



Rio de Janeiro, 2013

Governo Federal

Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República  
Ministro interino Marcelo Cortes Neri

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente  
Marcelo Cortes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional  
Luiz Cezar Loureiro de Azevedo

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais  
Renato Coelho Baumann das Neves

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia  
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas  
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais  
Rogério Boueri Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura  
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais  
Rafael Guerreiro Osório

Chefe de Gabinete  
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação  
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>  
URL: <http://www.ipea.gov.br>

# Boletim de Análise Político-Institucional

Coordenação

Jhana Luiza Oliveira Alencar  
Roberto Fries Messenberg

Comitê Editorial

Antonio Lassance  
Igor Ferraz da Fonseca  
Luseni Maria Cordeiro de Aquino  
Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez  
Maria Martha M. C. Cassiolato  
Rute Imanishi Rodrigues

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2013

Boletim de Análise Político-Institucional / Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada. – n.1 (2011) - Brasília :  
Ipea, 2011 -

Semestral.  
ISSN 2237-6208

1. Política. 2. Estado. 3. Democracia. 4. Periódicos.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 320.05

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

A obra retratada na capa deste quarto Boletim de Análise Político-Institucional é *Meninos Saltando Pipas*, do pintor Cândido Portinari (1903-1962), datada de 1938. Além da inegável beleza e expressividade de suas obras, Portinari tem importância conceitual para um instituto de pesquisas como o Ipea. O “pintor do novo mundo”, como já foi chamado, retratou momentos-chave da história do Brasil, os ciclos econômicos e, sobretudo, o povo brasileiro, em suas condições de vida e trabalho: questões cujo estudo faz parte da própria missão do Ipea. A Diest agradece ao Projeto Portinari pela honra de usar obras do artista em sua produção.

# Sumário

---

**Apresentação**.....7

Opinião

---

**As Manifestações de Junho e os Desafios à Participação Institucional** ..... 11  
Wagner de Melo Romão

Reflexões sobre o Desenvolvimento

---

**Segurança Pública e Truismo Institucional** .....21  
Almir de Oliveira Júnior  
Verônica Couto de Araújo Lima

**O Desenvolvimento Sustentável: A necessidade de um Marco de governança Adequado** ..... 27  
Maria Bernadete Sarmiento Gutierrez

**A Pacificação das Favelas do Rio de Janeiro e as Organizações da Sociedade Civil** .....33  
Rute Imanishi Rodrigues  
Eugenia Motta

Notas de Pesquisa

---

**Participação e Desenvolvimento Regional: uma conexão ainda frágil** .....41  
Clóvis Henrique Leite de Souza  
Paula Pompeu Fiúza Lima  
Jana Luiza Oliveira Alencar

**Audiências Públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade**.....47  
Igor Ferraz da Fonseca  
Raimar Rodrigues Rezende  
Marília Silva de Oliveira  
Ana Karine Pereira

**PRONATEC: Múltiplos Arranjos e Ações para Ampliar o Acesso à Educação Profissional** .....55  
Maria Martha M. C. Cassiolato  
Ronaldo Coutinho Garcia



# Apresentação

---

---



## APRESENTAÇÃO

O Boletim de Análise Político-Institucional, da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest), chega a sua quarta edição num momento em que as reflexões sobre as instituições políticas da democracia brasileira estão na ordem do dia. Os protestos que marcaram os meses de junho, julho e agosto de 2013 mostraram o quanto o debate e a construção de novas ideias são fundamentais para o aprimoramento do sistema político e da democracia no país. A população saiu às ruas por melhoras nos serviços públicos, questionando, ao mesmo tempo, o funcionamento e a estrutura das instituições democráticas, o que exige repensá-las de uma forma isenta de moldes preconcebidos.

Este volume do Boletim de Análise Político-Institucional focaliza trabalhos da Diest/Ipea relacionados a aspectos estruturais de algumas das instituições políticas brasileiras e de sua forma de atuação, desde as mais novas, cuja finalidade é constituir a democracia participativa, às já consolidadas, como a polícia.

Assim, a seção Reflexões sobre o Desenvolvimento, que traz novos temas para o debate ou novas formas de enxergar questões já consolidadas, compõe-se de três textos. O texto Segurança pública e racismo institucional trata da organização policial, entendida como uma das formas de atuação do Estado mais presentes no cotidiano da população. Partindo do pressuposto de que há grande desigualdade de acesso à segurança entre brancos e negros, o artigo discute o racismo que existe na atuação policial e que se expressa por normas, práticas e comportamentos discriminatórios motivados por preconceitos ou estereótipos racistas. O segundo texto, intitulado O desenvolvimento sustentável: a necessidade de um marco de governança adequado, discute a governança ambiental, baseada em eficiência econômica, alcance de objetivos, equidade e aceitação social. O trabalho avalia como os atores e processos envolvidos bem como os modelos de governança possíveis podem influenciar na construção do desenvolvimento sustentável. O artigo que finaliza a seção, A pacificação das favelas do Rio de Janeiro e as organizações da sociedade civil, reflete sobre a interação entre as organizações não governamentais (ONGs) e a política de pacificação, trabalhando uma noção específica de participação social, baseada na construção de uma relação mais estreita da sociedade com a polícia.

A seção Notas de Pesquisa apresenta dados e informações relevantes advindas de estudos desenvolvidos na Diest. O artigo Participação e desenvolvimento regional: uma conexão ainda frágil reflete sobre o papel que os mecanismos de participação social, em especial as conferências nacionais, podem ter no debate sobre as políticas de desenvolvimento regional. O texto seguinte também trata de uma instância da participação social, as audiências públicas. Em Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade, são analisados dados obtidos por meio do estudo de quatro casos: resíduos sólidos, transporte rodoviário e licenciamento ambiental de duas hidrelétricas. A partir dessas experiências, os autores apontam elementos capazes de ampliar a efetividade destes processos de interface entre governo e sociedade. Finalmente, o texto PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional apresenta uma síntese do estudo do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), analisando a efetividade e a orientação dos arranjos político-institucionais nele presentes e que explicariam a evolução, o foco e a efetividade do programa.

Somando-se a essa contribuição direta dos membros da Diest/Ipea para o debate público, a seção Opinião abre o periódico e tem por finalidade trazer a visão de um autor convidado, com um texto do professor Wagner de Melo Romão, da Universidade Estadual Paulista (UNESP), que aborda as manifestações populares de junho de 2013 em suas origens e resultados, bem como as possíveis consequências para as instituições de participação política: conselhos, conferências e audiências públicas.

O leitor está convidado a acompanhar este quarto número do Boletim de Análise Político-Institucional, dialogando com as reflexões e as pesquisas no âmbito da Diest/Ipea. Espera-se, assim, contribuir para o debate crítico sobre os temas atuais do Estado, das instituições e da democracia.

Comitê Editorial (Diest)

---

Opinião



A proposta deste texto é discutir as manifestações populares ocorridas em junho último, com foco, principalmente, na dinâmica do que aconteceu na cidade de São Paulo, sobretudo por sua capacidade de imprimir certo ritmo às manifestações em nível nacional.

Entende-se que as manifestações tiveram caráter episódico, movidas por uma conjuntura que agregou pelo menos quatro fatores preponderantes: i) a existência de um movimento organizado que impulsionou as primeiras manifestações com uma demanda objetiva – o Movimento Passe Livre (MPL); ii) a descabida repressão policial que, a certa altura dos acontecimentos, alterou o posicionamento da mídia grande a favor dos manifestantes; iii) a concomitância de um evento esportivo de âmbito mundial que funcionou, ao mesmo tempo, como combustível e veículo da ocorrência das manifestações; e iv) o contexto de descontentamento generalizado com o sistema político.

Nas próximas páginas serão apresentados esses quatro fatores. Dada a complexidade da questão, não se considerará um quinto fator imprescindível para a magnitude, a diversidade e a pulverização das manifestações: as redes sociais e a internet, ainda que tal assunto seja tangencialmente abordado ao final do texto, quando se discutirão as possíveis consequências ou os desafios que as manifestações de junho trouxeram para as instituições de participação política – conselhos, conferências, audiências públicas. A principal alteração possível nesses canais alternativos de representação política está relacionada a se, nos próximos anos, serão ou não inventados novos modos de participação e recolhimento de opiniões e demandas dos cidadãos pelos meios eletrônicos em rede.

### 1 O MOVIMENTO PASSE LIVRE

As manifestações de junho não começaram em junho. Os antecedentes do MPL remontam ao ano de 2005, quando, pelo menos em Salvador (Revolta do Buzu) e em Florianópolis, ocorreram fortes manifestações de protesto contra o aumento da passagem de ônibus e pelo passe livre. A partir desses anos, algumas escaramuças, quase sempre envolvendo estudantes, passaram a ocorrer isoladamente pelas cidades do país, especialmente nos momentos de aumento das passagens de transporte público. O movimento, logo, passou a se organizar em nível nacional.

O MPL talvez seja o primeiro grande movimento social pós-Lula, pós-hegemonia do Partido dos Trabalhadores (PT), no campo da esquerda no país. O MPL não é ligado a nenhuma central de movimentos ou central sindical. Suas lideranças não têm raízes no movimento social que ajudou a combater a ditadura militar, que participou da Constituinte, que lutou no Fora Collor ou que resistiu às privatizações no governo Fernando Henrique Cardoso (FHC). Embora tenha militantes ligados a partidos políticos de esquerda, sua forma de organização está muito mais próxima das tradições do

---

\* Professor da Universidade Estadual Paulista (UNESP), campus Araraquara, coordenador do Grupo de Pesquisa Participação, Democracia e Políticas Públicas e pesquisador do Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (CEM/CBRAP).

anarquismo libertário, que pressupõe horizontalidade nas decisões e aversão a espaços de negociação com o Estado. É o caso de Seattle e Gênova. No entanto, não se exime de acolher indivíduos militantes filiados a partidos políticos no movimento. São apartidários, mas não antipartidários.

Já neste ano de 2013, ocorreram demonstrações fortes por parte do MPL nas cidades que registraram aumentos nas passagens de ônibus no início do ano. Porto Alegre foi uma dessas cidades. Dezenas de milhares de manifestantes pressionaram o governo local para que não aumentasse a passagem, no que foram apoiados por ações do Ministério Público (MP). Ressalte-se que esse tipo de pressão não ocorreu apenas nas capitais. No mês de abril, por exemplo, durante a Conferência da Cidade de Piracicaba, o MPL local, intitulado Pula Catraca, formado basicamente por estudantes do ensino médio, interrompeu o evento e fez ali uma manifestação, cobrando a redução no preço das passagens.

Ainda que seja difícil avaliar seu grau de centralização de decisões, o movimento possui uma ampla base nacional, mas de substrato local. Cabe lembrar também que o ano de 2013, de certo modo, unificou o aumento geral das passagens de ônibus, em praticamente todas as cidades do país, uma vez que os prefeitos e prefeitas que deixavam seus mandatos não haviam praticado aumentos no ano eleitoral (2012).

Assim, estava praticamente montado o caldo de cultura que explica a base social do início das manifestações ocorridas em junho: aumento das passagens de ônibus no mesmo momento em grande parte dos municípios do país; considerável “revolta” popular com os prefeitos que, invariavelmente, haviam prometido, em suas campanhas eleitorais, não efetuar aumentos no preço das passagens; um movimento social enraizado, com crescente grau de organização e mobilização, formado por jovens do ensino médio e, nas grandes cidades, também por universitários; e uma capacidade enorme de manejo das redes sociais, em suas características de agregação e de rapidez na divulgação de experiências do movimento em cada localidade.

## 2 A VIOLENCIA POLICIAL MULTIPLICA O MOVIMENTO E ALTERA O EDITORIAL DA MÍDIA GRANDE

São Paulo – prefeitura e governo estadual – atrasou o aumento das passagens de ônibus e metrô. O prefeito aguardou a desoneração do Programa de Integração Social (PIS)/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (CoFins) para praticar o aumento, que ocorreu no dia 2 de junho. As manifestações lideradas pelo MPL se iniciaram no dia 6 de junho e foram crescendo em tamanho. Proporcionalmente, cresceu também a violência policial na contenção dos manifestantes. Essa conjunção culminou, no dia 13 de junho, quinta-feira, com a demonstração iniciada em frente ao Teatro Municipal, no centro da cidade, onde a Polícia Militar (PM) atuou com violência desmedida ao longo da Rua da Consolação, Rua Augusta, Praça Roosevelt e Avenida Paulista.

A ação da PM no dia 13 de junho marcou uma virada nos editoriais da imprensa, por todas as mídias, com relação ao movimento. Isso se deu marcadamente porque, além da repressão descomunal da polícia aos militantes, também muitos repórteres e jornalistas foram atingidos pelas balas de borracha que foram disparadas em profusão pela polícia. Essa atuação desproporcional da PM foi transmitida com destaque pela televisão, e os detalhes da incapacidade da força policial em lidar com demonstrações públicas foram divulgados por meio das dezenas e dezenas de vídeos que foram exibidos pelas redes sociais. Vale lembrar que, até aquele dia, não havia ocorrido ainda uma grande manifestação em Brasília e mesmo no Rio de Janeiro.

Os dias seguintes foram de repercussão do acontecido em São Paulo e da preparação para a grande manifestação, chamada para ocorrer a partir do Largo da Batata, em Pinheiros, zona oeste da cidade, no dia 17. Foi também nesse dia que ocorreram as maiores manifestações até então nas principais cidades do Brasil. Em Brasília, foi a noite da tentativa de ocupação do Congresso Nacional e do Palácio do Itamaraty. Viu-se o transbordamento das manifestações. Todos aqueles que queriam se manifestar sobre alguma coisa – e especialmente sobre o direito à livre manifestação – foram às ruas na capital paulista e nas outras cidades. Tanto é assim que, em São Paulo, meio por tática de tentativa de algum controle sobre a massa, meio por explicitação de um movimento sem liderança única, a passeata se dividiu em pelo menos três objetivos: a Ponte Estaiada, o Palácio dos Bandeirantes e a Avenida Paulista. Lá estavam os antigos militantes da esquerda que há muito não iam para as ruas, indignados pela repressão policial ao movimento; os ex-Cansei!, movimento liderado pela alta sociedade paulistana, que clamava contra a corrupção e o “governo do PT” desde o final da década passada; os carecas e os neointegralistas, organizações de extrema-direita que não podem ser subestimadas; os punks, a Rede Globo; os estudantes; uma grande massa de jovens e pessoas de todas as idades que perceberam naquele momento que a rua é pública e serve para expressar suas insatisfações e indignações. Foi o momento da explosão das demandas.

### 3 O DESLOCAMENTO DA DEMANDA INICIAL EA EXPLOSAO DE DEMANDAS A COPA EA EXIGENCIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS “PADRAO FIFA”

O que se viu nos dias seguintes foi o espraiamento das manifestações pelo país e a transformação de um movimento com uma demanda específica para manifestações de rua que reuniam demandas difusas sobre temas gerais. Os assuntos que estavam relativamente em voga no período imediatamente anterior às manifestações vieram à tona. A denúncia à aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 37, que diminuía o poder investigativo do MP, organizou a pauta difusa anticorrupção. A crítica à atuação do deputado Pastor Marco Feliciano frente à Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados e, logo após, ao projeto da chamada “cura gay” foi o tema dos grupos ligados aos direitos humanos e ao movimento Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (LGBTT).

Provavelmente, o único tema unificador das demandas foi a repulsa à Copa do Mundo (e das Confederações) e à presença da Federação Internacional de Futebol Associado (Fifa) no país. Também nesse caso havia uma pauta concreta, construída com mais intensidade nos últimos meses, sobretudo vinculada a ações de reforma urbana, contrária à política de remoção de grupos vulneráveis justificada pelas obras referentes ao urbanismo projetado para a Copa. As manifestações programadas para as cidades-sede da Copa das Confederações formaram a base organizada dos protestos, fundamentalmente opostos aos gastos excessivos na (re)construção dos estádios – agora chamados “arenas” – e reuniram muito mais gente do que os mobilizados contra a remoção dos grupos vulneráveis.

