmente, devido à ditadura, passaram a dialogar com este numa nova instância democrática. Este novo contexto deu origem a multiplicação de organizações da sociedade que passaram a atuar no governo.

O conselho foi o modelo administrativo encontrado para garantir esta inclusão no governo e tornar prática a participação prevista constitucionalmente. A pressão das organizações civis pela institucionalização de seus canais de comunicação fez que com o modelo conselhistas, seja ele deliberativo, consultivo, normativo ou fiscalizador, fosse adotado em massa pelos municípios que concordaram com a descentralização do poder.

Os conselhos se caracterizam, então, como órgãos públicos colegiados, diretamente subordinados ao Poder Executivo, e vinculados à Secretaria que lhes



diz respeito. A composição do conselho obedece a lógica de tanto trazer ao debate os representantes de setores excluídos quanto os próprios excluídos (LÜCHMANN, 2007). Assim, sua legitimidade está consolidada na suposição de que estes representantes e participantes são a essência e o foco das questões tratadas no âmbito conselhistas.

OBJETO DE ESTUDO E DESENVOLVIMENTO DE PESQUISA: O CONSELHO LEGAL E O CONSELHO REAL

O Conselho municipal de Educação de São Bernardo do Campo foi criado em 1976, pela lei municipal nº 2.240, que consolida a reforma administrativa do município. Assim, o conselho de educação surge em um momento de renovação da administração pública da cidade, que visa criar um sistema de coordenação de políticas. A Lei Orgânica do Município (datada de 1990) define que:

Art. 181. O Conselho Municipal de Educação é o órgão normativo, consultivo e deliberativo do sistema de ensino no Município, com as suas atribuições, organização e composição definidas em lei.

Parágrafo único. Fica assegurada a participação no conselho de que trata este artigo de especialistas em educação, professores, pais e alunos, indicados pela respectiva associação.

Através da análise das competências do Conselho (Lei nº 5.189/2003), percebe-se uma tendência muito mais consultiva do que deliberativa do conselho, através da repetição de verbos como “propor”, “opinar” e “assistir”. Ou seja, o conselho tende a ser um assessor dos conselheiros governamentais dentro do conselho.

Dos 14 conselheiros atualmente (2010) empossados (duas das vagas previstas em regimento estão em vacância), foram entrevistados 12 representantes (85,7%). Considerando que dois conselheiros se abstiveram, 10 entrevistas foram utilizadas na composição desta análise (71,4%). Destes, 70% são mulheres, e em sua maioria na faixa de 35 – 50 anos (90%). Quanto aos grupos representados, 20% dos participantes são provenientes do Poder Executivo municipal e 20% da Secretaria de Educação, resultando em 40% da composição governamental. Professores das escolas de educação básica, pais de alunos das escolas da rede pública de ensino fundamental, representantes da rede estadual de ensino e representantes do ensino superior somam, cada categoria, 10% da representação



(10% se abstiveram). São funcionários públicos 70% dos conselheiros em questão, outros 20% são empregados na iniciativa privada e 10% se absteve. Em relação à composição por grupos, a presença do governo ainda é massiva e, apesar de não ser mais da metade da composição total, é mais sólida do que os outros grupos que precisam se aliar para defender suas demandas frente ao órgão. Nas reuniões, a falta de convergência entre as partes é evidente. O representante dos pais acredita que “precisam ser criados meios de comunicação e confiança entre as partes”. Esta fala pode ser encarada como um resquício do autoritarismo estatal com o qual todos os brasileiros conviveram até o final dos anos 80. O Estado ainda é visto como avesso a sociedade, e dentro do micro espaço de debate do Conselho este aspecto se evidencia na falta de concordância.

Em relação ao conselho de educação em si e seu relacionamento com a classe representada, 70% dos conselheiros indicaram que se reúnem com os respectivos grupos, sendo que, destes, 50% declararam que as reuniões ocorrem uma vez ao mês (10% indicaram que as reuniões acontecem conforme a necessidade e 40% se abstiveram de responder a frequência das reuniões). Ao serem questionados sobre a prestação de contas, 50% respondeu que existe algum meio de *accountability* do que ocorre em âmbito do conselho, seja pelas reuniões (30%) ou de relatórios (20%) – sendo que os outros 50% indicaram não haver prestação de contas entre representante e representados (são estes representantes da Secretaria Municipal de Educação, do Executivo Municipal, pais dos alunos das escolas de educação básica e das instituições de ensino superior).

Das funções previstas em lei para o Conselho, 50% consideram que o órgão, atualmente, só responde por funções consultivas. 20% consideram o conselho consultivo e deliberativo e somam 10% cada uma as opções “somente deliberativo”, “normativo e consultivo” e todas as opções. Avaliando, num aspecto geral, a atuação do Conselho, 100% a consideram positiva, sendo que 80% apresentaram ressalvas a este resultado. A maioria (70%) também considera o conselho de educação representativo de sua população, 20% o considera em partes e 10% não o considera representativo. A ainda latente necessidade de avanço nas questões de eficiência pode ser lida através dos resultados de avaliação do conselho. É inevitável concordar que a presença do Conselho, por si só, já é uma



conquista não só para os que ali estão, mas para toda a sociedade envolvida no processo educativo. Contudo, os próprios conselheiros (governamentais e da sociedade) reconhecem os problemas que enfrentam, como cita um dos representantes da Secretaria de Educação: “Na medida do possível as ações estão direcionadas para o que é de atribuição. Estamos nos constituindo.” Assim, é observável que o processo de democratização do espaço do Conselho ainda não acabou, e que passa não só pela questão de representação, mas também da forma de gerenciamento interno dos debates. Mais importante é a constatação que os conselheiros têm consciência de que estão em momento de aprendizagem. Neste ponto, é importante ressaltar que a composição do conselho foi completamente renovada há dois anos, na ocasião de mudança de governo, sendo reeleita somente uma representante, como suplente do representante das entidades de nível superior. Desta forma, apesar da criação do Conselho datar de 1976ⁱⁱⁱ, as renovações constantes de composição, desta última vez de forma praticamente total, o impede de criar uma cultura da instituição, que seja preservada e influencie a gestão interna das ações conselhistas. A própria presidente do Conselho considera que ele está começando seu trabalho agora, depois de se adaptar às mudanças de governo advindas da eleição.

Neste sentido, a colocação de demandas é, ainda, muito governamental, devido às necessidades que a Secretaria enfrentou de reestruturação e que precisariam passar pelo Conselho. Assim, só agora, com a estabilização dos planos de governo, será possível pautar a agenda pelas demandas dos representantes da população e garantir, numa primeira instância, uma representação dos interesses que chegam via sociedade civil. Assim, o Conselho se torna um receptor de informações das atividades estatais já em curso, e não um produtor de políticas públicas. Fica palpável que sua função é consultiva. Apesar de sua natureza deliberativa – ou seja, tem poder de veto em ações da Secretaria – os assuntos chegam ao Conselho formatados, previamente deliberados, como mostra a fala do representante dos pais: “Em parte, esta política é muito recente e complicada. Os gestores não abrem muito espaço para discutir projetos e planos. Somos mais aprovadores das idéias e projetos”.



Em relação à representação, 90% se consideram representantes das classes que representam e 10% não se consideram. Quando questionados sobre o motivo de sua participação no conselho, metade (50%) considerou como único motivo ter sido indicado pela categoria. Escolheram duas opções, a de terem sido indicados e acreditarem na necessidade de discutir políticas públicas de educação, 20% dos entrevistados. Em relação aos motivos da consideração de representação, a questão propunha diagnosticar a representação presuntiva (GURZA LAVALLE, HOUTZAGER e CASTELLO, 2006b), ou seja, a legitimidade de representação aferida pelos argumentos defendidos pelos conselheiros. A maior parte dos argumentos se concentrou na essencial presença no Conselho. A representante das entidades de ensino superior considerou sucintamente que “se faço parte, represento em algum grau esse grupo”, opinião compartilhada pelos representantes da Secretaria de Educação: “[represento] por acompanhar as reuniões que são organizadas” e “me envolvo com as discussões, procuro buscar informações e propor alternativas para melhoria do trabalho realizado em relação à Educação”. Assim, a representação não está ligada ao relacionamento com os que são representados, e sim com o processo eleitoral de autorização de representação e seu subsequente exercício.

