

GESTÃO ORGANIZACIONAL:

REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

Edson Arlindo Silva
Vagner Rosalem
(Organizadores)

Cegraf UFG



UFG Universidade Federal de Goiás



UFCAT Universidade Federal de Catalão

Reitora
Angelita Pereira de Lima

Vice-Reitor
Jesiel Freitas Carvalho

Diretora do Cegraf UFG
Maria Lucia Kons

Reitora
Roselma Lucchese

Vice-Reitor
Cláudio Lopes Maia

Conselho Editorial deste livro

Profa. Dra. Adriana dos Santos Prado Sadoyama

Prof. Dr. André Barra Neto

Prof. Dr. André Carlos Silva

Prof. Dr. André Vasconcelos da Silva

Prof. Dr. Edson Arlindo Silva

Profa. Dra. Elis Regina da Costa

Prof. Dr. Emerson Gervasio de Almeida

Prof. Dr. Geraldo Sadoyama Leal

Prof. Dr. Gleiber Couto Santos

Profa. Dra. Graciele Cristina Silva

Profa. Dra. Ivânia Vera

Profa. Dra. Luanna Lopes Lobato

Prof. Dr. Luiz Almeida da Silva

Prof. Dr. Manoel Rodrigues Chaves

Prof. Dr. Marcelo Henrique Stoppa

Prof. Dr. Marcos Fernandes Sobrinho

Prof. Dr. Moisés Fernandes Lemos

Prof. Dr. Paulo Alexandre de Castro

Profa. Dra. Renata Alessandra Evangelista

Profa. Dra. Roselma Lucchese

Prof. Dr. Serigne Ababacar Cissé Ba

Prof. Dr. Thiago Jabur Bittar

Prof. Dr. Vagner Rosalem

Prof. Dr. Vaston Goncalves da Costa

GESTÃO ORGANIZACIONAL: **REFLEXÕES SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Edson Arlindo Silva
Vagner Rosalem
(Organizadores)

Cegraf UFG
2022

© Cegraf UFG, 2022

© Edson Arlindo Silva; Vagner Rosalem, 2022

Projeto Gráfico e Diagramação

Allyson Moreira Goes

Capa

Raquel Araujo Fróes

Revisão

Cegraf UFG

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
GPT/BC/UFG

T758 Silva, Edson Arlindo.
Gestão organizacional : reflexões sobre política pública [E-book] / Edson Arlindo Silva, Vagner Rosalem . - Dados eletrônicos (1 arquivo : PDF). – Goiânia : Cegraf UFG, 2022.
il.

ISBN (E-book):978-85-495-0653-5

1.Gestão organizacional. 2. Política pública - Conselho gestor. 3. Gestão pública . I. Rosalem, Vagner. II. Título.

CDU: 658

Bibliotecária responsável: Joseane Pereira / CRB1: 2749

Sumário

Apresentação	6	A discricionariiedade e a implementação de políticas públicas habitacionais no Brasil.....	67
Estrutura normativa e institucional dos conselhos de saúde: a participação em termos de regras	7	<i>Lucas Pazolini Dias Rodrigues</i>	
<i>Cristina Caetano de Aguiar</i>		<i>Suely de Fátima Ramos Silveira</i>	
<i>Edson Arlindo Silva</i>		<i>Aline Werneck Barbosa de Carvalho</i>	
<i>Nícolas Rosalem</i>		<i>Nícolas Rosalem</i>	
<i>Vagner Rosalem</i>			
Programa de reativação Econômica e os Dilemas da Participação: o caso da COOPESCABRAÚNA.....	30	Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): a trajetória de operacionalização da modalidade Compra Institucional na Universidade Federal de Viçosa-MG.....	89
<i>Cristina Caetano de Aguiar</i>		<i>Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado</i>	
<i>Bruno Costa da Fonseca</i>		<i>Marcelo Miná Dias</i>	
<i>Daniele Pereira Linhares</i>		<i>Nathalie Abreu Fidelis da Silva</i>	
<i>Riverson Moreira dos Santos</i>		<i>Lusvânio Carlos Teixeira</i>	
Conselhos de políticas públicas: reflexões acerca deste espaço democrático	52	Sobre os organizadores e autores.....	115
<i>Bruno de Jesus Lopes</i>			
<i>Edson Arlindo Silva</i>			
<i>Simone Martins</i>			
<i>Vagner Rosalem</i>			



Apresentação

O livro *Gestão organizacional: reflexões sobre políticas Públicas* busca compilar, em um único volume, trabalhos acadêmico-científicos que discorrem sobre temas relacionados à Gestão Pública e suas áreas de abrangência. Pesquisas no âmbito da graduação e da pós-graduação se embrenharam em compreender o Estado Democrático brasileiro a partir da atuação de conselhos gestores de políticas públicas, programas governamentais de assistência social e arenas democráticas de participação popular, como as assembleias, audiências públicas e conferências.