Para se entender a razão disso, outros elementos devem ser observados na cultura política dos protestos: a impressão de uma subserviência excessiva do governo brasileiro aos ditames da Fifa; o fato de a própria Fifa estar longe de ter dirigentes de conduta ética ilibada, o que agora ainda mais um sentimento anticorrupção que se conecta no imaginário coletivo à repulsa aos chamados “mensaleiros” e à geleia geral das alianças entre os partidos políticos (mais considerações sobre esse tema serão apresentadas a seguir); a conexão direta entre um país moldado “para inglês ver” – o país da Copa – e o Brasil real, que requer mais e melhores hospitais e escolas. A exigência bem-humorada

e espontânea de hospitais e escolas “padrão Fifa” certamente será uma das marcas dos protestos ocorridos em junho.

O tema da repulsa à Fifa traz também outro componente ímpar com relação às manifestações de junho: o sentimento nacionalista. O Hino Nacional cantado nas ruas e repetido pelas torcidas nos jogos da Seleção Brasileira ressoa um sentimento de um país que, apesar de sua classe política, tem orgulho de si mesmo, de sua atual posição no concerto das nações e, naquele contexto, de ter rompido um estado de passividade e letargia com relação aos assuntos públicos e da política.

Nunca no Brasil o dístico fascista “meu partido é meu país” foi tão repetido. Nesse sentido, os grupos de extrema-direita relativamente organizados obtiveram pico na sua capacidade de liderar parcelas dos cidadãos que – embora sejam contra a violência e o saque – estão de acordo com relação ao princípio de que os partidos políticos são o mal a ser combatido.

#### 4 DESCONTENTAMENTO GENERALIZADO COM O SISTEMA POLÍTICO

Um dos elementos que têm sido bastante utilizados para explicar a dimensão e as características do que se demandou nas manifestações de junho está relacionado à chamada “crise da representação”, a crise dos partidos políticos ou, mais amplamente, do próprio sistema político. Este tema já foi discutido por muitos autores. Offe (1994) já chamava atenção para a incapacidade de o “primeiro circuito” de representação – as instituições políticas formais (parlamento, partidos políticos) – darem conta da complexidade e da ampliação de demandas identitárias na crise do Estado de bem-estar social na Alemanha do início dos anos 1970. O ocorrido naquela ocasião fez com que as associações da sociedade civil – inclusive os sindicatos, mas não apenas eles – adquirissem status público. Em certa medida, tratava-se da constituição de um “segundo circuito” de representação, fruto da própria incapacidade de os partidos políticos e o sistema político como um todo serem receptivos às novas clivagens sociais contemporâneas.

A crise de representação dos partidos políticos no Brasil mescla, por um lado, o déficit típico dos partidos catch all, tematizados por Kirchheimer (2012), frutos da pulverização dos grandes partidos de massa europeus ligados à representatividade da classe operária, em uma relação direta entre a direção partidária e a base social. Os partidos catch all, ao contrário, caracterizam-se por abrigar demandas movidas por qualquer ou nenhuma base ideológica. Por outro lado, o aspecto mais central da crítica aos partidos políticos que vem das ruas é em relação à transformação dos partidos políticos em partidos-cartel (Katz e Mair, 1995), que ocorre quando estes se apropriam do Estado, retalham-no em nome de seus próprios interesses de conservação, e, com isso, as próprias eleições – embora permaneçam processos em que se decide o protagonismo no sistema – não são mais fundamentais às máquinas partidárias, pois os partidos dividem suas áreas de influência, aliam-se uns aos outros na montagem de governos e mantêm suas chances de se fortalecerem novamente nas próximas eleições.

No caso brasileiro, essa visão dos partidos como entes cartelizados aparece de maneira ainda mais radical por pelo menos três fatores associados: i) nosso presidencialismo de coalizão, em que o presidente é obrigado a construir amplas bases de apoio no Congresso Nacional, e os partidos, num fenômeno que Nobre (2010) tem chamado de peemedebização, se mantêm quase permanentemente como base dos governos de plantão; ii) nossa fragmentação partidária, que reforça essa tendência e, ao induzir a formação de dezenas e dezenas de ministérios (nos estados, número equivalente de

secretarias), traz para o âmbito do Executivo a desagregação do Congresso; e iii) o sistema federativo e a força política dos governadores em seus estados fazem com que a maioria dos partidos seja, ao mesmo tempo, base governista em um governo liderado pelo PT no nível federal e base governista em governos liderados por partidos como o Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ou os Democratas (DEM) no nível estadual.

É evidente que essa situação gera o sentimento de geia geral dos partidos políticos, de indiferença, de carência ou ausência de sentimento de representação da parte do cidadão em relação a eles. Esse sentimento foi combustível de muito do que se viu nas ruas no mês de junho.

#### 5 A PARTICIPAÇÃO INSTITUCIONAL FRACASSOU?

O que é curioso, no caso brasileiro, é que, a despeito da crise de representação dos partidos políticos, que tem grassado no mundo ocidental desde pelo menos os anos 1970, construiu-se, nos últimos trinta anos, talvez o mais audacioso “segundo circuito” (Offe, 1994) de que se tem notícia no mundo. Trata-se de um sistema paralelo de representação plenamente institucionalizado que se estabeleceu colado aos sistemas de políticas públicas que se desenvolveram no país desde os anos 1990, nos marcos da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Conselhos, conferências, audiências públicas: tudo isso fracassou? Qual o vínculo entre o que se manifestou nas ruas e esse “sistema participativo”? O quanto é preciso rever nesse sistema?

Pode-se pensar se seria demais exigir dos conselhos de políticas públicas que respondessem à demanda social difusa das ruas. Os conselhos e as conferências têm em sua origem, no texto constitucional e na formação dos sistemas de políticas públicas – Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (Suas) e outras políticas públicas federativas que neles se inspiram –, a função de concretizar a ideia de gestão compartilhada dos assuntos públicos entre Estado e sociedade. Entende-se também que a política eminentemente pública apenas pode existir se houver participação da sociedade na tomada de decisões. Mas de qual sociedade se fala?

Os conselhos e as conferências não reúnem a sociedade como um todo, o chamado cidadão “comum”. Os conselhos e as conferências reúnem membros do governo e uma parcela reduzida da sociedade interessada diretamente e organizada em uma atuação política – que busca ter poder de decisão sobre algo – relativa a um determinado setor de políticas públicas. E, por essa proximidade, em geral, essa parcela da sociedade possui conexões muito próximas com a chamada sociedade política (parlamentares, membros do governo, militantes de partidos políticos). Ou seja, aqueles segmentos que efetivamente participam dos conselhos e conferências estão, talvez, mais perto da própria política institucional do que do cidadão “comum”, que se beneficia ou sofre com as políticas públicas oferecidas pelo Estado.

Isso não necessariamente é um mal ou um demérito para os conselhos e as conferências. Sobretudo dos conselhos, o que se espera de seus membros é capacidade para tomar decisões – ou, ao menos, concordar e legitimar decisões – minimamente amparadas por conhecimento técnico ou de causa sobre determinada política pública. Muito do que os representantes da sociedade civil dizem sobre sua experiência nos conselhos é que “aprenderam como funciona a máquina pública e o orçamento”. A contraface desse aprendizado é que o nível de conhecimento adquirido pelas principais lideranças é diretamente proporcional ao nível de comprometimento com os limites das decisões tomadas nos

conselhos, assunto já tematizado por muitos autores no Brasil e no mundo. Estes limites são aqueles postos pela lógica governamental, no qual o orçamento sempre escasso, a necessidade de dar resposta ao máximo de demandas possível e a pressão político-partidária pela ampliação de espaços de poder – seja no próprio âmbito do governo, seja nas próximas eleições – colocam a sociedade presente nos conselhos em um turbilhão de fluxos competitivos que não lhe pertence. Isso repõe o distanciamento entre essa sociedade que se representa nos conselhos e a cidadania que está à mercê dos serviços públicos.

## 6 PARA ONDE IR?

Embora o cenário da participação institucional não seja dos mais animadores, há, entretanto, um elemento crucial da democracia que pode ter nos conselhos e nas conferências um lugar privilegiado: o direito à informação de qualidade.

Na poliarquia de Dahl (1997), a disponibilização de informação é algo fundamental para que os grupos opositores possam compreender bem o funcionamento do governo e preparar-se para o fornecimento de alternativas válidas no contexto eleitoral. Ora, muito embora se saiba dos limites dos conselhos e das conferências para a tomada efetiva de decisões em políticas públicas, esse espaço de aprendizado e de conhecimento sobre o funcionamento dos governos e do Estado tem favorecido a organização de grupos não necessariamente opositores, mas ao menos que buscam manter uma posição autônoma frente aos governos e às disputas político-partidárias. A presença dos representantes da sociedade nos conselhos e conferências – muitos deles lideranças de movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, grupos subalternos – os faz ter acesso a informações sobre procedimentos, prazos, acontecimentos, processos anteriormente restritos à burocracia estatal e a grupos privilegiados em determinado contexto político. O conhecimento sobre os assuntos públicos, a disponibilização de informações, o acesso da sociedade àquilo que o Estado produz – essa cultura tão recente no Brasil e que teve na Lei de Acesso à Informação seu desdobramento mais recente – é algo crucial para o aperfeiçoamento da democracia e para o desenvolvimento de uma sociedade civil madura, que possa se colocar ante os agentes governamentais com capacidade de pressioná-los por mais qualidade nos serviços públicos nos fóruns institucionais, nas disputas pela opinião pública ou nas ruas.

No entanto, essa informação qualificada não pode ficar restrita àqueles que têm acesso aos conselhos e conferências. O atual grande desafio para essas instituições de participação e representação está em sua capilarização e no desenvolvimento de mecanismos eletrônicos que possam tornar sua ocorrência e seus desdobramentos acessíveis a qualquer cidadão. Essa deve ser uma empreitada conjunta, tanto dos governos, que têm o dever de promover participação como um direito de cidadania, como dos representantes da sociedade, que, além de estimular a socialização de informações como obrigação moral, só tem a ganhar com a ampliação de sua própria base social e política.

É evidente que a internet e as redes sociais – tais como são conhecidas hoje ou como elas se conformarão no futuro – terão papel estratégico a desempenhar para a circulação dessas informações e para possibilitar aos cidadãos o engajamento naquelas causas que lhes interessarem. Seu potencial mobilizador já está provado. O desafio para a ampliação da democracia – entre outros, é claro – está em articular a insatisfação difusa nas redes sociais e nas ruas com mecanismos de processamento de informações e demandas que realmente possam fazer sentido e influenciar o circuito de tomada de decisão governamental.

As manifestações de rua, por mais que se prolonguem por algumas semanas, são sempre episódios na história. As instituições permanecem e, menos frequentemente, se modificam. O que talvez se possa aprender com os protestos de junho é que, de algum modo, o mundo da política institucional e das políticas públicas precisa entrar em compasso com uma sociedade que se modifica com rapidez, que exigirá cada vez mais melhores serviços públicos, mas que, por enquanto, mantém-se longe das instâncias de tomada de decisão. Deve-se pensar em formas de aproximar esses dois mundos e colocá-las efetivamente em prática.

#### REFERÊNCIAS

- DAHL, R. Poliarquia: participação e oposição. São Paulo: EDUSP, 1997.
- KATZ, R.; MAIR, P. Changing models of party organizations and party democracy. The emergence of the cartel party. *Party politics*, n. 1, p. 5-27, 1995.
- KIRCHHEIMER, O. A transformação dos sistemas partidários na Europa Ocidental. *Revista brasileira de ciência política*, Brasília, n. 7, p. 349-385, jan./abr. 2012.
- NOBRE, M. O fim da polarização. *Revista Piauí*, n. 51, dez. 2010.
- OFFE, C. A atribuição de status público aos grupos de interesse. In: OFFE, C. *Capitalismo desorganizado*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
-



# Reflexões sobre o Desenvolvimento



## 1 INTRODUÇÃO

Como dever constitucional, o Estado deveria fornecer aos cidadãos, independentemente de sexo, idade, classe social ou raça, uma ampla estrutura de proteção contra a possibilidade de virem a se tornar vítimas de violência. Este é um direito do qual nenhum indivíduo poderia ser legitimamente excluído, fundamento do próprio contrato social. Contudo, a segurança pública é uma das esferas da ação estatal em que a seletividade racial se torna mais patente.

Há grande desigualdade entre brancos e negros no que diz respeito à distribuição da segurança. Esta desigualdade é explicitada pelas maiores taxas de vitimização da população negra. Pode-se tomar como referência a taxa de homicídios. Se, devido à situação de insegurança no país, a exposição da população como um todo quanto à possibilidade de morte violenta já é grande, ser negro corresponde a pertencer a uma população de risco: a cada três assassinatos, dois são de negros (Waisel sz, 2011). No conjunto da população residente nos 226 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, calcula-se que a possibilidade de um adolescente negro ser vítima de homicídio é 3,7 vezes maior em comparação com os brancos (PRVL, 2010).

Se esses números mostram uma demanda maior de segurança por parte da população negra, deve ser apontado adicionalmente que os órgãos encarregados de fornecer este bem público atuam de forma enviesada, prejudicando esta parcela da população. Segundo estudo realizado por Adorno, apesar de não existirem indícios de que negros cometam mais crimes do que brancos, há a tendência de sofrerem maior coerção por parte do sistema de justiça criminal, seja por uma vigilância mais incisiva por parte da polícia, seja por uma probabilidade maior de sofrerem punição (Adorno, 1996).

Diante desse contexto, objetiva-se abordar, de forma mais específica, o racismo institucional dentro das polícias. Mesmo sem subestimar o papel ou a relevância das outras instituições componentes do sistema de justiça criminal, as polícias merecem ser o foco de atenção por alguns motivos. Em primeiro lugar, porque constituem o principal “*front*” do sistema. Por meio do atendimento direto à população e das atividades de apuração e investigação de crimes, definem a distância entre a criminalidade detectada e a processada legalmente (Paes, 2010). Em segundo lugar, porque as polícias consistem

---

\* O presente artigo é baseado na apresentação *Violência, população negra e a atuação do sistema de justiça criminal: a polícia*, realizada no Ciclo de Debates do Ano Internacional dos Afrodescendentes (disponível em [http://www.ipea.gov.br/igualdade racial/index.php?option=com\\_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=13](http://www.ipea.gov.br/igualdade racial/index.php?option=com_alphacontent&view=alphacontent&Itemid=13)). Outra versão do mesmo estudo está presente no livro *Igualdade racial no Brasil: reflexões no ano internacional dos afrodescendentes*, com o título *Violência letal no Brasil e a vitimização da população negra: qual tem sido o papel das polícias e do Estado?*

\*\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Dist) do Ipea.

\*\*\* Bacharel em comunicação social pelo Instituto Científico de Ensino Superior e Pesquisa (ICESP) e aluna especial no Programa de Pós-graduação em Direitos Humanos e Cidadania do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília (Ceam/UnB).

em um dos aparatos mais presentes e atuantes do Estado no cotidiano da população, principalmente das camadas pobres e negras, maior alvo das ações de vigilância e repressão policial (Paixão, 1985).

Muito precisa ser feito para que essas instituições de Estado contribuam, de forma mais abrangente, com uma concepção ampla de desenvolvimento, que englobe a garantia de direitos individuais e a promoção da equidade. É comum que policiais trabalhem de forma discriminatória ao buscarem sua “clientela”, com base em estereótipos que têm na cor da pele dos “suspeitos” seu elemento principal. Dentro das sociedades democráticas, este tipo de orientação torna-se um dos elementos mais polêmicos da atuação policial.

## 2 O CONCEITO DE RACISMO INSTITUCIONAL

Racismo institucional pode ser definido como o fracasso coletivo das instituições em promover um serviço profissional e adequado às pessoas por causa da sua cor. O termo foi utilizado de forma pioneira, em 1967, pelos ativistas Stokely Carmichael e Charles Hamilton, integrantes do grupo Panteras Negras, para especificar como se manifesta o racismo nas estruturas de organização da sociedade e nas instituições (Geledés, 2013, p. 11). Foi empregado também, a partir de 1993, por instituições de combate ao racismo na Inglaterra, em particular na Comissão para Igualdade Racial – Commission for Racial Equality (CRE) – do Reino Unido (Sampaio, 2003). Manifesta-se por meio de normas, práticas e comportamentos discriminatórios atuantes no cotidiano de trabalho das organizações, resultantes do preconceito ou de estereótipos racistas (Ipea, 2007). O racismo institucional não se expressa em atos manifestos, explícitos ou declarados de discriminação, mas atua de forma difusa no funcionamento cotidiano de instituições e organizações, que operam de forma diferenciada, do ponto de vista racial, na distribuição de serviços, benefícios e oportunidades aos diferentes segmentos da população (Silva et al., 2009).