Após discutir sobre as atribuições legais e as realmente exercidas, debate diretamente relacionado ao empoderamento dado à sociedade, entra em pauta a questão da representação. Mais uma vez, os conselheiros, apesar de se considerarem representantes da população municipal, crêem que este processo ainda precisa ser desenvolvido e representado, inclusive através da reforma do Regimento Interno. O Poder Executivo reconhece que “não dialoga com as necessidades dos representados pois ainda não há mecanismos para tal”. Neste sentido, a presidente do Conselho considera que as categorias representadas não são capazes de abarcar todas as necessidades educacionais da cidade, por serem limitadas ou por demais generalizadas. Destaca-se que a representação é turbada no processo de participação uma vez que limitações regimentais impedem uma equânime captação das demandas dos representados. É consenso que se impende uma reforma nesse sentido, inclusive no tocante à composição dos órgãos representativos.



Tendo em vista os dados apresentados e o acompanhamento do órgão, vê-se claramente que ele ainda procura o caminho (e caminha) para uma situação estável, não configurada neste momento.

ESTRATÉGIAS DE ENCAMINHAMENTO PARA UM CONSELHO RESPONSÁVEL

Esta seção se destina a procurar alguns caminhos que poderiam ser úteis ao Conselho em sua tarefa de melhor representar os que, mesmo sem saber, têm no Conselho um centro fértil de poder – e, portanto, capaz de empoderar.

Young (2006) acredita na necessidade de uma democracia comunicativa, onde os cidadãos chamam os representantes para os processos de comunicação – prestação de contas contínua, e não somente nos momentos de autorização (YOUNG, 2006). Fica claro que a tônica da mudança é a ênfase em mecanismos de entendimento entre representantes e representados, para que a sociedade inteira se aproprie do Conselho, e não só seus membros eleitos. Mais do que uma lei que obrigue conselheiros a prestar contas, é preciso dar condições para que a prestação não só informe, mas construa um conhecimento sobre o que é trabalho no interior do Conselho e instigue os que estão fora da arena do debate a participar.

Este debate não precisa acontecer, propriamente, em nível de Conselho Municipal de Educação. Se houver um esforço para a estruturação de uma rede capilar de conselhos, partindo dos Conselhos Escolares até o Conselho Municipal, se torna mais simplificado o processo comunicativo. Dessa forma, diversos problemas podem ser solucionados ao olharmos para a estruturação de pequenos grupos, ainda que dentro das próprias unidades de ensino. Estas unidades de ensino, uma vez organizadas, podem levar seu debate interno, através de seus representantes, aos conselheiros de suas categorias. As demandas organizadas nas bases são mais passíveis de serem decodificadas pelos Conselheiros, que podem prestar uma representação mais eficiente. Da mesma maneira, conselhos escolares organizados podem pedir contas das ações de seus representantes, os regulando. Young (2006) coloca a importância da coesão do grupo como fator chave para uma representação eficaz. Se o conselheiro não consegue identificar as demandas de sua classe, por estar demasiadamente diluída entre todos os representados desorganizados, só lhe resta supor qual são suas vontades de acordo com sua



perspectiva equânime, fato recorrente no Conselho, que pôde ser observado pelas falas dos conselheiros. Não se pode delegar a representação pela própria falta de identidade do grupo. Só pode ser devidamente representado o grupo com um mínimo de harmonia (YOUNG, 2006).

As vias institucionais podem ser eficazes para a promoção de uma melhor representação, no sentido de promover grupos mais coesos a serem representados no Conselho. Como proposto pela presidente atual do Conselho, trazer membros mais específicos para cada categoria tornaria os interesses de cada setor mais identificáveis. Os representados de cada conselheiro teriam mais facilidade para se reunir e dialogar, visto que enfrentam as mesmas necessidades. Além disso, setores complementares a Educação, como Assistência Social, também poderiam trazer contribuições, no sentido de assistência técnica e informativa, e por isso devem ser pensados como parceiros a estarem presentes na estrutura do Conselho, segundo sugestão da presidente do Conselho.

Além da necessidade institucional de tornar a representação mais plural e menos generalista, é preciso pensar em como o trabalho vem sendo dividido dentro do Conselho. Apesar de contar com um plano de trabalho para todo o ano, os itens da pauta às vezes se perdem em meio às discussões, além de serem postergados em razão das urgências. Entende-se necessário, ainda, tornar o Conselho mais eficiente, por exemplo, através da divisão em pequenas comissões, que se aprofundariam em determinado item da pauta, o que organiza a discussão e a torna mais eficaz, diminuindo o tempo necessário para a operacionalização de seu resultado.

Portanto, quatro frentes podem ser otimizadas para a melhoria da representação no Conselho: a comunicativa, proposto por Young (2006), objetivando amenizar as assimetrias de informação; a institucional/gerencial, no sentido de aumentar o número de conselheiros e dividir o trabalho internamente; a estruturante, para criação de uma rede desde os Conselhos Escolares até o CMED; e a regulatória, para que os conselheiros não ajam deliberadamente, mas prestem contas de suas ações. Note-se que as quatro frentes guardam relação de sinergia, no que diz respeito à maximização de possibilidades.



CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o quadro relatado não difere de maneira generalista do que se observa em outros conselhos de políticas públicas, tanto em educação como em outros setores.

No tocante da representação, tópico central deste trabalho, a relação entre representantes e representados é nebulosa, por questões estruturais e de cunho social, e até pela crença de que é possível reduzir a representação a poucos membros especializados, que se dispõem a cumprir um, por vezes, pesados papel. Young (2006) acredita que a representação é, ao mesmo tempo, necessária e impossível: necessária como condição estrutural da democracia, e impossível por exigir do representante muito mais do que suas limitações são capazes de cumprir – a antiga dificuldade de concentrar, em alguém, todas as vontades que fariam a composição do bem público (SCHUMPETER, 1984). Assim, a solução proposta pela autora é mudar o conceito pelo qual enxergamos a representação. Precisariamos superar a idéia de representação como substituição de alguém ausente, passando à definição de representação a partir da relação dos representados entre si e com o conselheiro eleito (YOUNG, 2006). Tendo em vista a sociedade liberal em que se inserem os conselhos, este paradigma de contato entre as partes remete à crítica de Michels (1982) sobre a individualização característica da sociedade contemporânea. A individualização dificulta a formação de laços, especialmente quando em torno de questões públicas, tornando a representação um vínculo extremamente frágil. A tentativa de fortalecê-los passa pelas sugestões apresentadas na seção anterior.

Se levarmos em conta as proposições de O'Donnell (1994), podemos considerar que o Estado, por sua proposição de contar com um conselho, reconhece que não é capaz de, sozinho, representar o interesse de todos. Ou seja, o Estado, dispondo de um Conselho, reconhece em si a quebra com a teoria da representação pura. No entanto, este processo não necessariamente é completo dentro de suas instituições – e de seus Conselhos. E é aqui que se vislumbra espaço para as instituições políticas avançarem democraticamente, através da inclusão de mais atores no jogo político; e através de ações que possam ser premeditadas pelos representados, ou seja, se tornam estáveis – mesmo que seus participantes mudem que se possa esperar o mesmo comportamento deles (O'DONNELL, 1994). Assim, o



Conselho não pode depender somente do comportamento de seus membros, mas deve firmar-se como instituição democrática, coerente com o desenvolvimento do Estado. O objetivo não é transformá-lo em um órgão rígido, mas confiável, que não seja lançado de um lado para outro por interesses individuais. Lembre-se que a estabilidade não significa fim do conflito, mas conflitos orientados para resolução de problemas comuns.

Assim, democracias fortes contam com instituições democratizadas em seu interior. O Conselho, para ser representativo, precisa ser capaz de fornecer informações, ser contestável, compartilhar poder. A chave para o compartilhamento de poder e efetiva representatividade dos Conselhos é um movimento duplo: de organização da base para monitorar os conselheiros, e da abertura dos conselheiros para compartilhar o poder com a sociedade. O Conselho não pode funcionar desprendido da sociedade, assim como funcionam, tradicionalmente, as representações de poder no Brasil. Já que é proposto acreditar que podem muito, então que a sociedade, de forma coesa, consiga prover ele sua devida magnitude, superando o individualismo característico das democracias liberais e caminhando para a resolução de conflitos em centros de debate.



REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **Conselhos além dos limites**. São Paulo: Instituto de Estudos Avançados/USP, 2001.

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade Civil e Participação Social no Brasil**. Brasília: Projeto Brasil em Três Tempos: 2007.

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

BARTHOLO Jr. R. S.; MOTA, C. R.; FERREIRA G. S.; MEDEIROS C. M. B. **Democracia, participação e direito**: o papel dos conselhos nas políticas sociais brasileiras. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 8, 2003, Panamá.

BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS. **Democratizar a democracia**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2002.

BORDIGNON, Genuíno. **Perfil dos Conselhos Municipais de Educação 2007**. Brasília: Ministério da Educação – Secretaria de Educação Básica, 2008.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.). **Políticas de cidadania y sociedad civil em tiempos de globalización**. Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004, p. 95-110.

FERREIRA, Nilda Teves. **Cidadania**: uma questão para a educação. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

GURZA LAVALLE, Adrián; HOUTZAGER, Peter P.; CASTELLO, Graziela. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. In: **Lua Nova**, São Paulo, nº 67, 2006a.

_____. Representação Política e Organizações Cívicas: Novas instâncias de mediação e os desafios da legitimidade. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, vol. 21, número 60, fevereiro/2006b.

LAMOUNIER, Bolívar. **Da Independência a Lula**: dois séculos de política brasileira. São Paulo: Augurium Editora, 2005.



LEITE, Cristiane Kerches da Silva; PERES, Ursula Dias; IGLECIAS, Wagner. **GT 12: Desafios e dimensões contemporâneas do desenvolvimento - Agendas governamentais de desenvolvimento: uma análise comparativa da implementação de políticas de saúde no Brasil, Argentina e Chile.** In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 33, 2009, Caxambu.

LÜCHMANN, Lúgia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** São Paulo: Lua Nova, 70: 139-170, 2007.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan. Eleições e representação. In: **Lua Nova**, São Paulo, nº 67, 2006.

MICHELS, Robert. **A sociologia dos partidos políticos.** Brasília: UnB, 1982.
MOSCA, Gaetano. **História das doutrinas políticas desde a Antigüidade.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1968.

O'DONNELL, Guillermo. Delegative Democracy. In: **Journal of Democracy**, Baltimore, Vol. 5, No. 1, Jan./1994.

PREFEITURA DE SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Sumário de Dados 2009 de São Bernardo do Campo (ano base 2008).** 2009. Disponível em: <http://www.saobernardo.sp.gov.br/dados1/arquivos/sumario/SBC_DADOS_Completo.zip>. Acesso em: 10 ago. 2010.

SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei nº 2.240, de 13 de agosto de 1976.** Dispõe sobre a consolidação da reforma administrativa e aprova o plano de classificação de cargos e funções (PCCF) da administração municipal de São Bernardo do Campo.
SÃO BERNARDO DO CAMPO. **Lei nº 5.189, de 18 de setembro de 2003.** Dispõe sobre a reorganização do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências.

_____. **Lei Orgânica de São Bernardo do Campo.** 1990. Disponível em: <http://www.camarasbc.sp.gov.br/?pagina=lei_organica>. Acesso em: 2 set. 2010.

SCHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, socialismo e democracia.** Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. In: **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, 2005.



TOCQUEVILLE, Alexis (1835). **A democracia na América**. Belo Horizonte: Itatiaia/EDUSP, 1977.

YOUNG, Iris Marion. Representação política, identidade e minorias. In: **Lua Nova**, São Paulo, nº 67, 2006.

ⁱ Isto porque é necessário um número de votantes elevado a fim de eleger um representante. Assim, pequenos grupos não conseguem eleger seus representantes frente aos grupos maiores.

ⁱⁱ Artigo 14 da CF/88.

ⁱⁱⁱ Lei municipal nº 2.240/1976.

AUTORIA

Tamara Ilinsky Crantschaninov – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas (Curso de Mestrado Acadêmico em Administração Pública e Governo).
Endereço eletrônico: tamaracrants@gmail.com



NEGOCIANDO COM A ADMINISTRAÇÃO: EXPERIÊNCIAS CONCRETAS NA SUPERAÇÃO DOS OBSTÁCULOS À NEGOCIAÇÃO DE PARTICULARES COM O ESTADO

Breno Zaban Carneiro

RESUMO

O texto aborda a dificuldade percebida pela administração pública brasileira em negociar acordos com particulares. A origem desta dificuldade é identificada na tradição jurídico-institucional brasileira, que demanda uma obediência a regras e procedimentos potencialmente constrangedores ao esforço de negociação. Propõe-se que esta dificuldade pode ser enfrentada por meio da construção de um programa de negociações estruturado e compatível com as demandas de direito constitucional e administrativo. Para tanto, destaca-se a importância da elaboração de cinco elementos primordiais, quais sejam: 1) normatização; 2) procedimento; 3) critérios para avaliação de acordos; 4) limites e restrições; 5) estrutura e padronização. O desenvolvimento destes elementos é então ilustrado a partir das experiências concretas do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE. Conclui-se pela pertinência das experiências do CADE no sentido de instruir a viabilidade da construção de um programa de negociações eficaz que atenda as demandas jurídico-burocráticas da administração pública brasileira.



1 INTRODUÇÃO

Concedida a palavra à advogada, esta inicia sua sustentação oral enfatizando que “este colegiado tem a responsabilidade por este precedente, que transforma o CADE em um verdadeiro balcão de negócios”¹. No caso, discutia-se uma proposta de acordo para encerrar um processo administrativo que investigava uma infração à ordem econômica.

A afirmação da advogada gerou alguma comoção na sessão de julgamento, o que não é de se surpreender dada a conotação pretendida pelo termo “balcão de negócios”. Tratava-se de uma insinuação implícita de que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, autarquia destinada a defender e promover a concorrência no Brasil, estaria aprovando acordos de legalidade e moralidade questionáveis.

Por que a expressão “balcão de negócios” é tão ofensiva para a administração pública? Um empresário flexível a acertos alternativos seria percebido como astuto e hábil. Um cidadão que aceita um acordo de guarda compartilhada dos filhos que teve com seu ex-cônjuge certamente seria visto como razoável e ponderado. Por que então o administrador público deveria ser tão cioso de alegações de que estaria admitindo acertos alternativos de resolução de disputas?

Parte significativa dos servidores públicos teria uma resposta rápida para esta pergunta. E a maioria das respostas poderia ser enquadrada em algumas linhas comuns: a administração pública só pode seguir regras estritas; não é possível dispor livremente do interesse público; o agente público só pode fazer o que a lei manda.

¹ Sustentação oral proferida no âmbito do PA 08012.008024/1998-49 na Sessão Ordinária de Julgamento nº 383, de 04 de outubro de 2006. Áudio disponível em <http://www.cade.gov.br/gravacoes/audio/antes2010/sessao383.asp>. Último acesso em 04/05/2011. A citação acima foi precedida pela seguinte sustentação: “É com certo constrangimento que eu subo à tribuna para impugnar uma proposta de acordo que está sendo submetida. Por contrariar três princípios constitucionais: o da legalidade, o da isonomia e o da moralidade administrativa. Este acordo foi negociado escusamente, às escondidas. Pelo menos da representante, que aqui esteve e nunca foi informada do que estava efetivamente ocorrendo. Este colegiado tem a responsabilidade por este precedente, que transforma o CADE em um verdadeiro balcão de negócios, se aprovado.”



O fato de que pessoas com experiência na administração pública tenham uma resposta pronta a essa pergunta é o elemento que constitui o pano de fundo deste artigo. A administração pública brasileira possui uma cultura clara e ostensiva de obediência a certas regras, princípios e procedimentos. E a idéia de acordos com particulares como uma forma aceitável e vantajosa da ação administrativa ainda não parece ter sido disseminada de forma eficaz.