A importância da temática “Gestão Pública” tem levado pesquisadores(as) nacionais e internacionais a se debruçarem sobre “olhares” e “lacunas” diferenciados no sentido de trazer respostas e soluções a problemas coletivos comuns, como aqueles relacionados, por exemplo, à saúde pública.

Hodiernamente, tem-se notado a diversificação de temas e áreas do conhecimento científico (Administração, Ciência Política, Economia, Filosofia, Sociologia e outras) que vêm se preocupando em investigar assuntos estritamente convergentes com a Gestão Pú-

blica. São áreas que conjuntamente têm avançado nos estudos sobre Gestão Pública e que têm trazido respostas e soluções significativas para problemas coletivos e individuais da sociedade contemporânea.

Doravante, os resultados empíricos das pesquisas apresentados neste livro poderão fundamentar estudos futuros, contribuir para a tomada de decisões em dimensão regional e local, subsidiar a formulação de políticas públicas focalizadas e poderá dar suporte a ações governamentais que objetivem a resolução de problemas coletivos comuns.

Estrutura normativa e institucional dos conselhos de saúde: a participação em termos de regras

Cristina Caetano de Aguiar¹

Edson Arlindo Silva²

Nícolas Rosalem³

Vagner Rosalem⁴

A Constituição Federal de 1988 (CF-88) definiu a participação social como necessária e abriu espaço para a partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil nas mais diferentes áreas, sendo o setor de saúde um dos pioneiros desse novo momento democrático brasileiro por pautar a participação da comunidade como um dos princípios orientadores do Sistema Único de Saúde (SUS).

Desde o contexto da redemocratização do país e, de maneira complementar, após a CF-88 e a posterior

legislação das políticas sociais, ocorreu a proliferação de canais de participação da sociedade civil nas políticas públicas, o que resultou em um repertório amplo e heterogêneo de desenhos, processos deliberativos e possibilidades democráticas (Brasil *et al.*, 2013).

Essas experiências de participação e cogestão nas políticas públicas passaram a ser um campo de estudo importante para a administração pública, pois ao longo das últimas duas décadas os espaços institucionais de participação vêm se disseminando com força e se tornaram,

“realidade inevitável para os governantes de municípios brasileiros e parte fundamental do processo de concepção, execução e controle de políticas públicas em nosso país” (Pires, 2011, p. 347).

¹ Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

² Professor do Curso de Graduação em Administração da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Atua como Professor-Pesquisador e Orientador junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Goiás – Unidade Catalão(GO).

³ Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Atua como Professor de Direito na Universidade Anhanguera.

⁴ Professor da Universidade Federal de Goiás. Atua como Professor-Pesquisador junto aos Programas de Pós-graduação em Gestão Organizacional e Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas.

Dentre os canais de participação, vale destacar os conselhos de políticas públicas que alcançaram uma enorme expressividade em todo o país, o que significou o envolvimento de milhares de pessoas no debate e na decisão acerca das ações públicas. Faria e Ribeiro (2011) apontam que nos últimos anos houve uma diversidade de pesquisas sobre conselhos gestores em diversas áreas de atuação. Diante desse conhecimento acumulado, as autoras notaram que o desenho institucional vem ganhando centralidade nas discussões, uma vez que as suas escolhas e variações produzem uma série de consequências para os resultados da participação.

Estudos empíricos (Cortes, 2004; Tatagiba, 2004; Faria, 2007; Faria; Ribeiro, 2011) mostram que a análise do desenho institucional dos conselhos é relevante. Um resultado comum desses estudos é que o desenho institucional impacta de forma decisiva os resultados da deliberação, uma vez que define a quantidade de participantes e os critérios para a inclusão, os formatos e a qualidade das deliberações, além da distribuição das informações entre os membros envolvidos no processo deliberativo (Fung, 2004a).

Por outro lado, existe também um conjunto de autores que acredita que a análise do desenho institucional é insuficiente para compreender a complexidade e a dinâmica da participação nos conselhos. Esses estudos têm mostrado outros fatores relevantes decorrentes dos padrões sociais e culturais existente na sociedade brasileira que potencializam os resultados desses espaços, como, por exemplo, a vontade política das autoridades administrativas (Cunha; Almeida, 2015), a densidade associativa (Avritzer, 2003; Cunha, 2009), a cultura política dos atores sociais que compõem os conselhos e seus recursos individuais e coletivos (Marques, 2010; Fuks,

2004), dentre outros fatores que podem comprometer o desempenho desses espaços e colocar em dúvida a sua real capacidade de produzir ações capazes de gerar reflexos na qualidade da gestão das políticas públicas.