Hasenbalg (1979) destaca que a raça tem sido mantida como forte símbolo de posição subalterna na divisão hierárquica do trabalho e continua a fornecer a lógica para conhar os membros dos grupos raciais subordinados às condições que o código racial da sociedade define como seus “lugares apropriados”. Segundo Santos (2012), o racismo institucional é velado por meio de mecanismos e estratégias presentes nas instituições públicas, explícitos ou não, que dificultam a presença do negro nestes espaços ou a presença do Estado onde há maior concentração da população negra. O acesso é dificultado não por normas e regras escritas e visíveis, mas por obstáculos formais, presentes nas relações sociais que se reproduzem nos espaços institucionais e públicos e/ou na formação dos agentes do Estado. A ação é sempre agressiva, na medida em que atinge a dignidade humana, instaurando-se no cotidiano organizacional, gerando desigualdades e iniquidades na implementação das políticas públicas (Ipea, 2007).

Esse tipo de discriminação tem efeitos extremamente relevantes. Ele extrapola as relações interpessoais e instaura-se no cotidiano organizacional, inclusive na implementação efetiva de políticas públicas, gerando de forma ampla, mesmo que difusa, desigualdades e iniquidades (Ipea, 2007, p. 216).

No Brasil, o conceito dessa forma de racismo passou a ser apropriado apenas a partir da década de 1990, por parte de movimentos sociais negros, passando a ser empregado na formulação e execução de programas federais de equidade racial em 2005, com o Programa de Combate ao Racismo Institucional (PCRI) (Ipea, 2007). O programa teve por objetivo o fortalecimento da capacidade

do setor público na identificação e prevenção do racismo institucional, a partir de formulação de políticas, capacitação institucional e revisão de normas e procedimentos. A transversalidade de programas desta natureza seria útil para a mobilização de gestores e profissionais de diversas áreas na busca de soluções para a redução das desigualdades raciais.

### 3 DISCRIMINAÇÃO RACIAL E ATUAÇÃO POLICIAL

Existem várias formas de o Estado atuar sobre o quadro de injustiça racial, manifestado nas taxas de violência desiguais contra a população negra. Há um grande aparato de políticas públicas que precisa incidir sobre o problema do racismo, do qual a violência letal é um dos aspectos mais perversos. Também é preciso promover a diminuição do desequilíbrio na distribuição da segurança pública entre negros e brancos.

O processo de produção e distribuição da segurança pública consiste em atividades de controle da criminalidade e da violência pelo sistema de justiça criminal, o qual é composto de instituições ligadas ao Poder Executivo e ao Judiciário, que atuam em etapas concatenadas e sucessivas de controle social que definem o papel do Estado na consecução da ordem pública. Como representante do Estado nas ruas, o policial deve, por lei, tratar os cidadãos de forma universal, imparcial, sem distinções de classe, cor de pele, gênero etc. Isso se dá, porém, no campo ideal. Negros são maiores vítimas de agressão por parte de policiais que brancos. Como mostra a Pesquisa Nacional de Vitimização, 6,5% dos negros que sofreram uma agressão no ano anterior tiveram como agressores policiais ou seguranças privados (que muitas vezes são policiais trabalhando nos horários de folga), contra 3,7% dos brancos (IBGE, 2010).

No dia a dia do policial fardado, em sua atividade de vigilância ostensiva, a suspeita e a abordagem são instrumentos de trabalho, para os quais busca estabelecer fundamentos ou racionalizações. Ou seja, o policial deveria ter um argumento articulado para a decisão de parar e revistar um cidadão, ato que constrange, de certa forma, sua liberdade. A abordagem policial é fundamentada no Código de Processo Penal (CPP), que, em seus Artigos 240 e 244, trata desse tema, definindo que, mesmo sem mandato, o policial pode realizar busca domiciliar ou pessoal em caso de fundada suspeita. No entanto, o termo fundada suspeita é muito subjetivo, sendo a determinação de sua existência dependente da discricionariedade do poder de polícia (Teixeira Júnior, 2001).

Na prática, os sinais identificados para abordar um suspeito são, de forma geral, apesar de não exclusiva, fortemente associados à classe social e à raça dos cidadãos. Em pesquisa realizada no Recife, ao serem perguntados sobre quem abordar primeiro em uma situação de suspeição que envolvesse um homem negro e outro branco, os policiais militares foram quase unânimes em dizer que o negro sofre um olhar diferenciado e, por isso, é sempre o primeiro a ser abordado – ou, às vezes, mesmo o único (Barros, 2008). Na mesma enquete, constatou-se que a situação em relação a condutores de veículos que mais levanta suspeita é a de uma pessoa de cor preta dirigindo um carro de luxo: trata-se de uma situação de suspeita para 21% dos policiais militares, enquanto um branco dirigindo um carro de luxo levantaria suspeita para apenas 2,6% dos entrevistados (Barros, 2008, p. 139).

O conceito de racismo institucional parece, portanto, bastante adequado à forma de atuação das organizações policiais. Não que seja a polícia, em si, a produtora do fenômeno discriminatório. Ela reflete o desvio comportamental presente em diversos outros grupos, inclusive aqueles de origem dos seus membros (Reiner, 2004).

Cabe sublinhar aqui o paradoxo de a [Polícia Militar] PM, uma instituição com presença maciça de negros nos seus quadros, praticar a discriminação racial, ser percebida como muito racista por boa parte da sociedade e, ainda assim, esquivar-se defensivamente de qualquer questionamento, de qualquer debate, interno ou externo, sobre o problema (Ramos e Musumeci, 2005, p. 215).

As polícias deveriam atuar como órgãos públicos para minimizar a iniquidade gerada pelo racismo e outros desequilíbrios sociais; não reproduzi-la ou ampliá-la. Pesquisa realizada pelo Ipea mostra um claro diagnóstico de distanciamento entre polícia e sociedade, problema que se agrava na relação com a população que não é branca, que tem menos confiança nos serviços prestados pelas polícias e, conseqüentemente, menor confiança nestas instituições (Oliveira Júnior, 2011).

A cultura organizacional das polícias orienta um olhar enviesado. Esta falta de imparcialidade pode ser observada quando corpos de jovens negros e pobres são encontrados nas favelas e periferias. A mesma versão é continuamente citada por policiais nos noticiários exibidos nos mais variados veículos de comunicação do país, geralmente condensada na seguinte afirmação: “Já sabemos o que aconteceu, a vítima estava envolvida com o tráfico de drogas”, sem ser realizado um trabalho mais sério de investigação. Apesar de as autoridades policiais estimarem que a maioria das vítimas de tiro no Brasil consista em indivíduos envolvidos com o tráfico, pesquisas mostram que se trata de uma explicação simplista (Adorno e Pasinato, 2010; Misse, 2010). Torna-se patente que a polícia não só exerce maior poder punitivo sobre os jovens negros pobres, como também “economiza” energias para garantir a punição de quem exerce violência contra estes (Adorno, 1996). Estes são pontos que merecem um debate político amplo e aprofundado. É necessário questionar o fato de que a população negra, principalmente jovem e pobre, é definida como alvo preferencial de políticas repressivas e excludentes.

A sedimentação do mito que associa juventude negra e criminalidade multiplica conseqüências desastrosas no cotidiano das práticas policiais. Um dos componentes mais claros do racismo institucional das polícias é naturalizar a relação entre pobreza e criminalidade, tomando incoerentemente a cor da pele como seu indicador visível. O resultado mais contundente deste tipo de atitude é que a taxa de homicídios de jovens negros no Brasil, com a qual as próprias polícias contribuem de forma significativa, é bem superior às taxas de mortes de jovens de países em guerra (Waiselisz, 2012).

É como se o jovem negro sintetizasse o drama de uma sociedade incapaz de solucionar suas contradições. A figura do jovem negro condensa o aspecto alegre e sincrético da cultura brasileira, expressa no samba e na malandragem, entre outras manifestações, que nos afastam do europeu colonizador. Ao mesmo tempo, simboliza um fator de desordem, execrável do ponto de vista de um Estado autoritário, historicamente voltado para o controle e domesticação das “classes perigosas”, como se fossem uma espécie de inimigo interno.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As decisões cotidianamente tomadas no âmbito da justiça criminal, notadamente pelas polícias, são injustificadamente mais severas para os negros do que para os brancos. O braço da repressão legítima do Estado – por vezes, veículo até de execuções sumárias – atinge majoritariamente os jovens negros. É comum que policiais trabalhem de forma discriminatória ao buscarem sua “clientela”, com base

em estereótipos que têm na cor da pele dos “suspeitos” seu elemento principal. Dentro das sociedades democráticas, este tipo de orientação torna-se um dos elementos mais polêmicos da atuação policial.

Muito precisa ser feito para que essas instituições de Estado contribuam, de forma mais abrangente, com uma concepção ampla de desenvolvimento, que englobe a garantia de direitos individuais e a promoção da equidade. Diante deste quadro grave, é necessário introduzir programas de combate ao racismo institucional na área de segurança pública, avançando na consecução das propostas constantes do PCRI.

O combate à violência contra a população negra, principalmente os jovens, requer políticas públicas que reforcem a posição do Estado brasileiro como provedor de direitos, atuando como garantidor da igualdade de oportunidades e corrigindo distorções sociais historicamente produzidas pelas ideologias e práticas racistas no país. Evidentemente que, tomadas de forma isolada, apenas ações na área da justiça criminal não são capazes de diluir a desigualdade racial. Contudo, se ampliadas, podem vir a atenuá-la, diminuindo os obstáculos para o desenvolvimento pleno das capacidades de um contingente considerável da população.

#### REFERÊNCIAS

- ADORNO, S. Racismo, criminalidade violenta e justiça penal. *Estudos históricos*, n. 18, 1996.
- ADORNO, S.; PASINATO, W. Violência e impunidade penal: da criminalidade detectada à criminalidade investigada. *Dilemas – revista de estudos de conflito e controle social*, v. 3, p. 51-84, jan./mar. 2010.
- BARROS, G. S. Filtragem racial: a cor na seleção do suspeito. *Revista brasileira de segurança pública*, ano 2, n. 3, p. 134-155, jul./ago. 2008.
- GELEDÉS – INSTITUTO DA MULHER NEGRA. Centro Feminista de Estudos e Assessoria (Cfemea). *Guia de enfrentamento do racismo institucional*. 2013. Disponível em: <<http://www.geledes.org.br/geledes/o-que-fazemos/publicacoes-de-geledes/18611-racismo-institucional-uma-abordagem-teorica-e-guia-de-enfrentamento-do-racismo-institucional>>.
- HASENBALG, C. A. Discriminação e desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 83.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Boletim de políticas sociais – acompanhamento e análise, 2007.
- MISSE, M. O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa. *Dilemas – revista de estudos de conflito e controle social*, v. 3, p. 35-50, jan./fev./mar. 2010.
-

OLIVEIRA JÚNIOR, A. Segurança pública: confiança e percepção social das polícias. In: SCHIAVINATTO, F. (Org.). Sistema de indicadores de percepção social (SIPS) – segurança pública. Brasília: Ipea, 2011.

PAES, V. F. Do inquérito ao processo: análise comparativa das relações entre polícia e ministério público no Brasil e na França. Dilemas – revista de estudos de controle e controle social, v. 3, p. 111-141, jan./fev./mar. 2010.

PAIXÃO, A. L. A distribuição de segurança pública e a organização policial. Revista da OAB, p. 167-185, 1985.

PRVL – PROGRAMA DE REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA LETAL CONTRA ADOLESCENTES E JOVENS. 2010. Disponível em: <<http://prvl.org.br/>>.

RAMOS, S.; MUSUMECI, L. Elemento suspeito – abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2005 (Coleção Segurança e Cidadania).

REINER, R. Desmistificando a polícia: pesquisa social e prática policial. A política da polícia. São Paulo: EDUSP, 2004.

SAMPAIO, E. O. Racismo institucional: desenvolvimento social e políticas públicas de caráter afirmativo no Brasil. Interações – revista internacional de desenvolvimento local, v. 4, n. 6, p. 77-83, 2003.

SANTOS, I. A. Direitos humanos e as práticas de racismo: o que faremos com os brancos racistas. 2012. Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SILVA, J. et al. A promoção a igualdade racial em 2006 e o Programa de Combate ao Racismo Institucional. In: JACCOUD, L. (Org.). A construção de uma política de promoção da igualdade racial: uma análise dos últimos vinte anos. Brasília: Ipea, 2009. p. 147-170.

TEIXEIRA JÚNIOR, E. P. Abordagem policial: a legalidade da busca pessoal e suas consequências. 2001. Monografia (Curso de Especialização em Segurança Pública) – Academia de Polícia Militar, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2001.

WAISELFISZ, J. J. Mapa da violência 2011: os jovens do Brasil, 2011.

\_\_\_\_\_. Mapa da violência 2012: crianças e adolescentes do Brasil, 2012.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

INESC – INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. Segurança pública e cidadania: uma análise orçamentária do Pronasci. Brasília: INESC, 2010.

---

#### 1 INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo principal sugerir como os conceitos de desenvolvimento sustentável e governança se relacionam. A grande maioria dos problemas ambientais, destacando-se mudança do clima, gestão de recursos hídricos entre outros, envolve múltiplos atores/agentes (stakeholders), o que demanda, portanto, soluções de natureza coletiva. Uma estrutura de governança adequada seria aquela capaz de levar em conta os interesses dos diferentes stakeholders, ao mesmo tempo proporcionando o alcance da solução ambiental (eficácia) de forma eficiente, equitativa e legitimada por algum processo compatível com os valores sociopolíticos numa sociedade.

Decisões ambientais são avaliadas por óticas distintas, de acordo com o viés profissional de cada um. Economistas tendem a avaliar decisões de acordo com a eficiência econômica. Engenheiros e cientistas concentram-se na questão da eficácia: as decisões são avaliadas na medida do alcance dos objetivos. Por sua vez, as questões da equidade e da legitimidade são o foco principal dos cientistas políticos e sociais. A equidade se refere às consequências distributivas de uma decisão, enquanto a legitimidade é uma medida do grau de aceitação social ou quão apropriada ela é considerada num determinado contexto político-social.

Na verdade, estes quatro critérios representam os pilares de uma boa governança ambiental. Uma decisão ambiental que seja eficiente e eficaz não é considerada boa se não tiver legitimidade e equidade. Já uma decisão que seja legítima e equitativa não se justifica se carecer de eficiência e eficácia.

Quando se fala em governança do desenvolvimento sustentável, tem-se como foco principal a operacionalização deste conceito. Busca-se a compreensão sobre como as diferentes partes envolvidas nesse processo interagem para o alcance do desenvolvimento sustentável. Este trabalho foca na questão da governança como elemento fundamental para a execução de modelos de desenvolvimento sustentável, mesmo que nem sempre seja fácil a sua definição.

#### 2 PERSPECTIVAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: DIFÍCIL CONCEITUAÇÃO

Desenvolvimento sustentável é um conceito amplo e, portanto, de difícil definição, sendo utilizado para representar diferentes posições e perspectivas em campos variados. Hueting e Reijnders (2004) argumentam que a sustentabilidade é definida por fronteiras ecológicas passíveis de definição científica.

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Dist) do Ipea.

Neste caso, a sustentabilidade é ecológica. McCool e Stankey (2004), todavia, enfatizam que a questão do que deve ser sustentado é uma decisão social, e, portanto, que tenha aspectos tanto de natureza técnica quanto normativa. Gibson (2001) sugere que o desenvolvimento sustentável é essencialmente normativo, uma vez que inclui o desenvolvimento social.

Alguns exemplos mostram como o conceito de desenvolvimento sustentável pode variar. O governo britânico, por exemplo, relaciona desenvolvimento sustentável com qualidade de vida e bem-estar (DEFRA, 2005). No Butão, a estratégia de desenvolvimento é guiada pela filosofia do Gross National Happiness, baseada no crescimento econômico sustentável e equitativo, na preservação cultural e ecológica e na boa governança (Rinzin, Vermeulen e Glasbergen, 2007). No caso brasileiro, o conceito de desenvolvimento sustentável é bastante abrangente, englobando as dimensões econômica, ambiental, social e institucional, refletindo-se na escolha de indicadores brasileiros. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2012),

(...) o desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações futuras (...) é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades (...).