A experiência do CADE tem demonstrado a utilidade e pertinência de acordos como mecanismo de ação governamental. Somente em 2010, o CADE realizou acordos prevendo o recolhimento de mais de cem milhões de reais ao Fundo de Defesa de Direitos Difusos. A promoção de uma política de negociação aumentou a eficiência e o impacto do CADE ao mesmo tempo em que permitiu a economia de vastas quantidades de recursos públicos. Trata-se de uma via de ação eficaz que um país em desenvolvimento simplesmente não pode deixar de explorar.

O objetivo deste texto é discutir como abordar esta dificuldade jurídico-institucional para a administração negociar. Para tanto, será feito, em um primeiro momento, um breve debate acerca da natureza da dificuldade institucional associada à realização de acordos entre o Estado e particulares no Brasil. Em seguida, será abordada a forma como o CADE tem buscado superar essa dificuldade para promover acordos em benefício da sociedade brasileira. Espera-se que essa metodologia oriente adequadamente a discussão sobre a estruturação e o aprimoramento de programas de negociação eficazes e juridicamente adequados.

2 A OBJEÇÃO BUROCRÁTICO-JURÍDICA

A administração pública brasileira é caracterizada pela confiança no procedimento burocrático como uma proteção contra o patrimonialismo e a corrupção. A idéia subjacente a esta concepção é a de que a obediência a regras específicas e pré-estabelecidas constituiria uma garantia de que o agente público não estaria atuando de forma contrária ao interesse público. Considerando o risco de que uma pessoa má intencionada use indevidamente recursos estatais, impõe-se uma séria de amarras na expectativa de que tais constrangimentos limitarão a capacidade de eventuais infratores gerarem dano ao Estado.



Esta concepção é promovida com ênfase pela literatura de direito administrativo. O trecho abaixo, retirado de uma obra bastante influente em direito administrativo, sintetiza esta noção geral:

Ao contrário dos particulares, os quais podem fazer tudo o que a lei não proíbe, a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize. Donde, administrar é prover aos interesses públicos, assim caracterizados em lei, fazendo-o na conformidade dos meios e formas nela estabelecidos ou particularizados segundo suas disposições. Segue-se que a atividade administrativa consiste na produção de decisões e comportamentos que, na formação escalonada do Direito, agregam níveis maiores de concreção ao que já se contém abstratamente nas leis.²

Nesta linha, a primazia das regras na atividade administrativa é reputada tão prioritária a ponto de se entender a atividade administrativa como uma mera “produção de decisões” na “formação escalonada do Direito”. A força destas idéias na administração pública brasileira é evidenciada pelo fato de que livros de direito comumente ocupam significativa atenção do administrador público. A capacidade de execução de um gestor governamental está pelo menos tão associada ao seu conhecimento de aspectos específicos das normas e regulações estatais quanto o seu conhecimento de fundo acerca da área em que atua.

A primazia da regra é inclusive percebida em um âmbito pessoal. Em várias ocasiões, o administrador público vê-se em uma situação de evidente contraposição entre a resposta mais eficiente a uma demanda e a resposta mais facilmente justificável de um ponto de vista jurídico. Nestas circunstâncias, surge um dilema comum ao gestor: deve realizar a ação que, no fundo, melhor atende ao interesse público, ou deve realizar a ação que, embora ele julgue inferior, diminui o risco de ele ser responsabilizado por não ter seguido estritamente as regras? Esse dilema é decidido também sob a compreensão de que, nos casos em que o gestor aceitar o risco de seguir a opção mais eficiente para a administração, deverá em seguida decidir se vale a pena o esforço de elaboração de uma justificativa longa e dispendiosa para um ato que foge do padrão usual. Nota-se aqui um grande incentivo ao gestor para aceitar a solução menos eficaz e, desta forma, evitar uma longa quantidade de trabalho e significativo risco à sua imagem e patrimônio pessoais.

² MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2007. 22ª Edição. P. 102



Tal prioridade à obediência a regras cria evidentes dificuldades à negociação de acordos. Uma negociação pode ser definida em termos gerais como “comunicação feita com o propósito de persuasão”³. Trata-se de um processo que, por sua própria natureza, afasta-se da noção geral de regras específicas e congruentes tendentes a um resultado identificável de forma prévia e definida.

Negociações não ocorrem de forma ordeira. Negociações envolvem comunicados isolados, conversas informais, ameaças, intervenções por fora da mesa de negociações, decisões táticas imediatas e muitos outros aspectos que simplesmente não são regulados e previstos pelas normas gerais de conduta da administração.

Além disso, a própria noção de negociação impõe ao servidor público a substituição da lógica de império da administração. O Estado efetivamente possui o monopólio da violência e os meios para constranger a ação dos particulares. Mas, em uma negociação, a outra parte só irá aceitar um acordo se o acordo também for vantajoso para ela⁴. Admitir esse fato implica compreender que a preservação da supremacia do interesse público não necessariamente demanda a imposição absoluta de uma decisão pela administração. A idéia de diálogo e acomodação de interesses de particulares certamente levanta alguma preocupação por parte do servidor que não deseja ser acusado de estar realizando desvio de finalidade na ação pública.

Neste contexto, surge a questão: é possível desenvolver um programa eficaz de negociações que consiga atender às exigências burocráticas e jurídicas que constroem a atuação da administração pública? Que características um programa dessa natureza deveria apresentar e como ele poderia ser implementado?

³ GOLDBERG, Stephen *et alli.*, *Dispute Resolution: Negotiation, Mediation and Other Processes*. Ed. Aspen Lalo & Business, 1992, p. 17 *apud* AZEVEDO, André Gomma de (org), *Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação Vol 3*. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004. P. 299

⁴ Por este motivo, a literatura em técnicas de negociação enfatiza a importância de conhecer a fundo os interesses da outra parte. Nas palavras de Lax e Sebenius, “Since your counterparts will say yes for their reasons, not yours, you need the maximum insight possible into how well their interests would be met by a deal versus their best no-deal option.” LAX, David A. e SEBENIUS, James K. *3D Negotiation powerful tools to change the game in your most important deals*. Boston: Harvard Business School Press, 2006. P. 71



A perspectiva deste artigo é de que o sucesso de um programa de negociações pode ser promovido por meio da elaboração de cinco pontos distintos: 1) a possibilidade de acordo deve ser juridicamente admissível; 2) deve ser estabelecido um procedimento básico para a recepção e negociação de propostas; 3) os parâmetros apreciados pela autoridade ao aferir a conveniência e oportunidade de uma proposta devem ser objetivamente aferíveis; 4) os limites e restrições à admissão de acordos pela autoridade devem ser esclarecidos e obedecidos; 5) deve ser desenvolvida e promovida estrutura técnica e operacional de apoio para assegurar que a experiência negocial da administração seja mantida e aprimorada.

Estes não são os únicos elementos capazes de determinar o sucesso de um programa de negociações. E alguns destes elementos podem ser dispensáveis para o desenvolvimento inicial de um programa. Esta enumeração pretende focar a relevância destes elementos e não isolá-los como causas únicas ou imprescindíveis para a negociação pela administração.

Entende-se aqui que a melhor forma de evidenciar a utilidade e pertinência destes pontos é ilustrando a sua aplicação em um caso concreto. Por este motivo será discutida na seção seguinte a experiência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE na elaboração e promoção dos cinco pontos citados acima. A experiência do CADE não é perfeita e críticas podem certamente ser feitas ao programa de negociações atual do Conselho. Ainda assim, trata-se de uma experiência bem-sucedida, que tem economizado grande quantidade de recursos públicos e que tem ampliado o impacto do CADE em sua atividade fim, qual seja a promoção da concorrência no Brasil.

3 A EXPERIÊNCIA DO CONSELHO ADMINISTRATIVO DE DEFESA ECONÔMICA

3.1 Permissibilidade Normativa Abstrata

O primeiro requisito para que um programa de negociações na administração pública possa funcionar adequadamente é a existência de legislação autorizando explicitamente a celebração de acordos ou, pelo menos, a ausência de regras explícitas vedando tal celebração.



A primeira hipótese não levanta muitos questionamentos. Havendo disciplina legislativa específica autorizando a negociação, dificilmente se levantaria objeção significativa à idéia abstrata de acordo.