A questão sobre a governança para o desenvolvimento sustentável, adequada a um contexto específico, demanda explicitar qual conceito está sendo utilizado como referência, considerando a diversidade dos seus conceitos.

### 3 GOVERNANÇA PARA DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Quando se fala em governança do desenvolvimento sustentável, tem-se como foco principal a operacionalização deste conceito. A governança aparece como um meio de guiar o processo de desenvolvimento sustentável, que, como mencionado anteriormente, não é um conceito direto. Pode ser visto como um conjunto de regras, processos e envolvimento dos stakeholders para a realização de um objetivo comum (Kemp e Martens, 2007). Seu alcance requer uma estrutura de governança apropriada à sua natureza: a promoção e realização de bens comuns através da ação coletiva. Para isso, não basta a identificação dos objetivos do desenvolvimento sustentável; aparecem como igualmente importantes o processo de envolvimento dos vários agentes envolvidos, assim como o ambiente institucional onde os mesmos se inserem e interagem.

Em geral, o contexto em que se buscam implementar padrões mais sustentáveis se caracteriza por problemas de fronteiras mal definidas, complexidade social e instituições fracas, de modo que a forma tradicional de governança, tendo o governo como principal agente, numa estrutura hierárquica, não funciona. Torna-se necessária a governança baseada numa responsabilidade compartilhada pelos diferentes agentes envolvidos: o Estado, o mercado e a sociedade civil.

### 4 MODOS DE GOVERNANÇA: DA HIERARQUIA À DELIBERAÇÃO

Diferentes visões sobre o que é desenvolvimento sustentável levam a diferentes modelos de governança, determinando o processo para o alcance dos objetivos incorporados na sua conceituação, com a responsabilidade

compartilhada de agentes que representam o Estado, o mercado e a sociedade civil. Implicitamente, como Lamy e Laidi (2002) enfatizam, quando se fala em governança prevalece a ideia de que o Estado por si só não tem a autoridade nem os meios de alcançar os objetivos de interesse coletivo.

Diferentes classificações existem para diferentes modelos de governança. Kooiman (2003) distingue entre governança hierárquica, cogovernança e autogovernança. Na primeira, ocorre a dominância de um agente (em geral, o governo), enquanto nas demais há autonomia dos diferentes agentes.

Os diversos modelos de governança dependem do nível do envolvimento relativo do Estado em relação aos demais agentes. Pode-se ter coordenação desde hierárquica até não hierárquica, desde autoridade pública até autonomia social, ou desde hierarquia até heterarquia (Borzel, 2006). Assiste-se a uma tendência no sentido de que, em todos os níveis, desde o local ao transnacional, os modos de governança tendem ao modelo do tipo responsabilidade compartilhada entre setores público e privado, com participação de organizações não governamentais (ONGs), em detrimento do modelo tradicional de governos com autoridade hierárquica e instituições fortes. Swyngedown (2005) se refere a esta forma de governança como *governance-beyond-the-state*, definindo-a como *networks* horizontais entre agentes do setor privado, sociedade civil (em geral ONGs) e agentes do Estado.

Pelo já exposto, podem-se distinguir vários tipos de governança, com destaque, em particular, para os dois casos extremos de governança – hierárquica, similar a formas tradicionais de governar; e deliberativa, na qual atores sociais estabelecem metas por meio do diálogo e do aprendizado social. Na governança hierárquica, o modelo mais representativo é dado pelo governo, que estabelece objetivos; enquanto na deliberativa, os diferentes atores negociam os objetivos, como reflexo de um equilíbrio entre vários pontos de vista.

Claro está que, se o conceito de desenvolvimento sustentável for o da sustentabilidade ecológica, a governança hierárquica emerge como a mais adequada, uma vez que os objetivos são dados por limites estabelecidos de forma ecológico-científica, de acordo com Hueting e Reijnders (2004). Já se o conceito de desenvolvimento sustentável seguir a perspectiva do bem-estar, em que diferentes atores participam na elaboração das metas, a governança deliberativa torna-se um requerimento para o alcance das suas diferentes demandas, algumas conflitantes entre si. Pode-se, ainda, combinar as formas extremas de governança com os conceitos principais de desenvolvimento sustentável, de acordo com o quadro 1. Pode-se também pensar em formas múltiplas de governança entre os dois pontos extremos representados por governança hierárquica e deliberativa, como enfatizam Borzel (2006), Kooiman (2003) e Treib, Bähr e Falkner (2005).

## QUADRO 1

Desenvolvimento sustentável e modos de governança

Desenvolvimento sustentável na perspectiva de <i>sustentabilidade ecológica</i>	
Características	Modo de governança hierárquica
Foco no meio ambiente	Tomada de decisão pelo agente líder
Baseado em evidência científica	Relações verticais entre o agente líder e demais agentes
Mensurável de forma objetiva	Planejamento e controle
Desenvolvimento sustentável na <i>perspectiva do bem-estar</i> (fatores ambientais e socioambientais)	
Características	Modo de governança deliberativo
Foco nos três pilares de desenvolvimento sustentável	Tomada de decisão por vários agentes
Opiniões diversas coexistem	Relações horizontais
Resultado das preferências sociais	Presença de <i>networks</i>
Determinação contextual	

Elaboração da autora.

Diferentes problemas ambientais irão requerer diferentes modelos de governança. A identificação de um modelo de governança adequado para a execução de uma estratégia para o alcance do desenvolvimento sustentável é condição básica para a implementação exitosa de políticas e seus resultados.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A escolha do marco de governança é fundamental para a implantação do desenvolvimento sustentável. As vantagens e desvantagens de cada modelo vão se revelar em contextos específicos, em que não só as dimensões ambientais, sociais e econômicas são relevantes, assim como os aspectos político-institucionais também jogam seu papel. A governança hierárquica é capaz de lidar com problemas ambientais locais, quando a evidência científica for suficientemente clara para apontar as metas adequadas. A governança deliberativa é mais flexível para incorporar as diferentes visões sobre o desenvolvimento sustentável. Não existe modelo de governança único capaz de ser utilizado em larga escala. Na verdade, o modelo de governança vai ser escolhido muito em função das instituições existentes num país, dos atores envolvidos, e o que se pode fazer é avaliar um modo de governança pela sua adequação aos critérios de eficiência, eficácia, equidade e legitimidade, ou seja, sua boa governança. Um modelo de governança adequado deverá incluir, de forma clara e transparente, os objetivos e as políticas para seu alcance, as estratégias de implementação, os compromissos de cada parte, a forma de monitoramento.

Poucos problemas ambientais podem ser enfrentados usando um marco de governança hierárquica, com o Estado exercendo papel fundamental no estabelecimento de metas ambientais e no subsequente controle, com o fim de garantir o seu alcance. As políticas do tipo comando e controle servem para atacar um universo muito reduzido de problemas relacionados ao desenvolvimento sustentável: estabelecimento de padrões e metas ambientais locais. A grande maioria dos problemas ambientais requer um modelo de governança deliberativo, com a participação de vários stakeholders, importantes não só na formulação de metas como também no monitoramento e cumprimento das metas. Neste modelo mais amplo, insere-se a maioria dos grandes problemas ambientais que a

humanidade deverá enfrentar: mudança do clima, gestão de recursos naturais, gestão de resíduos, perda da biodiversidade, acidificação dos mares, entre outros igualmente importantes.

O Brasil é um exemplo de país que reconhece de forma clara a questão da governança na sua estratégia de desenvolvimento sustentável. Os indicadores de desenvolvimento sustentável (IBGE, 2012), na dimensão institucional, procuram avaliar os avanços na participação da sociedade civil na governança do desenvolvimento sustentável, por meio de processos de articulação e cooperação, incluindo articulações interinstitucionais dos municípios, arranjos institucionais de mecanismos participativos da população e de acompanhamento de ações governamentais (comitês de bacias hidrográficas, fórum da Agenda 21 Local). Entretanto, como o próprio IBGE (2012) reconhece, permanecem algumas lacunas importantes, entre as quais uma participação mais efetiva da sociedade na formulação e execução de políticas, assim como uma participação maior das empresas. Ainda que o Brasil esteja na direção correta, o aperfeiçoamento contínuo das estruturas de governança, com a participação ativa de todos os atores envolvidos, deve ser uma meta permanente na condução para o desenvolvimento sustentável brasileiro, conduzindo a decisões que atendam aos critérios de eficiência, equidade, eficácia e legitimidade.

## REFERÊNCIAS

- BORZEL, T. Interim report: new modes of governance and enlargement. When theory meets reality. 2006 (NewGov Project).
- DEFRA – DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, FOOD AND RURAL AFFAIRS. The UK government launched its new strategy for sustainable development. Securing the future: delivering UK sustainable development strategy. United Kingdom: DEFRA, 2005 (Policy Paper).
- GIBSON, R. Specification of sustainability based EAD and implications for determining significance in environmental assessment. Research and Development Programme. Canadian: CEAA, 2001 (Assessment Report, n. 46).
- HUETING, R.; REIJNDERS, L. Broad sustainability contra sustainability: the proper construction of sustainability indicators. *Ecological economics*, v. 50, p. 249-260, 2004.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Indicadores de desenvolvimento sustentável. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.
- KEMP, R.; MARTENS, P. Sustainable development: how to manage something that is subjective and can never be achieved? *Sustainability: science, practice and policy*, v. 3, n. 2, 2007.
- KOOIMAN, J. *Governing as governance*. London: Sage Publications, 2003.
- LAMY, P.; LAIDI, Z. A European approach to global governance. *Progressive politics*, v. 1, n. 1, 2002.
- MCCOOL, S.; STANKEY, G. Indicators of sustainability: challenges and opportunities at the interface of science and policy. *Environmental management*, v. 33, n. 3, p. 294-305, Mar. 2004.
-

RINZIN, C.; VERMEULEN, W.; GLASBERGEN, P. Public perception of Bhutan's approach to sustainable development in practice. *Sustainable development*, v. 15, n. 1, p. 52-68, Jan./Feb. 2007.

SWYNGEDOWN, E. Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance-beyond-the state. *Urban studies*, v. 42, n. 11, p. 1.991-2.006, Oct. 2005.

TREIB, O.; BÄHR, H.; FALKNER, G. Modes of governance: a note towards conceptual clarification. Nov. 2005 (European Governance Papers, n. 05-02).

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

HOLDEN, E.; LINNERTUD, K. The sustainable development area: satisfying basic needs and safeguarding and safeguarding ecological sustainability. *Sustainable development*, v. 15, n. 3, p. 174-187, May/June 2007.

MARTENS, P. Sustainability: science or fiction? *Sustainability: science, practice and policy*, v. 2, n. 1, Spring 2006.

A política de pacificação das favelas do Rio de Janeiro, iniciada em dezembro de 2008, tem sido objeto de reflexão por parte de pesquisadores, gestores governamentais, ativistas de movimentos sociais e população em geral. Trata-se de um exemplo prático de um policiamento de tipo comunitário, com seus problemas e percalços, que idealmente deveria aproximar a polícia e a comunidade em áreas onde o histórico desse relacionamento é ruim e persistem altos níveis de violência e pobreza.

O conceito de policiamento comunitário envolve a noção de participação social, pois está baseado em relações de reciprocidade, confiança, e aproximação entre as forças policiais e a sociedade civil. Esta aproximação deve ser construída por meio do diálogo entre as polícias e a sociedade para a busca conjunta da solução dos problemas de segurança pública (NEV-USP, 2009). Na prática, a participação envolve as pessoas com maior motivação para discutir o tema, tais como líderes comunitários, comerciantes, gestores governamentais locais (diretores de escolas e de unidades de saúde), assim como representantes de diversas organizações da sociedade civil, entre elas as chamadas organizações não governamentais (ONGs).

Este artigo examina, de maneira exploratória, os canais e as formas pelas quais tem se dado a participação da sociedade civil no contexto da atual política de pacificação de favelas do Rio de Janeiro, com ênfase sobre as organizações locais, notadamente as ONGs. A abordagem baseia-se em entrevistas com ativistas de ONGs e observação participativa em reuniões, fóruns e seminários sobre as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), assim como consultas aos sites e materiais divulgados por algumas destas organizações.

Nas favelas do Rio de Janeiro há uma grande variedade de organizações privadas sem fins lucrativos que defendem interesses públicos, termos que definem em geral as organizações da sociedade civil. As muitas denominações que existem para se falar sobre estes grupos revelam a disputa sobre o sentido de suas ações e sobre a delimitação do seu papel e da legitimidade da sua atuação.

A diversidade das organizações diz respeito a seus aspectos formais, à maneira como se inserem em redes e circuitos sociais, e ao tipo de argumento e legitimidade que operam. Todas essas características se relacionam entre si e se expressam nas práticas e nos discursos destes grupos, cuja atuação está baseada num conjunto de argumentos e ideias que constituem a forma pela qual reivindicam a legitimidade que lhes permite se apresentar como defensora de interesses públicos. Os votos conseguidos em uma eleição, a antiguidade na atuação, a suposta melhor intenção, a maior eficiência nas ações, o fato de ser “local” e até mesmo a expressão de uma determinada religiosidade podem basear a forma pela qual uma organização se coloca frente à necessidade de melhorar a vida das pessoas.

---

\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Dest) do Ipea.

\*\* Pós-doutoranda no Programa de Pós-graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), e bolsista da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ).

Em termos formais, as organizações da sociedade civil nas favelas (e em geral) podem variar segundo seu tamanho, seu registro jurídico (incluindo a ausência dele) e sua apresentação pública. Em relação ao último aspecto, podem ser citadas três formas reconhecidas, em geral, como distintas e relevantes nas favelas: as associações de moradores, as entidades religiosas e as ONGs.

As duas primeiras têm presença histórica em áreas de favelas. As associações de moradores (algumas existem desde meados do século XX) são instituições centrais, pois são responsáveis pela gestão e manutenção de serviços urbanos básicos nestas áreas, onde ocupam uma posição intermediária entre as agências concessionárias destes serviços e a população local. As entidades religiosas, de diferentes matrizes, desempenham algumas funções relacionadas à assistência social nas favelas, tais como campanhas para doações e distribuição de cestas básicas. No passado, a Igreja Católica teve atuação marcante, seja através das ações da Fundação Leão XIII, desenvolvendo ações junto às associações de moradores, seja através da Pastoral de Favelas, com atuação nos movimentos sociais.

As ONGs têm ampliado sua presença em áreas de favelas nas últimas décadas. Os circuitos em que as organizações estão inseridas são um aspecto fundamental da compreensão de como atuam. Muitas se apresentam como organizações locais e enfatizam esta característica para fortalecer a sua legitimidade. Muitas delas se articulam e estão inseridas em redes e circuitos amplos, às vezes internacionais. Essas relações envolvem acesso a recursos financeiros (doações e financiamentos), participação em redes, fóruns e conferências, e “parcerias” com outras organizações. Esses circuitos são estratégicos para a atuação das organizações da sociedade civil e incluem relações com profissionais de instâncias governamentais, da academia e da imprensa. É também nas redes de que as organizações da sociedade civil na favela participam que elas se deparam em diferentes campos do associativismo, alguns deles em disputa pelo lugar de representante legítimo das aspirações da população.

Embora existam diversas organizações “locais” mantidas por parlamentares em áreas de favelas, novos atores sociais têm surgido nesses espaços. Alguns estudos mostram que há uma relação importante entre a ampliação do acesso à universidade para moradores de favelas e o crescimento de ONGs com atuação nestas áreas (Valladares, 2010). Com efeito, uma parcela dos universitários de origem favelada exerce atividades remuneradas em ONGs “locais” que desenvolvem ações voltadas para a valorização do espaço favelado e a redução do estigma associado à favela, principalmente por meio de projetos nas áreas social e cultural. Esse tipo de entidade tem introduzido novos elementos para as organizações sociais locais, entre eles uma conexão mais estreita com pesquisadores acadêmicos e uma postura crítica quanto às práticas de outros atores políticos entendidos como “tradicionais”. Embora o número, a natureza jurídica e o tamanho de organizações desse tipo sejam bastante variáveis entre as centenas de favelas do município, estas entidades estão presentes em todos os complexos de favelas da cidade onde existem UPPs.

O programa das UPPs é executado pelo governo do estado do Rio de Janeiro, por intermédio da Secretaria Estadual de Segurança Pública, e deve operar com policiais formados “com ênfase em direitos humanos e na doutrina da polícia comunitária” (Decreto nº 42.787/2011).