O segundo caso suscita maiores questionamentos. Poderia o administrador transigir ou negociar com um particular mesmo quando a lei não autorize explicitamente tal possibilidade? É possível enxergar hipóteses em que, embora não prevista em lei, a negociação irá resultar em claro benefício líquido à administração pública. Nestas hipóteses, parece admissível se cogitar de uma justificativa convincente vinculando este comportamento excepcional a razões de conveniência e oportunidade administrativa. Ainda assim, observa-se um gargalo a mais a ser vencido na já difícil tarefa de negociação de um acordo pela administração.

A experiência do CADE é restrita à hipótese menos controversa de autorização explícita. De acordo com a Lei nº 8.884/94, compete ao CADE decidir sobre a existência de infração à ordem econômica e aplicar as penalidades previstas em lei⁵. A Lei nº 8.884/94 estabelece que, ao invés de decidir de forma definitiva acerca da existência de tal infração, o CADE pode celebrar com os investigados um compromisso de cessação de prática. Dessa forma, a possibilidade abstrata de negociar acordos é livremente atribuída ao CADE.

O CADE tem se mostrado bastante cioso dos limites legais à sua capacidade de fazer acordos. Esta posição de cautela mostrou-se bastante evidente no julgamento do Processo Administrativo nº 08012.008372/1999-14⁶. Este

⁵ Esta é uma das diversas competências atribuídas pela Lei ao CADE. Para os fins deste artigo, será enfocada apenas a atribuição do CADE de reprimir infrações à ordem econômica.

⁶ BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Ata da 386ª sessão ordinária de julgamento. Diário Oficial da União de 27/11/2006 nº 226, Seção 1 páginas 47 e 48. BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Procuradoria Federal. Parecer número 288/06 da Procuradoria do Federal – CADE. Processo Administrativo 08012.008372/1999-14. Representantes: Comissão de Defesa do Consumidor, Minorias e Meio Ambiente da Câmara dos Deputados. Representadas: Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos (ABECITRUS) e outros. Relator: Conselheiro Luiz Fernando Rigato Vasconcellos. Brasília, 30 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000372351984.pdf Acessado: 04 de maio de 2011. BRASIL. Ministério Público Federal – Ofício perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Parecer MPF-CADE nº 066/2006. Processo Administrativo 08012.008372/1999-14. Representados: Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos (ABECITRUS) e outros. Processo Administrativo 08012.001255/2006-66. Representados: Antônio



processo, instaurado em 1999, trata de investigação para apurar indícios de conduta anticompetitiva supostamente praticadas por parte das indústrias processadoras de suco de laranja concentrado. Em 2006, enquanto o processo ainda estava em fase de instrução, foi iniciada negociação para encerramento do processo.

A grande discussão que se iniciou no âmbito do SBDC não foi sobre o mérito em si da proposta de acordo, que previa o pagamento de 100 milhões de reais a título de contribuição pecuniária, e sim sobre a possibilidade ou não da realização do mesmo. A realização de acordos havia sido prevista desde a edição da Lei 8.884/94, lei que rege o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência - SBDC. Entretanto, posteriormente, a Lei 10.149/00 proibiu a celebração de acordos em casos de cartel.

Duas posições contrárias se insurgiram na discussão do acordo. Segundo a Procuradoria Geral do CADE, não haveria qualquer óbice legal a sua realização, pois as condutas ou infrações eram anteriores a vigência da Lei que realizou a mudança. Já para o Ministério Público Federal, havia evidências de que o cartel permaneceu atuando após o ano de 2000, razão pela qual a proibição da realização de TCC deveria ser acatada no caso concreto, dentre outras razões discutidas.

Acatando o entendimento do Ministério Público Federal, o Plenário do CADE rejeitou a proposta de acordo, optando pela não suspensão do processo administrativo e, conseqüentemente, pela continuidade das investigações⁷. A postura adotada pelo CADE neste caso marcou seu conservadorismo em matéria de negociações: mesmo em um caso em que havia argumentos cogentes de sua própria procuradoria a favor do acordo, o CADE decidiu por afastar a possibilidade de solução negociada da matéria.

Carlos Blanco e outros. Relator: Conselheiro Luiz Fernando Rigato Vasconcellos. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000372321287.pdf Acessado em: 04 de maio de 2011.

⁷ Por oportuno, vale destacar que a Lei 11.482/2007 voltou a permitir a celebração de acordos em casos de cartel, alterando a redação dos dispositivos e exigindo novos requisitos obrigatórios para a sua celebração



3.2 Procedimento

O fato de a negociação de acordos ser autorizada por lei não afasta o problema da objeção jurídico-institucional. De fato, este é apenas um primeiro passo⁸ no desenvolvimento de um marco institucional capaz de chancelar negociações pela administração. Poder fazer um acordo não significa que qualquer acordo possa ser feito. E, a menos que a administração tenha segurança acerca de quando e de que modo possa realizar tais acordos, a permissão legal à negociação não implicará grande impacto sobre a rotina do agente público.

A necessidade de clareza quanto ao momento e a forma para a realização de uma negociação mostrou-se particularmente evidente para o CADE no julgamento do Processo Administrativo 08012.001826/2003-10⁹, que investigava a existência de cartel entre empresas prestadoras de serviço de vigilância no Estado do Rio Grande do Sul.

Constavam nos autos inúmeras provas robustas confirmando a existência de cartel. O processo encontrava-se em estágio avançado, com todos os pareceres dos órgãos integrantes do SBDC opinando pela condenação das envolvidas. Nestas condições, o caso foi pautado para julgamento final pelo CADE no dia 19 de setembro de 2006. Subitamente, na véspera da sessão, foi requerida a celebração de acordo.

O Plenário do CADE foi veemente ao afirmar que este tipo de atitude, ou seja, uma proposta de acordo às vésperas do julgamento, deve ser refutado. Enfatizou-se que a apresentação de proposta apenas momentos antes do julgamento final da matéria não seria razoável e comprometeria o andamento processual. O CADE entendeu que não há conveniência para a Administração na realização de um acordo numa situação desta e seguiu o julgamento, que levou à condenação das envolvidas.

Afigura-se evidente, então, a necessidade de definição de um procedimento claro prevendo a apresentação de propostas e a sua subsequente negociação. Como particulares devem abordar o Estado e como uma proposta de acordo deve ser conduzida pela administração?

⁸ Como discutido no tópico anterior, este não é necessariamente um passo imprescindível. Por outro lado, é evidente a maior segurança ao administrador decorrente de tal previsão legal.

⁹ BRASIL. Ministério da Justiça - Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Áudio da 406ª sessão ordinária de julgamento. Referente ao Processo Administrativo 08012.001826/2003-10. Disponível: <http://www.cade.gov.br/gravacoes/audio/antes2010/sessao406.asp> Acessado em: 04 de maio de 2011.



O CADE prevê, em seu regimento, regras específicas acerca de como deve ser apresentada uma proposta de termo de compromisso de cessação de prática (TCC)¹⁰. Entre estas regras, incluem-se: 1) os elementos mínimos a serem apresentados; 2) a forma como a administração irá processar os dados e contatar os interessados; 3) a forma como a matéria será levada a decisão pelo Conselho; 4) o momento em que a proposta poderá ser apresentada; 5) o prazo máximo admissível para negociação.

Esta previsão regimental tem um escopo muito específico: a transformação da negociação em um processo formal. Para celebrar um acordo com o CADE, a parte deve protocolar um requerimento de negociação. Este requerimento é autuado e distribuído formalmente a um Conselheiro. O Conselheiro designa uma comissão composta por servidores e determina o início de negociações. É estabelecido um prazo máximo de 30 dias, prorrogável uma única vez por mais 30 dias. O processo de negociação pode tramitar em completa confidencialidade até o seu fim, quando o produto da negociação deverá ser divulgado e decidido em sessão pública de julgamento.

Este procedimento formal foi cuidadosamente refinado ao longo do tempo para atender a dois objetivos simultâneos: 1) assegurar a conformidade do processo de negociação do CADE às demandas jurídico-institucionais do ordenamento administrativo brasileiro; 2) garantir que o processo formal de negociações não limite ou constranja indevidamente a capacidade do negociador público de obter o melhor acordo possível à administração.

Neste sentido, observe-se que o procedimento descrito acima não impõe restrições substantivas ao negociador. A administração deve seguir imperativos de impessoalidade: o Conselheiro responsável pela negociação é decidido por sorteio e a Comissão de Negociações é composta por servidores do Estado. A administração deve seguir demandas formais de procedimento: a proposta inicial deve ser apresentada em um momento específico e o resultado da negociação deve ser decidido em um prazo pré-determinado. Obedecidas essas demandas gerais, o negociador público está livre para buscar o acordo que melhor atenda ao interesse público.

¹⁰ TCC é o termo padrão utilizado para designar acordos em processos administrativos referentes a infrações à ordem econômica.



Esta liberdade para negociar não implica que um acordo deva ser aceito apenas porque as formalidades exigidas foram atendidas. A definição de quando um acordo atende ou não ao interesse público é o próximo tópico a ser desenvolvido.

3.3 Critérios para Aferição da Adequação de um Acordo

Um acordo só deve ser aceito pela administração quando for claramente vantajoso para o interesse público. Essa afirmação clara e definida esconde o maior desafio para um programa de negociações na administração pública: como definir se, em um caso concreto, o acordo proposto é mais vantajoso para a administração do que a sua atuação unilateral?

A solução a esta questão depende de critérios específicos acerca da matéria de fundo negociada. O que faz um acordo em uma investigação de cartel ser vantajoso para a administração é bem diferente do que faria um acordo em uma licitação ou um acerto em uma definição de zoneamento urbano ser vantajoso para o público. Por este motivo, a experiência do CADE é instrutiva para outros setores em um aspecto bem específico, qual seja, a forma como critérios objetivos são buscados, registrados e consolidados. Os critérios em si irão inevitavelmente variar de acordo com o ambiente em que uma negociação ocorrer.

Um primeiro esforço do CADE no sentido de sistematizar o que constitui um acordo adequado foi realizado no âmbito do requerimento nº 08700.004992/2007-43¹¹. Este requerimento tratava de proposta de TCC apresentada em 2007 pela empresa Cimpor Cimentos do Brasil. No julgamento da proposta de acordo, foram feitas algumas considerações acerca do instituto do TCC, assim como sobre os princípios que devem orientar a administração na celebração do mesmo.

A análise feita envolvia a identificação dos custos e benefícios associados a cada possibilidade de escolha do administrado no caso. Neste sentido, sondaram-se os ganhos percebidos em diversas hipóteses diferentes, quais sejam: 1) a

¹¹ BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Voto proferido no Requerimento 08700.004992/2007-43 referente ao Processo Administrativo 08012.011142/2006-79. Requerente: CCB – Cimpor Cimentos do Brasil Ltda. Relator: Conselheiro Paulo Furquim de Azevedo. Brasília, 17 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000405511812.pdf Acessado: 04 de maio de 2011.



celebração de acordo de leniência, espécie de acordo realizado no início de uma investigação que envolve a denúncia da prática ilícita com conseqüente reconhecimento de culpa e colaboração na investigação; 2) celebração de TCC; 3) o prosseguimento do processo, com a possibilidade de condenação. A partir da análise desses cenários, foram realizadas algumas considerações gerais acerca da vantagem associada à celebração de um acordo.

Com o intuito de assegurar a efetividade de acordos de leniência, entendeu-se que, no caso de já haver, no processo, um acordo de leniência, um TCC envolverá necessariamente o reconhecimento de culpa e colaboração com as investigações. Caso não se observe essa hipótese, um eventual TCC com essas mesmas características deverá ter um desenho menos favorável que um acordo de leniência. Pretendeu-se assim incentivar a realização de acordos de leniência, que tem sido extremamente importantes para a identificação e investigação de novas práticas anticompetitivas.

Já um TCC sem essas duas características deve considerar o tamanho do desconto concedido a título de contribuição pecuniária, assim como os benefícios sociais de interrupção do processo. Neste sentido, é importante destacar algumas considerações feitas quanto à magnitude da contribuição pecuniária. Descontos muito grandes no acordo podem incentivar inocentes a celebrá-lo, o que não é recomendável. Quando a incerteza é grande quanto ao sucesso da investigação, os descontos oferecidos devem ser apenas marginais, por exemplo, como no caso da proposta de TCC ser oferecida no início do processo.

Diante das considerações feitas, verificou-se que, no caso concreto, o valor da contribuição pecuniária proposto pela requerente era inadequado para o tipo de acordo que ela pretendia e optou-se, de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade da Administração, pelo prosseguimento do processo administrativo.

Os critérios de apreciação da pertinência de um acordo foram sendo progressivamente aprimorados pelo CADE. Um bom exemplo desta progressão foi o acordo realizado no Processo Administrativo nº 08012.000820/2009-11¹². O caso

¹² BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Voto proferido no Requerimento 08700.001369/2009-09 referente ao Processo Administrativo 08012.000820/2009-11.



tratava de investigação de cartel entre os participantes do mercado de compressores herméticos para refrigeração. O processo havia sido instaurado diante de indícios de existência de contatos constantes entre as investigadas para a discussão de aumentos de preços, divisão de clientes e troca de informações.

As negociações tiveram início em 15 de junho de 2009 com a constituição de uma Comissão de Negociação. Ao final do período de negociação, foi apresentada a versão final da proposta de TCC. Dentre as obrigações previstas, estava a contribuição pecuniária de cem milhões de reais para a empresa envolvida. Segundo o voto do requerimento de TCC, a comparação desse valor deve ser realizada com base em um valor provável de imposição de multa no caso de condenação, o que envolveria um juízo de proporcionalidade.

No caso, o valor foi considerado conveniente e oportuno para a administração, dado que, caso as investigações continuassem, as seguintes consequências seriam percebidas: 1) maior possibilidade de discussão judicial; 2) ausência de reconhecimento voluntário da infração; 3) maior delonga no recolhimento do valor. Dentre as demais considerações do acordo, consta a renúncia ao direito de contestar a operação de busca e apreensão realizada, a obrigação de cessar a prática da conduta anticompetitiva admitida e a ausência de colaboração com a investigação, dentre outras estipulações, como a previsão de multa por descumprimento. Dessa maneira, a minuta de TCC foi homologada pelo Plenário.

Este caso demonstra um amadurecimento dos critérios objetivos de avaliação da pertinência de um acordo em cartel. Os ganhos para a administração foram claramente indicados e a sua mensuração foi eficazmente realizada em face às circunstâncias concretas do caso. Trata-se de um grande avanço no sentido de sinalizar, à sociedade e a potenciais interessados em acordos, o que o CADE considera justificável e vantajoso ao interesse público.

É importante observar que o aprimoramento dos critérios de análise de um acordo não obedece a uma progressão linear. Embora casos de cartel tenham sido tratados de maneira cada vez mais uniforme pelo CADE, a variedade de outras práticas anticompetitivas dificulta a tarefa de uniformização de critérios.



Um bom exemplo de tal fenômeno é o requerimento 08700.001238/2010-57¹³. Este caso envolvia a Companhia de Bebidas das Américas (Ambev) e investigava a inserção de uma nova garrafa de 630 ml no mercado de cervejas.

Este mercado no Brasil é caracterizado por um sistema de compartilhamento de garrafas, que são retornáveis e de uso comum. As mesmas garrafas opacas de 600 ml são utilizadas indistintamente por diversas cervejarias. Uma garrafa de 600ml que hoje tenha o rótulo da cerveja Skol pode, em algumas semanas, voltar ao mercado com o rótulo e o conteúdo da cerveja concorrente Kaiser.

Com a inserção da garrafa de 630 ml pela Ambev, surgiu a preocupação de que o sistema de compartilhamento de garrafas fosse alterado de uma maneira que afastasse a concorrência no mercado. Como as garrafas de 630ml eram similares às garrafas usuais de 600ml, concorrentes poderiam ser prejudicados ao recolher garrafas de 630ml nos pontos de venda e então não poderem preenchê-las com suas cervejas. O fato de que pontos de venda possivelmente não pudessem efetuar essa separação adequadamente aumentava a preocupação das autoridades.