Algumas ONGs têm desempenhado papel de destaque na estratégia de implantação das UPPs em favelas e bairros populares da cidade, notadamente no componente de capacitação dos profissionais da segurança pública em direitos humanos e mediação de conflitos, e na reinserção social de egressos do sistema prisional. Estas ações são realizadas por ONGs de atuação nacional e internacional,

inseridas em amplos circuitos, algumas inclusive com parcerias com empresas privadas e meios de comunicação de massa que mantêm redes de relacionamento em áreas de favelas.

Já o papel de monitorar e criticar as práticas abusivas da polícia em áreas de UPP tem sido desempenhado por ONGs que se apresentam como “locais” e que mantêm redes de relacionamento com organizações nacionais e internacionais de direitos humanos. Na estratégia de implantação das unidades, a primeira etapa realiza-se com a entrada de grupamentos especiais, principalmente o Batalhão de Operações Policiais Especiais (Bope), antecedendo a instalação das unidades da Polícia Militar (Decreto nº 42.787/2011). Estas primeiras incursões envolvem grande efetivo de homens e o uso de veículos e armamento pesado. As ações, em geral violentas, geram medo e apreensão, e comumente envolvem a violação de direitos dos moradores, com a invasão de casas, abordagens desrespeitosas e restrições de circulação pelo território. Algumas ONGs locais em parceria com organizações de atuação em direitos humanos têm realizado campanhas sobre os direitos dos moradores frente a abordagens policiais e revistas de domicílios.

Embora a regulamentação das UPPs exija que os policiais tenham algum tipo de formação em direitos humanos e estabeleça a “fórmula de aproximação” como forma de policiamento, não há regras definidas para os procedimentos dos policiais destas unidades.<sup>1</sup> A regulamentação das UPPs tampouco determina a criação de conselhos comunitários ou fóruns participativos similares, através de regulamentação específica.<sup>2</sup> Na ausência desses canais de diálogo, os casos de abordagem policial truculenta em áreas de UPPs têm sido denunciados em fóruns, seminários, blogs e sites (As UPPs..., 2012). Moradores e ativistas relatam que abordagens violentas são frequentes e, em diversos casos, levam à eclosão de conflitos que são reprimidos pela polícia através do uso de spray de pimenta, armas não letais (como balas de borracha) e espancamentos. Em alguns casos, sobretudo nas grandes favelas, também têm sido denunciados abusos de violência letal por parte de policiais das UPPs.

A repercussão destas denúncias muitas vezes está ligada à capacidade de as organizações locais estabelecerem alianças em circuitos amplos, incluindo parlamentares e organizações internacionais (ou internacionalizadas), principalmente de direitos humanos.<sup>3</sup> O encaminhamento de denúncias por esta via revela uma lacuna institucional importante no contexto de implantação das UPPs, qual seja, a inexistência de uma ouvidoria de polícia independente, isto é, que seja designada por órgãos com participação majoritária de organizações da sociedade civil e que promova o controle externo da atividade policial. A produção de relatórios sobre este tema pelas ouvidorias já instaladas em outros estados do país tem mostrado que este pode ser um instrumento importante para o monitoramento e controle da atividade policial (Comparato, 2005).

Embora tenha grau variável nas diferentes UPPs instaladas, pode-se dizer que a aproximação entre a polícia e a comunidade enfrenta, em geral, dois grandes obstáculos. Por um lado, a estrutura da polícia, sobretudo a militar, que é fortemente hierarquizada e hermética. Por outro, o medo que os

1. As regras que norteiam os procedimentos dos policiais são estabelecidas pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), que representa o comando das UPPs. Cabe ao comandante desta unidade “estabelecer diretrizes norteadoras objetivando a padronização dos procedimentos policiais militares nas UPPs com foco nos seus objetivos táticos e estratégicos” (Decreto nº 42.787/2011).

2. Existe regulamentação para a criação de conselhos comunitários de segurança, mas estes referem-se a áreas maiores, chamadas áreas integradas de segurança pública (AISPs).

3. Os casos mais graves são encaminhados para a Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), ou para a Subprocuradoria de Justiça, Direitos Humanos e Terceiro Setor, do Ministério Público Estadual (MPJE).

moradores têm de sofrer retaliação por parte de membros de grupos armados ligados ao mercado de drogas ilegais caso seja considerado que colaboram com a polícia, como já apontado em experiências de policiamento comunitário em outras cidades (NEV-USP, 2009).

Complementarmente às UPPs, a prefeitura do Rio de Janeiro executa um programa de “gestão integrada de políticas públicas”, a UPP Social, que visa coordenar as ações do governo municipal nas áreas que recebem as novas unidades de polícia. Simultaneamente, o governo estadual administra o Programa Territórios da Paz, que tem objetivos similares aos da UPP Social. Os dois preveem a participação social e o diálogo com a sociedade civil para o desenvolvimento de suas ações, de modo que as organizações da sociedade civil são consideradas como representantes da população que é alvo da intervenção, sendo chamadas a tomar parte em conselhos, comitês ou reuniões consultivas.

Para entender a existência desses dois programas, cabe notar que o processo de implantação das UPPs contou com a colaboração, no plano federal, do Programa Nacional de Segurança com Cidadania (Pronasci), lançado em 2007, que incentivou a difusão de práticas de policiamento comunitário por meio de um conjunto de ações do Ministério da Justiça voltadas para a capacitação e a valorização das forças policiais dos estados. O Pronasci também ofereceu um conjunto de ações sociais, derivado de programas federais já existentes e alguns novos, a ser aplicado nos denominados Territórios da Paz, em geral áreas com altos indicadores de pobreza e violência.

O Rio de Janeiro foi um dos locais em que o Pronasci foi implantado, com ações voltadas para os profissionais da segurança pública, que deveriam articular localmente, nos Territórios da Paz, algumas ações sociais do governo federal, muitas delas operadas por secretarias estaduais e municipais. Em sua concepção original, o Pronasci pretendia implantar um modelo de gestão que coordenasse a atuação dos entes federados no programa e que garantisse, ainda, a participação da sociedade civil (Rodrigues, 2009).

O caso do Pronasci no Rio de Janeiro exemplifica as dificuldades de articulação institucional entre os entes federados e também, horizontalmente, entre as diferentes esferas de governo. Se, por um lado, a parceria entre os governos federal e estadual efetivou-se no âmbito da segurança pública, por outro, as ações sociais foram fatiadas entre diversos gestores.

Com efeito, a UPP Social teve início em 2011, na Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), mas logo foi transferida para o Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP), um órgão municipal. Alguns programas sociais vinculados ao Pronasci, porém, permaneceram na SEASDH, enquanto outros passaram a ser operados pelo município e outros, ainda, por grandes ONGs. Assim, houve a duplicação dos chamados comitês de gestão das políticas sociais, um operado pelo governo do estado, sob a nomenclatura de Territórios da Paz; e outro pelo município, denominado UPP Social. No entanto, nenhum dos dois programas de gestão integrada estabeleceu um canal de diálogo entre as organizações sociais e a população das favelas, com as UPPs.

A UPP Social estrutura-se por meio de gestores que devem estabelecer o diálogo com atores locais (escuta forte), com vistas a articular as demandas da comunidade à oferta de serviços públicos por diversos órgãos e secretarias de governo municipal, assim como a oferta de projetos pela iniciativa privada (Henriques e Ramos, 2011). O programa tem dado visibilidade à atuação da prefeitura nas áreas de UPPs, assim como disponibilizado um conjunto de informações, que vão desde os

equipamentos da prefeitura na área, parcerias entre as UPPs e empresas privadas ou entidades, até as organizações da sociedade civil com sede e atuação nos chamados Territórios.

As UPPs tiveram grande aceitação por parte da opinião pública em sua fase inicial, o que estimulou a chegada, nas favelas pacificadas, de outros atores, tanto da própria sociedade civil quanto do mercado. Muitas organizações, nacionais ou internacionais, viram neste novo processo a possibilidade de atuar nas favelas e trouxeram consigo oportunidades para organizações locais e muitas ações pulverizadas, mas com recursos. Outra “invasão” que acompanha as UPPs é a de diversas empresas que enxergam novas oportunidades de negócios. É comum que os negócios venham acompanhados também de projetos sociais. A mistura entre a possibilidade de novos negócios e a “ajuda” leva muitas organizações da sociedade civil a situações específicas de parceria.

Quanto aos projetos financiados com recursos governamentais, embora os programas complementares às UPPs estabeleçam canais de diálogo com a população das favelas, este diálogo tende a ocorrer quando os projetos já estão formulados e planejados. Assim, diversos projetos não chegam a ser executados, pois não há demanda ou capacidade local para seu desenvolvimento. Na outra ponta, projetos já desenvolvidos por organizações locais têm dificuldades para conseguir apoio. Assim, têm maior possibilidade de êxito os projetos que aderem às atividades que já são desenvolvidas em áreas de favelas, seja por ONGs ou outros grupos, e já contam com alguma expertise acumulada. Constatou-se, também, que os projetos sociais que têm como público-alvo a população diretamente afetada pela violência e a criminalidade não são desenvolvidos em todas as comunidades com UPPs.

A possibilidade de as organizações da sociedade civil influenciarem ações relacionadas aos serviços urbanos básicos nas favelas é reduzida, a despeito da existência dos novos espaços de diálogo. Por um lado, isso reflete dificuldades que dizem respeito ao esvaziamento das associações de moradores como mobilizadoras de reivindicações por melhorias urbanas. Por outro, os programas de “gestão integrada” de políticas atuais não estão articulados aos programas de urbanização e regularização fundiária de favelas, seja do estado, seja do município. A respeito disso, as ONGs locais têm denunciado problemas graves de saneamento básico, mas nem os gestores da UPP Social nem os dos Territórios da Paz têm instrumentos para oferecer caminhos de superação.

A experiência de policiamento comunitário por intermédio das UPPs trouxe resultados positivos, medidos pela redução do número de homicídios observados, em parte decorrentes da redução da letalidade da ação policial (Cano, 2012). O contexto de aproximação entre a polícia e a comunidade, entretanto, ainda é uma realidade distante em muitas áreas que receberam as novas unidades de polícia.

Em vista desta realidade, expõe-se uma lacuna no programa de pacificação, que é a ausência de uma instituição que sirva como mediadora das relações contínuas entre a polícia e a comunidade. Esta lacuna poderia ser parcialmente preenchida por um órgão de controle externo da atividade policial, em que fosse garantida a participação da sociedade civil. Além disso, os projetos sociais vinculados à pacificação poderiam priorizar ações relacionadas à ampliação do acesso à Justiça, reintegração de egressos do sistema prisional, proteção e assistência a grupos vulneráveis à violência e demais temas relacionados à defesa de direitos dos moradores de favelas.

Portanto, embora haja um esforço de fortalecimento das ações “locais” do governo, sobretudo no âmbito do município, a fragmentação na ação governamental para as favelas não foi superada

pelos programas atuais de gestão integrada de políticas públicas. Os programas de urbanização e regularização fundiária de favelas, por exemplo, deveriam estar mais articulados à gestão integrada, pois boa parcela das reivindicações das comunidades é relacionada a este tema.

#### REFERÊNCIAS

- AS UPPs: a proposta de pacificação e a população do Rio de Janeiro. In: SEMINÁRIO FAVELA É CIDADE. Rio de Janeiro: Cevis/UERJ, PEEP-Ebape/FGV e Ibase, 2012 (Anotações do seminário).
- CANO, I. (Coord.). Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das unidades de polícia pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública - LAV-UERJ, maio 2012.
- COMPARATO, B. K. As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação. 2005. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.
- HENRIQUES, R.; RAMOS, S. UPP social: ações sociais para a consolidação da pacificação. In: URANI, A.; GIAMBIAGI, F. (Orgs.). Rio: a hora da virada. Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2011.
- NEV-USP – NÚCLEO DE ESTUDOS DA VIOLÊNCIA-UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Manual de policiamento comunitário: polícia e comunidade na construção da segurança. São Paulo: NEV-USP, 2009.
- RODRIGUES, R. I. Diagnóstico e desempenho recente do Programa Nacional de Segurança com Cidadania. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (Ed.). Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2009. v. 3. p. 761-778.
- VALLADARES, L. Educação e mobilidade social nas favelas do Rio de Janeiro: o caso dos universitários (graduandos e graduados) das favelas. Dilemas: revista de estudos de conflito e controle social, v. 2, n. 5-6, p. 153-172, jul./ago./set./out./nov./dez.2010.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

- LANDIM, L. (Org.). Sem fins lucrativos – as organizações não governamentais no Brasil. Rio de Janeiro: Iser, 1988.
- SILVA, I.; ROCHA, L. M. Associações de moradores de favelas e seus dirigentes: o discurso e a ação como reversos do medo. In: JUSTIÇA GLOBAL BRASIL (Org.). Segurança, tráfico e milícia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008. p. 37-47.
- \_\_\_\_\_. Associações no Brasil: comentários sobre dados oficiais recentes. Democracia viva, Rio de Janeiro, v. 28, p. 76-85, 2005.

# Notas de Pesquisa

---



Clóvis Henrique Leite de Souza\*\*

Paula Pompeu Fiúza Lima\*\*

Jhana Luiza Oliveira Alencar\*\*\*

As conferências nacionais são reconhecidas como mecanismos para a ampliação da participação social na gestão de políticas públicas, em especial pela forma escalonada de sua realização.<sup>1</sup> Participam das conferências nacionais os representantes eleitos nas conferências estaduais, que, por sua vez, foram eleitos nos municípios, onde reuniões são convocadas pelos governos locais para discutir os assuntos em pauta, apontar demandas locais e escolher representantes que irão comparecer à etapa seguinte. No Brasil, já foram promovidas conferências sobre mais de quarenta diferentes temas de políticas públicas. O fato de esses processos participativos serem realizados em etapas sequenciadas com base territorial favorece a mobilização e envolve, de fato, muitas pessoas nos debates.<sup>2</sup> Este texto questiona se as características das conferências contribuem para a elaboração de propostas para políticas públicas de desenvolvimento regional, apontando elementos para o debate a partir de informações sobre as conferências realizadas entre 2003 e 2011.

Do ponto de vista teórico, o fortalecimento de processos participativos na gestão de políticas públicas de desenvolvimento regional se conecta às ideias de desenvolvimento endógeno, pois implica o reconhecimento da capacidade da sociedade de definir as diretrizes para o desenvolvimento de sua região. Desenvolvimento regional é aqui entendido como cultivo de potencialidades econômicas, sociais, culturais e ambientais em uma determinada base territorial com vistas à sustentação de cadeias produtivas, valorizando o contexto socioambiental e suas peculiaridades. Assim, tal como o conceito de desenvolvimento em sentido amplo, também “não se confunde com o simples crescimento econômico, ainda que este seja um dos seus requisitos, se realizado em bases promotoras de equidade social e de sustentabilidade ambiental” (Garcia, 2009, p. 12).

---

\* Este texto integra o trabalho de pesquisa da equipe da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em que foram sistematizadas informações a respeito da forma de organização dos processos, das regras para a participação, das normas para a deliberação e dos resultados relativos à mobilização das 82 conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011. Para conhecer o relatório e as bases de dados da pesquisa, acesse: <[www.ipea.gov.br/participacao](http://www.ipea.gov.br/participacao)>.

\*\* Pesquisadores do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

\*\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da Diest/Ipea.

1. Entende-se por forma escalonada a realização das conferências em uma sequência de etapas conectadas entre si. Em geral, etapas municipais, estaduais e nacionais.

2. A estimativa da Secretaria-Geral da Presidência da República é que, entre 2003 e 2011, mais de 7 milhões de brasileiros tenham participado nas diferentes etapas de conferências. Se incluídas as três edições da Conferência Infância-juvenil pelo Meio Ambiente, esse número salta para 20 milhões.

Na perspectiva de desenvolvimento endógeno, “a definição do referido modelo de desenvolvimento passa a ser estruturada a partir dos próprios atores locais, e não mais pelo planejamento centralizado” (Amaral Filho, 1996, p. 38). O que se ressalta nessa visão de desenvolvimento é a autonomia dos sujeitos locais para as decisões que lhes dizem respeito. Em consonância com o pensamento de Furtado (1968, p. 18), desenvolvimento implica “a transformação do conjunto das estruturas de uma sociedade, em função de objetivos que se propõe alcançar essa sociedade” (grifo nosso). Portanto, no desenvolvimento endógeno a população que vive na região reconhece suas potencialidades e traça os rumos de seu desenvolvimento.