Logo no início da investigação, o CADE, em medida preventiva, determinou que a Ambev se abstinhasse de engarrafar qualquer outra marca além da cerveja Skol na garrafa de 630 ml. O CADE determinou também que a Ambev realizasse a troca das garrafas de 630 ml em poder de suas concorrentes por garrafas de 600ml, observado que as concorrentes fossem as responsáveis por arcar com o custo do frete, ou seja, de levar as garrafas até a fábrica da Ambev para realizar a troca.

Neste contexto, a Ambev iniciou negociação com o CADE. Após longo período de negociações, foi celebrado pelo Plenário do CADE um TCC. Esse acordo previa que a Ambev se absteria de envasar qualquer marca de cerveja, atual ou futura, nas garrafas de 630 ml. Pelo acordo, a Ambev também obrigava-se a trocar as garrafas de 630ml que estavam na posse de seus concorrentes, responsabilizando-se, inclusive, pelo custo do frete.

¹³ BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Voto proferido no Requerimento 08700.001238/2010-57 referente ao Processo Administrativo 08012.002474/2008-24. Requerente: Companhia de Bebidas das Américas – Ambev. Relator: Conselheiro Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. Brasília, 20 de outubro de 2010. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000565361212.pdf Acessado em: 04 de maio de 2011.



O caso não envolveu o pagamento de qualquer contribuição pecuniária pela Ambev. As vantagens percebidas à sociedade decorreram de ações específicas por esta empresa e não do simples pagamento de multas. Ao admitir este acordo, o CADE admitiu parâmetros e critérios completamente distintos daqueles usualmente empregados em casos de cartel. E, no entendimento do CADE, obteve ganho imediato e significativo para a concorrência que dificilmente seria obtido com a mesma presteza caso tivesse seguido adiante com o processo.

Ainda nesta linha, merece destaque o requerimento 08700.005216/2007-61, pertinente ao PA 08012.008678/2007-98¹⁴. Este caso, referente a licitações para o projeto de hidrelétricas no Rio Madeira, é ilustrativo da diversidade de remédios que podem ser alcançados pela via negocial.

Os leilões de concessão das usinas hidrelétricas do Complexo Rio Madeira compunham um dos maiores projetos de produção de energia elétrica no país. O vencedor do leilão seria aquela empresa ou grupo que oferecesse o menor preço pela energia elétrica vendida no mercado regulado. A expectativa implícita era de que, quanto maior a concorrência entre as licitantes, menor seria o preço cobrado do consumidor de energia elétrica.

Ocorre que, previamente ao leilão, a construtora Noberto Odebrecht celebrou acordos de exclusividade com fornecedores de diversos equipamentos essenciais às obras, tais como geradores e turbinas. Ao obter tal direito de exclusividade, a Odebrecht criou o risco de que nenhuma outra empresa tivesse acesso aos fornecedores dos equipamento essenciais à participação na licitação. Havia, então, a preocupação de que a exclusividade evitaria que novos concorrentes pudessem ser admitidos ao leilão.

Neste contexto, foi adotada medida preventiva afastando parcialmente a validade das cláusulas de exclusividade. A Odebrecht contestou esta medida junto ao Poder Judiciário. Enquanto o caso se encontrava ainda em instrução no SBDC e antes que fosse emitida decisão final em qualquer instância, a empresa decidiu negociar com o CADE.

¹⁴ BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Despacho proferido no Requerimento 08700.005216/2007-61, referente ao Processo Administrativo 08012.008678/2007-98. Recorrente: Construtora Noberto Odebrecht S/A. Relator: Luis Fernando Schuartz. Brasília, 29 de outubro de 2007. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000524101468.pdf Acessado em: 04 de maio de 2011.



A negociação resultou em um acordo que previa a renúncia, por parte da construtora, aos direitos de exigência de exclusividade, ficando os fornecedores liberados para negociar e contratar com qualquer outro consórcio interessado em participar nos leilões de concessão das usinas. Nos termos do acordo, a Odebrecht não precisaria efetuar qualquer contribuição pecuniária.

A estrutura deste acordo, que demandava da Odebrecht apenas a renúncia de alguns direitos, seria provavelmente impensável nos casos de cartel citados acima. E, ao contrário do caso da Ambev, não demandava considerável esforço por parte da compromissária. Ainda assim, mostrou-se um acordo extremamente vantajoso para a sociedade. Segundo estudo da SDE, a assinatura desse acordo, que garantiu a concorrência na realização do leilão e a conseqüente troca de lances mais vantajosos, implicou uma economia de até 16,4 bilhões de reais¹⁵ para os consumidores brasileiros de eletricidade.

Evidencia-se assim que a busca por critérios objetivos acerca da pertinência de um acordo não necessariamente levará a uma solução uniforme e fixa. Nestas circunstâncias, o negociador público terá de se acostumar à tarefa de sempre buscar critérios objetivos e nunca fechar os olhos a vantagens alternativas decorrentes de um acerto. Ainda assim, há limites que não devem ser ultrapassados. Este é o tema do próximo tópico.

3.4 Limites e Restrições

Acordos podem ser vantajosos à sociedade pelos mais variados motivos e é importante que o negociador público esteja atento a todas as possibilidades de criação de valor pela via negocial. Isso não significa que qualquer acordo possa ser admitido. O agente público deve sempre ter clareza quanto ao que extrapola o limite do que é admissível para a administração pública.

Os critérios básicos são simples. O acordo deve ser benéfico à sociedade e não à pessoa do negociador. A negociação não deve atropelar os princípios básicos da administração. Não deve ser atribuído tratamento privilegiado a qualquer parte. Não devem ser admitidas iniciativas das partes que busquem burlar ou enfraquecer o procedimento de negociação desenhado pela administração.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Proteção e Defesa Econômica da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Combate a cartéis em licitações – Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação. Coleção SDE/DPDE 02/2008, 2008, p. 7



O CADE tem se esforçado para delinear com precisão os limites à atividade negocial. Foi com este espírito que foi rejeitado o acordo proposto no Requerimento 08700.000357/2010-92¹⁶. Este caso envolvia investigação de cartel entre empresas do setor de prestação de serviços de transporte aéreo de carga. Requisitada a negociação por uma das requerentes, foi instaurada comissão de negociação e iniciado o prazo de 30 dias.

Nas duas primeiras reuniões, foram discutidos os termos do TCC e as demandas do CADE. Após a segunda reunião, as requerentes não fizeram mais contato com a comissão. Ao se encerrar o prazo inicial, solicitaram prorrogação do prazo de negociação por mais 30 dias. Mesmo após esta dilação, restaram silentes e marcaram nova reunião apenas no 56º dia do prazo.

Ao rejeitar o acordo, o Plenário destacou que a atitude da empresa demonstrou descaso para com a estrutura de negociações do CADE¹⁷. Foi destacado, inclusive, que tal atitude poderia representar uma estratégia da empresa de burlar o procedimento padrão de negociações. Por meio desta burla ao processo, a empresa teria tentado lograr um acordo mais vantajoso ao confundir a administração, ora lidando com a comissão de servidores, ora abordando diretamente os Conselheiros. Tal comportamento, segundo entendimento do Conselho, não haveria de levar a um acordo que atendesse o interesse da sociedade.

A abertura à idéia de negociação pela administração deve ser acompanhada de uma noção clara dos limites à via negocial. Ao rejeitar, de forma aberta e pública, acordos em que empresas tenham tentado ultrapassar tais limites, seja por questões de processo ou de substância, o CADE tem reforçado a legitimidade de seu programa de negociações.

¹⁶ BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Voto proferido no Requerimento 08700.000357/2010-92, referente ao Processo Administrativo 08012.011027/2006-02. Requerente: ABSA Aerolineas Brasileiras S.A. e outros. Relator: Ricardo Machado Ruiz. Brasília, 07 de julho de 2010. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000544331021.pdf Acessado em: 04 de maio de 2011.

¹⁷ BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Áudio da 470ª sessão ordinária de julgamento. Referente ao Requerimento 08700.000357/2010-92, referente ao Processo Administrativo 08012.011027/2006-02. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/gravacoes/audio/2010/sessao470.asp> Acessado em: 04 de maio de 2011.



3.5 Estrutura e padronização

Ao longo deste artigo, foram mencionados diversos elementos reputados essenciais para o sucesso de um programa de negociações. Parte significativa destes elementos possui um caráter abstrato, assumindo a forma de conhecimentos, critérios e procedimentos. Este caráter abstrato impõe um desafio adicional: como garantir que esses elementos sejam internalizados e aprimorados em vantagem da administração pública.

A resposta do CADE a este desafio foi instituir o Grupo Técnico de Negociações. Este grupo, inspirado em experiência semelhante da Comissão de Valores Mobiliários, tem por escopo dar suporte ao processo de negociação, realizando atividades essenciais como: 1) treinar negociadores; 2) assegurar a manutenção de memória de experiências passadas; 3) estudar métodos mais eficazes de estruturação de negociações.

O grupo atribui impessoalidade, uniformidade e objetividade aos esforços de negociação do CADE. Ao negociar com o CADE, uma empresa não está lidando com um servidor específico¹⁸. Ela está lidando com um grupo especializado, cuja atuação é orientada por diretrizes específicas previamente formuladas e baseadas na experiência contínua da organização.

O Grupo Técnico de Negociações tem um papel fundamental para a progressão do programa de negociações do CADE. Ao longo deste texto, foram indicados diversos sucessos e avanços do Conselho em seu programa de negociações. Cada caso foi julgado em um determinado momento e lidou com questões únicas. Essas experiências poderiam representar ocorrências isoladas, momentos específicos de sucesso baseados nas habilidades de alguns servidores que ocupavam cargos no CADE na época. Ou estas experiências poderiam firmar a base para uma progressão contínua e um avanço permanente em uma seara potencialmente vantajosa para a sociedade. A missão fundamental do grupo de negociações é garantir que este segundo cenário se concretize.

¹⁸ Negociações necessariamente são executadas por pessoas físicas, seres humanos com interesses, habilidades e personalidades bastante distintos. Nas palavras de Salacuse, “because negotiations with governments are always conducted by human beings, their individual interests, reputations, abilities and emotions always intrude to some extent into the negotiation (...) As we can see, then, every negotiation with a government has personal and organizational dimensions. Every government negotiator is influenced by both organizational and individual concerns”. SALACUSE, Jeswald W. *Seven secrets for negotiating with government: how to deal with local, state, national, or foreign governments – and come out ahead*. Nova Iorque: Amacom, 2008. pp. 74-75. E é exatamente por conta desse fato que o agente público deve se esforçar no sentido de construir uma estrutura capaz de compensar e adequar as idiossincrasias detidas por cada negociador público em um caso.



4 CONCLUSÃO

Ao longo deste texto, foi descrita a dificuldade institucional observada pela administração pública brasileira em realizar negociações e foi apresentada a experiência do CADE no enfrentamento de tal dificuldade. Observou-se que o desenvolvimento de um programa de negociações depende de um esforço contínuo e sistemático da administração e que é essencial assegurar que as experiências obtidas sejam adequadamente registradas e estudadas.

O CADE atua em uma área bastante específica e talvez não seja fácil estender as experiências listadas aqui para outros locais da administração. Ainda assim, entende-se que o histórico do CADE é bastante relevante no sentido de mostrar que é sim possível realizar um programa de negociações que não só atenda a todas as demandas jurídico-institucionais do ordenamento constitucional brasileiro, como também que produza resultados eficazes e vantajosos para a sociedade brasileira.



5 REFERÊNCIAS

AZEVEDO, André Gomma de (org), Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação Vol 3. Brasília: Grupos de Pesquisa, 2004.

BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Voto proferido no Requerimento 08700.004992/2007-43 referente ao Processo Administrativo 08012.011142/2006-79. Requerente: CCB – Cimpor Cimentos do Brasil Ltda. Relator: Conselheiro Paulo Furquim de Azevedo. Brasília, 17 de dezembro de 2008. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000405511812.pdf Acessado: 04 de maio de 2011.

_____. Voto proferido no Requerimento 08700.001369/2009-09 referente ao Processo Administrativo 08012.000820/2009-11. Requerente: Whirlpool S.A. e outros. Relator: Conselheiro Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. Brasília, 30 de setembro de 2009. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000451701158.pdf Acessado em: 04 de maio de 2011.

_____. Voto proferido no Requerimento 08700.001238/2010-57 referente ao Processo Administrativo 08012.002474/2008-24. Requerente: Companhia de Bebidas das Américas – Ambev. Relator: Conselheiro Carlos Emmanuel Joppert Ragazzo. Brasília, 20 de outubro de 2010. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000565361212.pdf Acessado em: 04 de maio de 2011.

_____. Despacho proferido no Requerimento 08700.005216/2007-61 referente ao Processo Administrativo 08012.008678/2007-98. Recorrente: Construtora Noberto Odebrecht S/A. Relator: Luis Fernando Schuartz. Brasília, 29 de outubro de 2007. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000524101468.pdf Acessado em: 04 de maio de 2011.

_____. Voto proferido no Requerimento 08700.000357/2010-92, referente ao Processo Administrativo 08012.011027/2006-02. Requerente: ABSA Aerolineas Brasileiras S.A. e outros. Relator: Ricardo Machado Ruiz. Brasília, 07 de julho de 2010. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000544331021.pdf Acessado em: 04 de maio de 2011.



BRASIL. Áudio da 470ª sessão ordinária de julgamento. Referente ao Requerimento 08700.000357/2010-92, referente ao Processo Administrativo 08012.011027/2006-02. Disponível em: <http://www.cade.gov.br/gravacoes/audio/2010/sessao470.asp> Acessado em: 04 de maio de 2011.

_____. Áudio da 406ª sessão ordinária de julgamento. Referente ao Processo Administrativo 08012.001826/2003-10. Disponível: <http://www.cade.gov.br/gravacoes/audio/antes2010/sessao406.asp> Acessado em: 04 de maio de 2011.

_____. Ata da 386ª sessão ordinária de julgamento. Diário Oficial da União de 27/11/2006 nº 226, Seção 1 páginas 47 e 48.

_____. Sustentação oral proferida no âmbito do PA 08012.008024/1998-49 na Sessão Ordinária de Julgamento nº 383, de 04 de outubro de 2006. Áudio disponível: <http://www.cade.gov.br/gravacoes/audio/antes2010/sessao383.asp> Acessado em: 04 de maio de 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Procuradoria Federal. Parecer número 288/06 da Procuradoria do Federal – CADE. Processo Administrativo 08012.008372/1999-14. Representantes: Comissão de Defesa do Consumidor, Minorias e Meio Ambiente da Câmara dos Deputados. Representadas: Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos (ABECITRUS) e outros. Relator: Conselheiro Luiz Fernando Rigato Vasconcellos. Brasília, 30 de agosto de 2006. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000372351984.pdf Acessado: 04 de maio de 2011.

BRASIL. Ministério Público Federal – Ofício perante o Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Parecer MPF-CADE nº 066/2006. Processo Administrativo 08012.008372/1999-14. Representados: Associação Brasileira dos Exportadores de Cítricos (ABECITRUS) e outros. Processo Administrativo 08012.001255/2006-66. Representados: Antônio Carlos Blanco e outros. Relator: Conselheiro Luiz Fernando Rigato Vasconcellos. Disponível em: http://www.cade.gov.br/temp/D_D000000372321287.pdf Acessado em: 04 de maio de 2011.

BRASIL. Ministério da Justiça. Departamento de Proteção e Defesa Econômica da Secretaria de Direito Econômico do Ministério da Justiça. Combate a cartéis em licitações – Guia prático para pregoeiros e membros de comissões de licitação. Coleção SDE/DPDE 02/2008, 2008, p. 7.



LAX, David A. e SEBENIUS, James K. *3D Negotiation powerful tools to change the game in your most important deals*. Boston: Harvard Business School Press, 2006.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2007.

SALACUSE, Jeswald W. *Seven secrets for negotiating with government: how to deal with local, state, national, or foreign governments – and come out ahead*. Nova Iorque: Amacom, 2008.

AUTORIA

Breno Zaban Carneiro – Chefe de gabinete do Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – Ministério do Planejamento, orçamento e gestão.

Endereço eletrônico: breno.carneiro@cade.gov.br