Ao lado dessa visão ideal de desenvolvimento endógeno, figuram as expectativas em torno da participação social no Brasil. Como apontam Coelho e Favareto (2008), parte da literatura pressupõe que a expressão de demandas em fóruns públicos contribui com a compreensão mútua e com a realização de iniciativas públicas e privadas. Portanto, o pressuposto é que a promoção do desenvolvimento regional seria facilitada pela cooperação e coordenação incentivadas em espaços de participação social. No entanto, como constata os autores, não é possível “fazer qualquer vinculação automática entre a existência de fóruns participativos e desenvolvimento” (Coelho e Favareto, 2008, p. 17). Ou seja, a proposição de temas e articulação de atores, possibilitada pela participação, pode não implicar necessariamente melhoria de serviços públicos ou fomento das atividades econômicas e sociais locais.

No que se refere à integração de ações em prol do desenvolvimento regional, note-se que escassas são as iniciativas de realização conjunta de conferências. Apenas 12% delas foram organizadas em parceria por órgãos a respeito de temática em pauta. Essas iniciativas são estruturadas por áreas de política, estimulando visões intersetoriais e integradoras, com o objetivo de romper a fragmentação setorial da burocracia. A realização de conferências de forma conjunta permite aproveitar recursos disponíveis em diferentes setores para construir um debate em torno de demandas comuns. Embora a superação da setorialização não seja um requisito para a ocorrência de efeitos promotores de desenvolvimento regional, é plausível pensar que visões amplas e integradas sobre uma região não sejam formuladas em fóruns públicos restritos a determinados públicos ou temas.

A conexão entre participação e desenvolvimento também revela fragilidade quando são observados casos concretos de arranjos especificamente voltados a promover a interação entre Estado e sociedade no debate sobre as políticas públicas, em especial devido aos desafios ligados à coordenação e à cooperação tanto entre sujeitos políticos participantes como entre entes federados promotores dos fóruns participativos. Por exemplo, uma das consequências da municipalização das políticas públicas foi a institucionalização dos conselhos gestores nos diferentes níveis da federação. Os dispositivos constitucionais e as leis que regulamentaram as políticas que seriam geridas de forma descentralizada e participativa repassaram algumas atribuições federais da gestão dessas políticas aos estados e municípios, com a contrapartida de que seriam criados conselhos controladores das ações do governo nesses níveis (Cortes, 2005). A expectativa por trás dessa iniciativa era que esses conselhos poderiam facilitar a promoção de políticas mais adequadas às necessidades locais, aumentando a *accountability*<sup>3</sup> da administração pública local.

---

3. *Accountability* entendida como iniciativa ou dever do representante ou agente público de prestar contas de suas ações às instâncias de controle institucional e social.

Pesquisas indicam que, de fato, após a regulamentação das leis que exigiam participação social na gestão de políticas no nível local, houve uma proliferação de conselhos em nível municipal (Cortes, 2005). Contudo, também há análises que problematizam a capacidade de os conselhos atenderem às expectativas criadas (Tatagiba, 2002). Da mesma forma, pode-se esperar que a realização das conferências nos níveis municipais e estaduais fomente a participação no nível local e a discussão sobre temas referentes ao desenvolvimento regional, ainda que, aprendendo com a experiência dos conselhos, seja razoável adotar postura crítica com relação ao potencial democratizante dessas experiências.

Será que as conferências, como processos participativos, teriam condições de contribuir para a gestão de políticas públicas promotoras de desenvolvimento regional? Pelo que se observa com os processos do período estudado, ao menos no campo dos objetivos declarados em atos normativos, as conferências atuam neste sentido, pois visam ao direcionamento estratégico das ações de governo. A maior parte das conferências (73%) teve como objetivo a formulação de estratégias ou políticas e a identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais. Nesse sentido, poderiam contribuir com a orientação de ações voltadas ao desenvolvimento regional. Adicionalmente, como constataram Souza e Pires (2012) em pesquisa a respeito dos usos e papéis das conferências na visão de gestores federais, além dos objetivos declarados, as conferências teriam a finalidade de representação institucional e articulação federativa. Quando se aponta a possibilidade de a conferência ser espaço de articulação institucional, é revelado um potencial de cooperação entre órgãos e entre entes da federação, oportunizando a transversalidade de certos temas e, conseqüentemente, de impulso a debates a respeito de problemas e perspectivas para uma região.

Em geral, as conferências são convocadas pelo Poder Executivo federal com objetivos e períodos definidos, sendo estados e municípios convidados a convocar suas respectivas conferências. No processo conferencial, uma etapa formula propostas e escolhe representantes que seguem às etapas seguintes.<sup>4</sup> Ao final do processo é realizada a etapa nacional, momento em que as propostas são aprovadas e encaminhadas ao órgão responsável pela conferência, que poderá considerá-las para a elaboração de um plano ou política relativos à área da conferência, além de distribuir as demandas a outros órgãos que também devem trabalhar para efetivá-las.

Nos estados e municípios são discutidas tanto questões locais quanto as que devem ser levadas para a conferência nacional. Por isso, as conferências têm o potencial de conectar propostas de uma mesma região. Se observadas as especificidades regionais na formulação de propostas, há possibilidade de questões correlatas ao desenvolvimento regional serem pautadas diretamente pela população afetada, pois as etapas municipais, previstas por 72% das conferências, são abertas à participação de qualquer pessoa interessada. Essas etapas iniciais podem favorecer a mobilização local pela possibilidade de articulação das organizações sociais em temas próximos de suas realidades. Contudo, a conexão entre propostas de municípios de uma mesma região depende do esforço de sistematização das ideias apresentadas para o reconhecimento de questões comuns nas etapas estaduais.<sup>5</sup>

4. É importante ressaltar que nem todas as etapas são necessariamente eletivas. Além de conferências com base territorial, alguns processos têm adotado etapas livres e virtuais, as quais muitas vezes servem apenas à elaboração de propostas para as fases seguintes e não envolvem eleição de representantes.

5. O escalonamento de etapas, com a conexão de propostas e representantes, demanda processo de organização e síntese das ideias apresentadas. A sistematização é o processo que acontece após cada etapa, visando à preparação do documento (caderno de propostas) que orientará o diálogo na fase seguinte.

No processo de organização de conferências, fóruns intermunicipais surgem como alternativas para pequenos municípios que podem se ver sobrecarregados com os custos de organização de uma etapa municipal. Além disso, podem ter a vantagem de reunir participantes de municípios muito próximos, que possuem demandas comuns, caracterizando-se uma abordagem regional do tema em debate.

As etapas intermunicipais, possivelmente por utilizarem como base de mobilização uma unidade territorial que não é a mais comum e por exigirem esforços de coordenação intergovernamental, foram previstas em 54% das conferências. Se a existência de conferências intermunicipais pode facilitar a inclusão de temas regionais na agenda, cabe observar como se dá o encaminhamento das propostas que são daquele âmbito. Caso as questões regionais apontadas nesses fóruns não sejam tratadas pelos respectivos governos, o potencial de efetividade do diálogo intermunicipal fica apenas como uma possibilidade não realizada.

As questões locais e regionais, embora possam ser discutidas nas etapas preparatórias, não são encaminhadas para a etapa nacional. Em geral a própria equipe de sistematização, aquela que elabora o caderno de propostas para a discussão no evento nacional, descarta essas deliberações por não serem de âmbito nacional. Por isso, para que as conferências possam, de fato, promover o desenvolvimento regional, é necessário o compromisso dos governos subnacionais com a execução das propostas elaboradas no âmbito de sua competência.

Se há conselhos, no nível subnacional, ligados às temáticas discutidas na conferência, é possível que haja maior esforço de encaminhamento das propostas elaboradas para o nível local. Por serem as conferências processos transitórios e não permanentes de diálogo entre Estado e sociedade, na ausência de acompanhamento eficaz das propostas por órgãos como os conselhos, seu potencial como promotoras do desenvolvimento regional é bastante limitado. Por isso, as conferências também poderiam impulsionar a criação de conselhos em suas respectivas temáticas no nível local, o que fortaleceria sua ação e também seria um indicador de sua contribuição para esses processos.

Nesse sentido, a área de segurança alimentar e nutricional é exemplo de como as conferências estaduais podem fortalecer a construção de espaços participativos. Nessa área, 85% dos conselhos estaduais foram criados após 2003 (IBGE, 2013), ou seja, concomitantemente ou após a realização da 2ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional.<sup>6</sup> É possível que essa proliferação de conselhos estaduais decorra mais do aumento da presença desse tema na agenda pública do que da própria conferência. Ainda assim, é plausível supor que a realização da conferência nesse período contribuiu com esse agendamento e fortaleceu a construção de instâncias participativas. Diante disso, seria possível também explicar o aumento significativo de municípios envolvidos na terceira e na quarta edições dessa conferência, saltando de 536 em 2007 para 3.206 em 2011. Importante ressaltar que, no caso da segurança alimentar, não há nenhum dispositivo legal que incentive a criação de conselhos estaduais e municipais, tal como acontece na saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente.

O desafio da coordenação interfederativa é apontado na literatura como parte da frágil conexão entre participação e desenvolvimento. Nas conferências, embora a possibilidade de cooperação intergovernamental nas bases territoriais tenha sido observada em pouco mais da metade dos processos,

---

6. A 1ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional ocorreu em 1994 e consistiu em um evento isolado, com pouca continuidade do debate.

para que isso fortaleça a elaboração de propostas para o desenvolvimento regional, caberia observar o encaminhamento dos resultados das conferências, ou seja, o que é feito a partir das discussões desenvolvidas nesses espaços de participação. Assim, uma das formas de aprofundar o entendimento dos impactos da participação no desenvolvimento regional seria observar as inter-relações entre conselhos e conferências em âmbito municipal e estadual. Considerando-se que os conselhos podem ser instâncias de acompanhamento das propostas no período pós-conferência, as duas instituições participativas podem atuar de forma complementar, fortalecendo-se, assim, o potencial de conexão da participação com o desenvolvimento.

Dessa forma, observa-se que a participação por meio de fóruns institucionalizados, como conselhos e conferências, pode trazer instrumentos importantes para pensar o desenvolvimento regional. Apesar de a conexão entre participação e desenvolvimento regional ainda ser frágil, já é possível observar práticas que tornam as fronteiras menos distantes tanto entre municípios de uma mesma região quanto entre os diferentes níveis federativos, permitindo uma reflexão conjunta sobre as necessidades da região. Assim, há indícios de que essa conexão possa tornar-se mais forte à medida que tanto a prática da participação quanto a de pensar o desenvolvimento regional tornam-se mais valorizadas nos espaços políticos.

#### REFERÊNCIAS

- AMARAL FILHO, Jair. Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. Planejamento e políticas públicas, Brasília, n. 14, dez. 1996.
- COELHO, Vera Schattan P.; FAVARETO, Arilson. Dilemas da participação e desenvolvimento territorial. Revista de desenvolvimento econômico, n. 18, 2008.
- CORTES, Soraya. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. Educar, Curitiba, n. 25, p. 143-174, 2005.
- FURTADO, Celso. Um projeto para o Brasil. Rio de Janeiro: Saga, 1968.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Alguns desafios ao desenvolvimento do Brasil. Brasília: Ipea, 2009 (Texto para Discussão, n. 1.373).
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos estados brasileiros 2012. Rio de Janeiro, 2013.
- SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais. Revista do serviço público, Brasília, v. 63, n. 4, out./dez. 2012.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
-



# Audiências Públicas

## FATORES QUE INFLUENCIAM SEU POTENCIAL DE EFETIVIDADE

Igor Ferraz da Fonseca\*  
Raimar Rodrigues Rezende\*\*  
Marília Silva de Oliveira\*\*\*  
Ana Karine Pereira\*\*\*

### 1 INTRODUÇÃO

Esta nota responde de maneira resumida a seguinte pergunta de pesquisa: “No âmbito do Poder Executivo Federal, quais são os principais fatores que influenciam o potencial de efetividade das audiências públicas como mecanismo de participação social no processo de gestão das políticas públicas?”<sup>1</sup>

A pesquisa contou com quatro estudos de caso de audiências públicas (APs) realizadas por órgãos do governo federal: a elaboração do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS); a discussão sobre as minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros; e o licenciamento ambiental de dois grandes projetos de hidrelétricas – Santo Antônio e Jirau, em Rondônia, e Belo Monte, no Pará.

Não existe consenso sobre a definição de APs. Dessa forma, e a partir da sistematização da reduzida literatura acadêmica sobre o tema, define-se AP como um mecanismo de participação social consultivo que tem caráter pontual, porque ocorre em um momento específico do processo de política pública e porque se relaciona a uma política ou a um aspecto específico desta. Além disso, uma AP é sempre presencial e de participação coletiva, contrastando com consultas públicas e ouvidorias, por exemplo, mecanismos de participação individualizada e que geralmente fazem uso da internet e de intercâmbio documental. Por último, vale mencionar que uma AP pressupõe a possibilidade de manifestação oral dos participantes e, idealmente, promove o debate entre eles (Barros e Ravena, 2011; Grau, 2011; Mattos, 2004; Serafim, 2007; Soares, 2002; Vasconcelos, 2002).

O objetivo de uma AP deve ser compatível com suas características. Portanto, diversas políticas públicas demandam outros instrumentos participativos em vez de uma AP ou a complementam. Existe uma relação dinâmica entre os diversos instrumentos, tais como conferências setoriais, conselhos e consultas públicas. Deve ser analisado, caso a caso, qual o mais adequado e a melhor combinação.

---

\* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Dist) do Ipea.

\*\* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) no Ipea.

\*\*\* Doutorandas em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB).

1. Para mais informações, ver o relatório completo da pesquisa e o Texto para discussão, disponíveis em: <[www.ipea.gov.br/participaca](http://www.ipea.gov.br/participaca)>.

## 2 METODOLOGIA DA PESQUISA

A pesquisa ocorreu entre setembro de 2011 e dezembro de 2012, utilizando as seguintes fontes de dados: levantamento bibliográfico sobre participação social em geral e sobre APs; sistematização da legislação que trata do assunto; análise dos registros de realização de APs no âmbito dos programas do governo federal, disponíveis em um banco de dados do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPlan);<sup>2</sup> e realização de quatro estudos de caso. Foi feito o acompanhamento das APs que ocorreram durante o período da pesquisa<sup>3</sup> e análise das gravações de áudio e/ou vídeo das demais, que já haviam ocorrido. Todos os casos contaram com análise documental, bem como com entrevistas com participantes e organizadores. Foram escolhidos dois casos relativamente semelhantes, ambos de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, que correspondem ao padrão mais frequente de utilização de APs pelo governo federal. Para os demais, optou-se por casos que representassem a maior diversidade possível (Ipea, 2012).

A metodologia utilizada nos estudos de caso foi baseada em dois conjuntos de dimensões de análise (quadro 1). As dimensões que caracterizam o processo se relacionam à análise da qualidade do processo de planejamento e condução das APs, buscando identificar os principais fatores que influenciam seu potencial de efetividade e, portanto, as causas de sucessos e insucessos. As dimensões para a análise do resultado levam em conta os objetivos desse mecanismo de participação social e têm por função orientar a avaliação da efetividade de determinada AP.

### QUADRO 1

#### Dimensões de análise

<p>Relativas à caracterização do processo</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Atos normativos e seus impactos no processo</li> <li>Mapeamento dos principais atores</li> <li>Características relevantes do responsável pelas APs</li> <li>Desenho e processo de realização das APs</li> <li>Momento da participação e <i>timing</i> do processo</li> <li>Escopo e amplitude do debate</li> <li>Mobilização e representatividade dos participantes</li> <li>Recursos (inclusive humanos) e infraestrutura disponibilizados e organização do evento</li> <li>Processo preparatório para as APs</li> <li>Condução da AP, metodologia e efetividade das regras procedimentais</li> <li>Sistematização das propostas e devolutiva</li> <li>Transparência</li> </ul> <p>Relativas à análise dos resultados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Impacto na tomada de decisão e em compromissos políticos</li> <li>Mediação: diminuição de conflitos e aumento da cooperação</li> <li>Construção de capacidades (<i>capacity building</i>)</li> <li>Divulgação das ações governamentais</li> </ul>
--

Elaboração dos autores

2. O SIGPlan é um instrumento que organiza e integra a rede de gerenciamento do Plano Plurianual (PPA) e constitui uma importante ferramenta de suporte à gestão dos programas do governo federal.

3. Elaboração do FNRS e Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

Por efetividade entende-se um impacto positivo relacionado à maior influência do cidadão na tomada de decisão, compromissos políticos, mediação de conflitos, construção de capacidades (tanto dos cidadãos quanto do Estado) e informação do público, incluindo divulgação das ações governamentais.

Objetivou-se também criar, com a lista de dimensões, uma referência para gestores ou pesquisadores interessados em analisar APs, tendo em vista a possibilidade de adaptá-la de acordo com os objetivos e possibilidades de cada pesquisa. Por essa razão, foram incluídas, também, dimensões analíticas gerais não abordadas nos estudos de caso desta pesquisa, mas que podem ser úteis em outros estudos.

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Esta seção apresenta alguns resultados e conclusões da pesquisa<sup>4</sup> e foca em como determinados fatores e características podem influenciar – positiva ou negativamente – o potencial de efetividade de uma AP. Para tanto, utiliza-se de ilustrações retiradas dos estudos de casos realizados. Apesar dos limites para sua generalização, esses resultados são úteis para gestores públicos envolvidos na organização de processos participativos e para estudiosos interessados em aprofundar o conhecimento de um campo de pesquisa ainda pouco explorado.

#### 3.1 Atos normativos

A maioria das APs ocorre em observância a atos normativos, os quais determinam, ao menos em parte, como as audiências devem ser realizadas e provocam impactos diversos no potencial de efetividade delas, por exemplo: aumentando a transparência do processo participativo, garantindo o acesso a documentos relevantes e demais informações importantes, apresentando de forma clara prazos e regras para a manifestação e estipulando uma metodologia.

Contudo, em muitos casos, a legislação brasileira não está ajustada às necessidades de uma participação efetiva nas APs. Nos casos de licenciamento ambiental estudados, por exemplo, observou-se que a legislação vigente, estando ultrapassada, teve impacto negativo na efetividade da participação. As tentativas do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), de fazer mais do que a legislação exige – por exemplo, realizando reuniões públicas para discutir o termo de referência do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) –, evidenciam essa deficiência normativa. As resoluções do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama) somente preveem a obrigatoriedade de realização de APs para licenciamento ambiental no momento de avaliação do EIA. No entanto, os estudos de caso de hidrelétricas apontaram que APs antes da realização do EIA podem ser úteis para que a sociedade contribua na definição de temas importantes para serem estudados. Além disso, APs no momento de planejamento dos empreendimentos, bem como aquelas que têm foco em públicos específicos – como indígenas, quilombolas e ribeirinhos –, podem ser necessárias para ampliar a inclusão social e garantir a expressão de um maior número de opiniões e interesses envolvidos na questão.

Um exemplo positivo é o da ANTT, que compensou as lacunas da legislação com atos normativos infralegais. Suas APs seguem regras procedimentais expressas em documentos públicos que disciplinam o processo de participação e o controle social. Para os servidores dessa agência,

---

4. Para uma análise detalhada das conclusões aqui apresentadas, ver Ipea (2013).

há ainda um manual interno que orienta suas ações sobre o processo participativo. A atenção a essas normas amplia o potencial de efetividade ao aumentar a transparência do processo e indicar as etapas a serem seguidas. É importante também que o prazo legalmente estabelecido para a realização das audiências seja realista e compatível com a complexidade da temática.

### 3.2 Momento de realização das APs

Por um lado, o processo participativo deve ocorrer em um momento no qual ainda seja possível incorporar demandas e valores dos atores envolvidos na temática. Isso pode envolver eventos preparatórios, no sentido de incluir novos atores no processo decisório e generalizar conhecimento entre todos. Por outro lado, se a AP é realizada em um momento muito inicial do ciclo de política, pode ser que informações necessárias para uma participação informada ainda não estejam disponíveis ou que não haja tempo suficiente para a devida mobilização das partes interessadas e a difusão de conhecimento sobre o assunto. Uma solução por vezes sugerida é a realização de diversas APs em momentos estratégicos do ciclo de política.

No caso do processo de elaboração do PNRS, por exemplo, há razões para crer que as audiências foram realizadas em um momento oportuno. Tanto já havia um substrato legal que determinava a elaboração do plano, bem como um texto preliminar para a consulta da sociedade civil, quanto a participação ocorreu em um momento de planejamento da política em que foram discutidas diretrizes, ações e metas que iriam compor a política pública. Essa abertura, de permitir o acesso a decisões-chave, aumentou as chances de cooperação entre governo e sociedade civil, potencializando a efetividade das audiências em relação à consecução da política.

O caso da ANTT ilustra outra faceta da temporalidade na realização das audiências. A AP nº 121/2011<sup>5</sup> ocorreu em um momento no qual o relatório final de sistematização das contribuições da AP anterior a ela, a AP nº 120/2011,<sup>6</sup> ainda não havia sido publicado. Em outras palavras, a ANTT realizou uma nova audiência quando ainda havia questões importantes pendentes do processo anterior. Isso prejudicou a percepção dos participantes em relação à legitimidade da segunda audiência, minorando seu potencial de efetividade.

### 3.3 Capacidade institucional do órgão público responsável

A existência de uma estrutura interna voltada à participação social no organograma e nas diretrizes de ação dos órgãos públicos responsáveis pela AP pode ampliar seu potencial de efetividade. Isso implica contar com documentos de referência, instalações apropriadas e servidores responsáveis pela realização das APs capacitados.

Um exemplo de ausência dessa capacidade e das conseqüentes dificuldades foi observado nos casos de licenciamento ambiental. É provável que a falta de pessoal especializado em participação social destacado para as APs no Ibama tenha prejudicado a efetividade da participação nos casos estudados. Os próprios servidores responsáveis pelas análises técnicas do EIA, entre outras funções, eram incumbidos de lidar também com a comunicação com a sociedade. Um dos fatos relatados

5. O objetivo da AP nº 121/2011 foi coletar contribuições sobre as Minutas do Edital de Licitação e Contrato de Permissão dos Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário.

6. O objetivo da AP nº 120/2011 foi a discussão do Plano de Outorga sobre os Serviços de Transporte Rodoviário Interestadual de Passageiros, operados por ônibus do tipo rodoviário.

pelos próprios servidores foi que eles não conseguiram, por exemplo, analisar devidamente os muitos documentos protocolados por organizações da sociedade civil. Deve-se mencionar que o Ibama investe na capacitação de seus servidores também em relação a participação social, mediação de conflitos etc. A efetividade da capacitação eventual de funcionários já sobrecarregados com outras tarefas, porém, tende a ser muito inferior à de uma equipe de especialistas destacada para as funções relacionadas à participação.

### 3.4 Devolutiva à sociedade

Apesar de ser um elemento-chave para a efetividade, a interface com a sociedade no momento posterior à AP é, em diversos casos, relegada a segundo plano pelos gestores de política pública. Esse momento deve incluir uma devolutiva clara à sociedade, indicando a incorporação ou não das contribuições, com justificativas, o que pode aumentar a percepção de legitimidade da AP.

O pressuposto para que seja possível promover uma devolutiva formal à sociedade é que tenha havido um processo adequado de sistematização das propostas. Isto implica também que a audiência tenha tido um escopo relativamente restrito e tenha empregado uma metodologia adequada. Em APs de licenciamento ambiental, por exemplo, é comum não haver limitação do escopo das contribuições e uma metodologia que facilite a sistematização das propostas. Nesse contexto, é muito difícil a sistematização das contribuições, sem a qual as chances de que as propostas apresentadas sejam incorporadas são reduzidas, e não é possível para o órgão fazer a devida devolutiva à sociedade.

Os casos do PNRS e da ANTT incluíram devolutivas. No caso do PNRS, a primeira devolutiva ocorreu na audiência nacional em Brasília, quando houve a disponibilização de uma nova versão do documento de referência, já incorporando as contribuições oriundas das audiências regionais que haviam ocorrido anteriormente. Essa iniciativa (e o conteúdo do documento) ampliou a percepção de seriedade e efetividade da participação entre os presentes, que reconheceram que o documento contemplava parte significativa das contribuições oriundas das audiências regionais.

### 3.5 Transparência

É necessário que todo o processo de AP seja pautado pela transparência. A publicidade de informações deve acompanhar todas as fases do processo e envolver vários aspectos: a mobilização dos atores relevantes; a disponibilização e acessibilidade de documentos de referência; a clareza dos objetivos da audiência e da metodologia utilizada; e a clareza sobre o que será feito com as contribuições da sociedade.

Nesse aspecto, o procedimento da ANTT foi exemplar. Informações sobre prazos, metodologia, contribuições, documentos de referência, atas, entre outros elementos importantes foram disponibilizados no site da agência. Isso foi essencial para que os interessados tivessem uma participação mais informada e fosse gerado um sentimento de confiança da sociedade com o órgão governamental.

Nos casos de Belo Monte e Santo Antônio e Jirau, por sua vez, apesar de os principais documentos estarem disponíveis em forma digital no site do Ibama, foram identificadas reclamações por parte da sociedade quanto ao acesso on-line a outros documentos relevantes que compunham o processo. Até então, os autos não eram digitalizados e disponibilizados no site, dificultando o acesso dos interessados, que tinham de se deslocar até Brasília ou requerer uma cópia do processo, arcando com custos relativamente altos. Hoje em dia, esse problema está resolvido, uma vez que o Ibama digitaliza

todos os autos em sua integralidade e os disponibiliza on-line, aumentando de maneira significativa a transparência e facilitando a participação, além de reduzir custos para o próprio governo federal. Esse é um bom exemplo que deveria ser seguido por toda a administração pública.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Foram resumidas aqui algumas das principais conclusões de uma pesquisa que contou com quatro estudos de caso e por meio da qual foram identificados fatores que influenciam o potencial de efetividade da participação social em APs. Procurou-se compreender como variações nesses fatores podem interferir na referida efetividade, de modo a aperfeiçoar o uso das APs como instrumento de participação.

Apesar dos limites impostos pelas especificidades dos quatro casos pesquisados, pode-se afirmar que as medidas de política neles identificadas como elementos favoráveis à obtenção de sucesso constituem indicações de fatores capazes de contribuir para a maximização do potencial de efetividade deste mecanismo de participação social.

#### REFERÊNCIAS

BARROS, T.; RAVENA, N. Representações sociais nas audiências públicas de Belo Monte: do palco ao recorte midiático. In: ENCONTRO DA COMPOLÍTICA, 4., 2011, Rio de Janeiro, Anais... Rio de Janeiro: UERJ, 2011.

GRAU, N. Control y participación social en la administración federal brasileira: balance y perspectivas. Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão/World Bank/PNUD, 2011 (Relatório de Pesquisa).

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para avaliação. Brasília: Ipea, 2012 (Relatório de Pesquisa). Disponível em: <[www.ipea.gov.br/participacao](http://www.ipea.gov.br/participacao)>.

\_\_\_\_\_. Potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal: relatório de conclusão da pesquisa. Brasília: Ipea, 2013. No prelo. Disponível em: <[www.ipea.gov.br/participacao](http://www.ipea.gov.br/participacao)>.

MATTOS, P. Regulação econômica e social e participação pública no Brasil. CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., Madrid, Espanha, Anais... Madrid, 2004.

SERAFIM, L. Controle social nas agências reguladoras brasileiras: entre projetos políticos e modelo institucional: a Aneel nos governos FHC e Lula. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2007.

SOARES, E. A audiência pública no processo administrativo. Jus Navigandi, 2002. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/3145>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

VASCONCELOS, P. A audiência pública como instrumento de participação popular na avaliação do estudo de impacto ambiental. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, 2002.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ROCHA, C. P. R. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Ipea, 2011. v. 7. p. 372.

---



Maria Martha M. C. Cassiolato\*\*

Ronaldo Coutinho Garcia\*\*

Esta nota apresenta uma síntese do estudo do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que integra a pesquisa Estado, democracia e desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento (Gomide e Pires, 2013), realizada por meio da colaboração entre técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisadores externos. A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento.<sup>1</sup> Ao se analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão de políticas no atual contexto democrático brasileiro.

### 1 POR QUE ESTUDAR O PRONATEC?

Todos os países hoje considerados desenvolvidos, em algum momento de suas trajetórias rumo a essa condição, concederam prioridade à formação de uma força de trabalho competente para enfrentar os desafios impostos pela concorrência e pelo progresso técnico. Alguns começaram a fazê-lo no final do século XVIII, mas foi na centúria seguinte que o fenômeno se generalizou. É quando se espalharam as escolas de artes e ofícios, os colégios agrícolas, as escolas profissionais, os institutos politécnicos.

Reitere-se, aqui, que esses mesmos países investiram também na educação universitária, mas sem deixar de estabelecer diretrizes para que o saber prático, tão próprio do ensino técnico, fosse capaz de operar os avanços científicos e as exigências de um setor produtivo que recorreria cada vez mais a processos sofisticados, dependentes de competências que vão além da capacidade de executar tarefas em rotina.

---

\* Para desenvolver este estudo foram entrevistados dirigentes da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), do Ministério da Educação (MEC) e o reitor do Instituto Federal de Brasília. Essas entrevistas foram fundamentais para a compreensão de um programa com um elenco diverso de ações e um arranjo institucional complexo que envolve diferentes atores e instituições e com informações não factíveis de serem obtidas nos documentos oficiais disponíveis. Os autores agradecem a disponibilidade dos entrevistados, sem a qual não seria possível a elaboração deste trabalho.

\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Dist) do Ipea.

1. Os estudos de caso envolvem: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o Projeto de Transposição e Revitalização do Rio São Francisco; o Projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior (PBM); o Programa Bolsa Família (PBF); e o PRONATEC. Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras.

O Brasil não conheceu um projeto semelhante caminhando junto com a sua industrialização substitutiva de importações. Mesmo que a primeira escola técnica federal date de 1909, o crescimento da rede de ensino técnico-profissional não acompanhou a expansão econômica e a diversificação da estrutura produtiva. A escolaridade da força de trabalho brasileira ainda é, comparativamente, muito baixa, em que pese o significativo conjunto de ações desencadeadas nos últimos vinte anos. As cinco décadas anteriores, nas quais a educação geral e profissional foi negligenciada, não deixam de cobrar o seu preço no presente. Os dados mais recentes disponíveis<sup>2</sup> mostram que 64,9% da população com mais de 15 anos não havia concluído o ensino médio, proporção que cai no contingente economicamente ativo para 53,6%, mas que ainda é muito alta e coloca o país em posição inferiorizada em comparações internacionais.

A indústria sediada no país adotava, até muito recentemente, um importado padrão tecnológico-organizacional fordista, pouco exigente em escolaridade, e preparava a sua força de trabalho no próprio ambiente produtivo. A pequena rede de educação técnico-profissional de qualidade (escolas técnicas federais, algumas estaduais e Sistema S)<sup>3</sup> dava conta de atender parcialmente à demanda por trabalhadores mais qualificados. Além disso, o Brasil entrou em longa crise econômica quando da chegada da assim chamada Terceira Revolução Industrial – introdução acelerada da microeletrônica, da automação, da mecânica de precisão, dos novos materiais, da química fina, das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) etc. – e de novos formatos e dinâmicas organizacionais – altamente exigentes em raciocínio abstrato, capacidade de interpretação e comunicação, conhecimento de línguas, adaptação a mudanças rápidas.

Nas décadas de 1980 e 1990, predominaram baixas taxas de crescimento econômico, acentuada desnacionalização em todos os setores, perda da posição relativa e de competitividade da indústria, encurtamento e perda de densidade em quase todas as cadeias produtivas, quase extinção da indústria naval e dos programas espacial e nuclear, abandono da expansão e modernização da infraestrutura, desmonte da política de desenvolvimento urbano (ordenamento do território, habitação, saneamento e mobilidade), entre outros.

Nesse período, de meados dos 1980 aos anos iniciais da primeira década do novo século, a taxa de desemprego no país praticamente dobrou.<sup>4</sup>

Em 2003, tem início uma trajetória inédita no mercado de trabalho brasileiro: forte criação de novos postos e simultânea formalização dos contratos. A retomada do crescimento econômico, a partir de 2004, irá trazer, em relativamente pouco tempo, um bom problema: em 2006-2007, começam aparecer os primeiros indícios de escassez localizada de mão de obra qualificada. No entanto, o governo federal, conforme tratado a seguir, vinha tomando medidas antes mesmo de tal fenômeno se manifestar. E será desse conjunto de medidas que se originará o PRONATEC, em 2011.

Assim, com o mercado demandando protagonismo do Estado na organização da educação profissional e técnica no Brasil e com o governo ciente do contexto oportuno e da necessidade de

2. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Integram o Sistema S o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Social do Transporte (Sest), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sabrae).

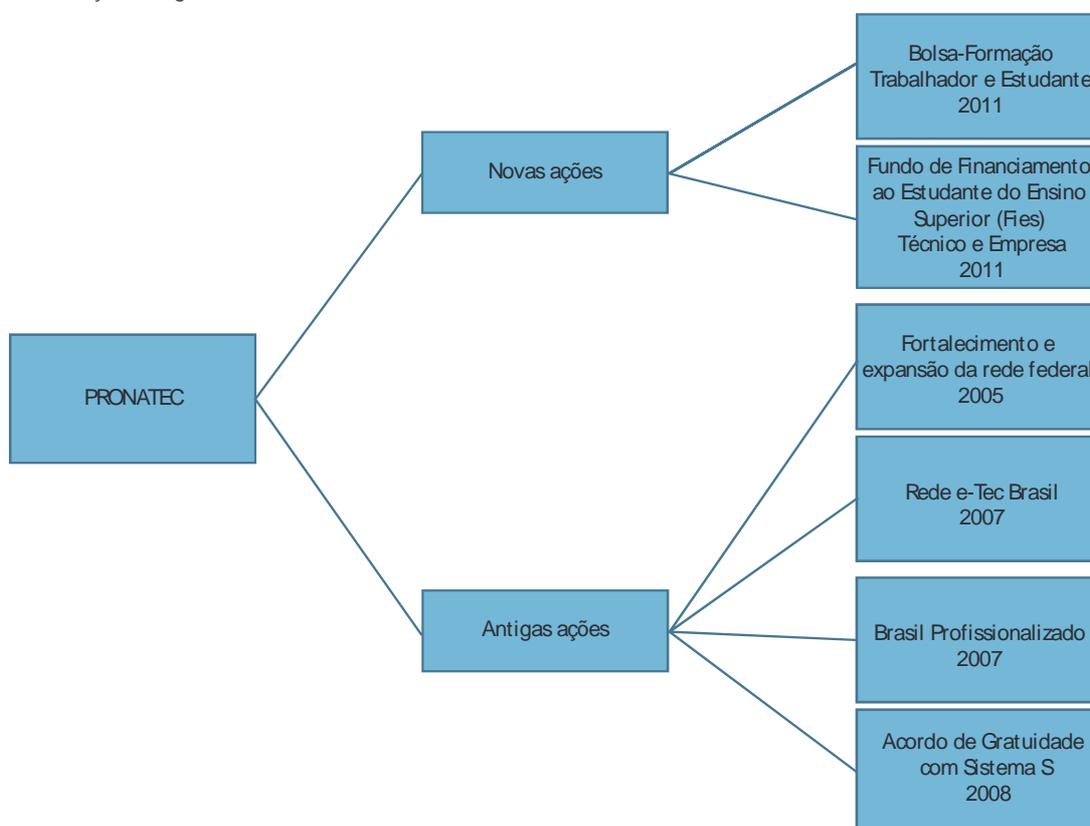
4. Mesmo com a mudança de metodologia do IBGE para o cálculo da taxa de emprego no país, tal afirmação não é temerosa, pois a pesquisa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) confirma essa estimativa.

criar um ambiente competitivo à produção de bens e serviços no país, o PRONATEC veio como resposta a essa demanda. Por seu potencial transformador das condições de produção e da qualidade da inserção dos trabalhadores no mercado, e pelo lugar que ocupa no processo de desenvolvimento, em seu sentido amplo, o PRONATEC foi estudado à luz de questionamentos sobre o modo como o arranjo institucional em torno dele tende a levar a determinados resultados, analisando suas capacidades mediante debate sobre a relação entre democracia e Estado desenvolvimentista.

## 2 O PRONATEC E SUAS AÇÕES

No início de 2011, a presidenta Dilma Rousseff encaminha ao Congresso Nacional um projeto de lei que criaria o PRONATEC. Tratava-se de dar continuidade e aprofundar um processo, iniciado em 2005, de expansão da oferta de educação profissional. A proposta do programa reúne diversas iniciativas, algumas preexistentes e outras novas, todas convergindo para o objetivo de ampliar e democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de qualidade. A Lei nº 12.513, do PRONATEC, foi sancionada no dia 26 de outubro de 2011 e prevê uma série de projetos e ações de assistência técnica e financeira que juntos objetivam oferecer 8 milhões de vagas a brasileiros de diferentes perfis nos próximos quatro anos. Integram o PRONATEC ações preexistentes e duas novas como mostra a Figura 1.

FIGURA 1  
Ações integrantes do PRONATEC



Fonte: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), do Ministério da Educação (MEC).

As ações preexistentes que integram o PRONATEC evoluíram significativamente. De 1909 a 2002, a rede federal chegou a contar com apenas 140 escolas técnicas no país, sem que estivessem localizadas em todos os estados brasileiros. Com a retomada da expansão da Rede Federal de EPT, entre 2003 e 2010, o MEC entregou à população as 214 previstas e até 2014 serão mais 208, totalizando 562 campi de educação profissional para atender 512 municípios, com presença em todos os estados. Já a Rede e-Tec Brasil atua na oferta de ensino profissional a distância e hoje conta com 841 polos distribuídos por todo o país. O Brasil Profissionalizado é uma importante iniciativa para promover a ampliação da oferta de cursos profissionais pelas redes estaduais de educação e já conveniou 744 obras em todas as regiões do país, com destaque para a região Nordeste, que concentra 44% dos convênios realizados. O Acordo de Gratuidade com o Sistema S estabelece que as entidades cumpram um Programa de Comprometimento e Gratuidade (PCG), com previsão de chegar à aplicação de dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes de baixa renda e trabalhadores – empregados ou desempregados. O acordo prevê também o aumento da carga horária dos cursos, que passaram a ter, no mínimo, 160 horas.<sup>5</sup>

Entre as novas ações do programa, a Bolsa-Formação é atualmente responsável pela maior parcela das matrículas do PRONATEC (41%). Há dois tipos de Bolsa-Formação: a Estudante e a Trabalhador. Na Bolsa-Formação Estudante, cursos técnicos com carga horária igual ou superior a 800 horas são destinados a alunos regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante. Já a Bolsa-Formação Trabalhador oferece cursos de qualificação a pessoas em vulnerabilidade social e trabalhadores de diferentes perfis. Em ambos os casos, os beneficiários têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e ao material didático-instrucional necessário.

Outra inovação do PRONATEC é fruto da Lei nº 12.513 que amplia o alcance do Fies, e que passa a ser chamado de Fundo de Financiamento Estudantil, abrindo mais duas linhas de financiamento: o Fies Técnico e o Fies Empresa. O Fies proverá duas novas linhas de crédito: uma para que estudantes possam realizar cursos técnicos (sendo eles os contratantes, em caráter individual) e outra para empresas que desejem oferecer formação profissional e tecnológica a trabalhadores (MEC, 2011). Apesar de ser mais uma iniciativa para ampliar o acesso à formação profissional, é a que ainda apresenta a menor execução. Por um lado, é preciso respeitar o processo de credenciamento de instituições privadas ofertantes de cursos técnicos, que é feito pelos institutos da rede federal, o que demanda tempo; por outro, é provável que não haja grande interesse de alunos em assumir financiamento para fazer curso técnico. Ou seja, essa é a iniciativa que merece uma avaliação criteriosa dos dirigentes da SETEC/MEC.

Num contexto de demanda acentuada por profissionais qualificados e para enfrentar o problema de uma classe trabalhadora que apresenta baixa escolaridade e não possui a qualificação necessária para uma inserção profissional adequada, o PRONATEC é constituído como um programa bem abrangente. Ele busca atacar as principais causas do problema e atender, mediante ações flexíveis, às características específicas dos diversos segmentos da população trabalhadora, tal como percebido ou demandado em cada caso. O seu desenho revela, portanto, compreensão da situação do trabalhador

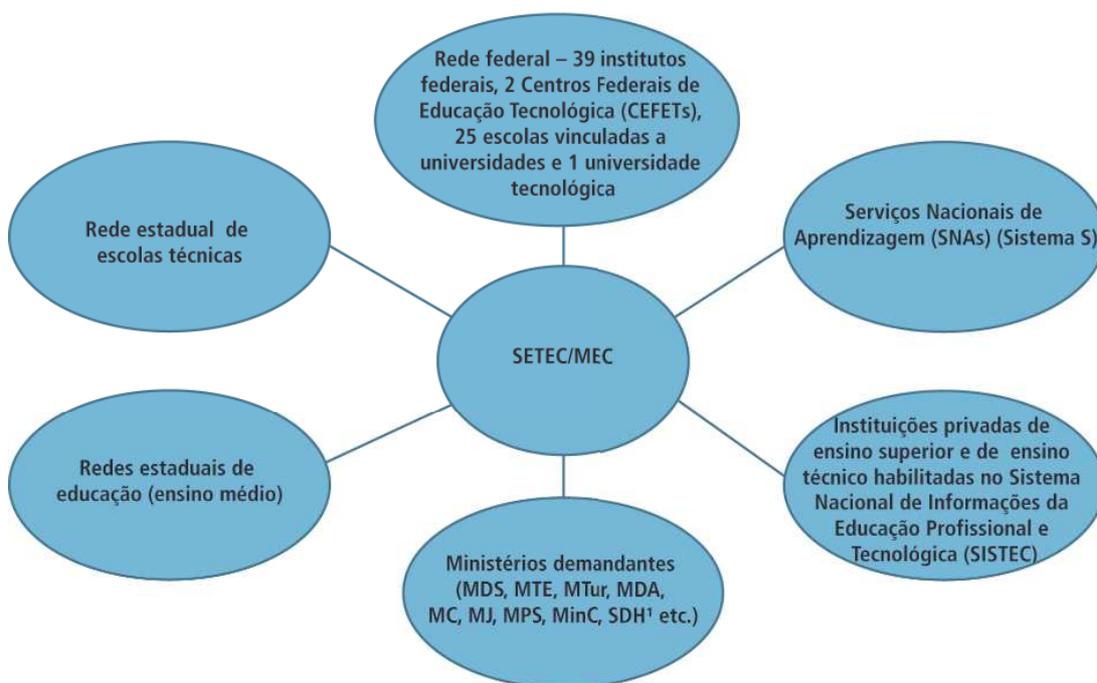
5. Conforme dirigentes do MEC, essa foi a primeira grande reforma empreendida no estatuto das entidades que integram o Sistema S ao longo de sessenta anos de vigência, e merece destaque o fato de ser a primeira vez que o governo federal propôs mudanças no funcionamento desse sistema.

brasileiro, da trajetória da economia nacional e do estágio em que se encontra a EPT no país. O desenho do PRONATEC evidencia elevada capacidade técnico-burocrática da equipe da SETEC/MEC, em larga medida resultante do forte envolvimento dos integrantes da rede federal de EPT, que ocupam importantes postos na secretaria e de um esforço de articulação com os principais atores pertinentes ao problema e ao programa.

### 3 O ARRANJO INSTITUCIONAL QUE AMPARA AÇÕES DO PRONATEC

A complexidade do problema e a ambição do programa exigiram que todas as formas de execução fossem adotadas em sua implementação: direta pela SETEC/MEC; desconcentrada pelos institutos federais, inclusive realizando o credenciamento de escolas privadas de EPT para operar o Fies; descentralizada para os governos estaduais; e mediante parceria com o Sistema S.

FIGURA 2  
Instituições e atores envolvidos na execução do PRONATEC



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Turismo (MTur); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério das Comunicações (MC); Ministério da Justiça (MJ); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Cultura (MinC), Secretaria de Direitos Humanos (SDH) etc.

Dessa forma, a capacidade de articulação será requerida em diversas frentes: intragovernamental, ao articular e organizar a demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e formação profissional em sintonia com as necessidades do mercado e as capacidades do sistema nacional de EPT em responder com a oferta de cursos adequados; intergovernamental (competências dos entes federativos), mediante modalidades ágeis de assistência técnica e financeira – Brasil Profissionalizado

e Plano de Ação Articulada (PAR) e de aporte de recursos da Bolsa-Formação sem a necessidade de convênios; com o setor empresarial, para identificar necessidades de força de trabalho com as qualificações específicas requeridas em cada lugar e setor; com sindicatos de trabalhadores; com o Sistema S (que também recebe recursos da Bolsa-Formação sem convênios); com os atores sociais relevantes das comunidades das áreas que sediam os campi e das localidades que recebem grandes investimentos públicos ou privados.

É bastante desafiador assumir o papel de articular diferentes atores em várias frentes, o que exige um monitoramento contínuo da execução para tomar decisões e atuar em tempo oportuno.<sup>6</sup> Para tanto, dois principais recursos podem ser destacados como críticos da SETEC/MEC: a equipe dirigente altamente qualificada, muitos egressos da própria rede federal de educação profissional, engajada, informada e sem receio de enfrentar problemas; e os institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com seus campi estrategicamente localizados pelo país afora.

Um importante resultado alcançado com pouco mais de um ano de vigência do PRONATEC foi a considerável ampliação da oferta de cursos profissionais, possibilitando que as matrículas realizadas em 2012 fossem quase o dobro das obtidas em 2011. Esse crescimento foi, em grande parte, decorrente da implementação da Bolsa-Formação Trabalhador e Estudante, mas outras ações do programa também contribuíram para o crescimento verificado nas matrículas. O que de início havia sido considerado muito ousado, com a fixação da meta de 8 milhões de matrículas até 2014, vem se mostrando factível com a evolução obtida pela execução do programa.

Em termos do alcance dos objetivos mais imediatos, o que foi até agora encontrado – ampliar o acesso a EPT – sugere a construção de uma apropriada base legal (ainda passível de aperfeiçoamentos, como, por exemplo, flexibilizar as formas de contratação de docentes para a rede federal, conceder uma bolsa aos estudantes e tornar obrigatória a oferta de cursos de nivelamento para alunos oriundos da rede pública ou com escolaridade deiciente), o acerto do arranjo institucional montado para o programa, uma considerável capacidade técnico-burocrática, em que pese a deficiência quantitativa de pessoal na SETEC/MEC. No que diz respeito à dimensão participativa, há de ser considerado o esforço em desenvolvimento para otimizar os processos de audiência pública e para a organização e institucionalização dos fóruns nacional e estaduais.

A expansão da rede federal se faz de modo bastante republicano e equitativo, com expressivo envolvimento de parlamentares, executivos estaduais e municipais e, principalmente, por meio de audiências públicas, dos direta e indiretamente interessados.

A SETEC/MEC conseguiu conceber e implementar um programa que, apesar de sua curta existência, tem revelado grande potencial transformador das condições de vida e de inserção produtiva do enorme contingente de trabalhadores pobres, bem como de elevar a produtividade da economia brasileira.

---

6. A gerência do programa conta com informações sobre o andamento das matrículas e oferta de cursos de educação profissional no país, que são continuamente atualizadas no SSETEC.

## REFERÊNCIAS

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. Boletim de análise político-institucional, Brasília: Ipea, n. 3, 2013.

MEC. Relatório de gestão do exercício 2010. Brasília, 2011.

---

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

Coordenação  
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão  
Andrea Bossle de Abreu

Revisão  
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo  
Cristina Celia Alcantara Possidente  
Edylene Daniel Severiano (estagiária)  
Elaine Oliveira Couto  
Elisabete de Carvalho Soares  
Lucia Duarte Moreira  
Luciana Bastos Dias  
Luciana Nogueira Duarte  
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração  
Roberto das Chagas Campos  
Aeromilson Mesquita  
Aline Cristine Torres da Silva Martins  
Carlos Henrique Santos Vianna  
Hayra Cardozo Manhães (estagiária)

Capa  
Aline Rodrigues Lima

Livraria  
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES Térreo  
70076-900 – Brasília – DF  
Tel.: (61) 3315 5336  
Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em Agaramond 12/14,5 (texto)  
Frutiger 14/16,8 (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em papel reciclado 90g/m<sup>2</sup>  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Rio de Janeiro-RJ

---