Embora considere, além do desenho institucional, todas estas outras variáveis importantes para influenciar o potencial deliberativo dos conselhos, este artigo assume um escopo mais modesto e estabelece como objetivo *analisar o desenho institucional dos conselhos municipais de saúde, a fim de verificar as normas que demarcaram a sua criação e a sua dinâmica de funcionamento, além das consequências do desenho sobre o processo deliberativo.*

É válido ressaltar que não foi objetivo deste trabalho analisar a prática deliberativa dos atores que compõem esse espaço. Buscou-se analisar, tão somente, as regras e os procedimentos que estruturam tal prática, julgando que o desenho institucional é importante na determinação e no alcance deliberativo desses conselhos.

Partindo desse objetivo, este estudo foi estruturado da seguinte forma: além desta parte introdutória, a seção 2 traz o embasamento teórico que sustentou a análise, onde foram descritos alguns elementos da literatura que tratam do desenho institucional, dando ênfase ao desenho dos conselhos municipais de saúde. Na seção 3 está descrito o percurso metodológico traçado nesta pesquisa, seguido da seção 4 com os resultados obtidos a partir das análises. Por fim, uma seção com apontamentos conclusivos.

Embasamento teórico

Reflexões sobre o desenho institucional

Os teóricos que tratam da temática “desenho institucional” destacam a criação das instituições classificando-as como orgânicas e pragmáticas. As primeiras,

cuja origem está nas formas auto-organizadas, derivam de regras que coordenam a vida social e que se estabelecem ao longo do tempo, já as segundas são desenhadas intencionalmente para que alcancem determinados resultados. Esta última remete, portanto, ao conceito de desenho institucional (Hodgson, 2006).

De acordo com Alígia (2006), o termo desenho institucional refere-se à prática de analisar e conceber as “regras do jogo” que os agentes vão jogar e como eles tomam decisões em arenas específicas. Nesse viés, Jaspers (2012) salienta que os desenhos institucionais são conjuntos de regras de trabalho usadas para determinar quem é apto para tomar decisões numa determinada arena e quais ações são permitidas e restritas. Pode-se dizer, portanto, que o desenho institucional refere-se a um conjunto de regras que estruturam o funcionamento das instituições democráticas e repercutem nos seus resultados.

Diversos estudiosos (Faria; Ribeiro, 2011; Faria, 2007; Cortes, 2004; Tatagiba, 2004), dentre os quais destaca-se Fung (2004a), fortalecem as teorias que defendem a importância do desenho institucional. O autor contribui para o debate trazendo a ideia de minipúblico, que, segundo ele, são esferas públicas que se assemelham às instituições democráticas, com formas variadas, nas quais a população é convocada a discutir e deliberar sobre uma temática pública.

Neste sentido, segundo Fung (2004a), uma questão fundamental a respeito dos minipúblicos está relacionada ao seu desenho institucional, uma vez que diversas características devem ser consideradas na criação e manutenção de tais iniciativas. No entanto, o autor chama atenção para a importância de não se generalizar as questões em torno de um minipúblico,

“porque os valores que eles promovem e suas consequências para a governança democrática dependem de detalhes de sua construção institucional” (Fung, 2004, p. 174).

Para analisar o desenho desses minipúblicos, Fung (2004a) elencou oito características importantes que devem ser observadas para que os desenhos institucionais possam dar maior qualidade à participação e à deliberação. Dentre essas características estão:

1) *Tipos de minipúblicos*: segundo Fung (2004a), os minipúblicos podem ser classificados em: a) fóruns educativos, que buscam criar condições favoráveis para os cidadãos formarem, articularem e refinarem suas opiniões sobre um assunto público; b) conselhos consultivos participativos, que não apenas criam as condições favoráveis para a deliberação, mas também participam nas tomadas de decisões a fim de transmitir as preferências de uma escolha social, ou seja, visam alinhar as políticas públicas às expectativas da sociedade; c) cooperação para a resolução participativa de problemas, que prevê um relacionamento contínuo e mútuo entre o Estado e a esfera pública a fim de solucionar determinado problema coletivo; e d) minipúblico de governança democrática participativa, que busca incorporar as vozes dos cidadãos na determinação das agendas de políticas.

2) *Quem? Seleção e o recrutamento dos participantes*: para o autor, o mecanismo mais comum de seleção dos indivíduos que participam de um minipúblico é a autoseleção, uma vez que os encontros e as atividades públicas normalmente são abertos a todos que desejam participar, no entanto, essa forma apresenta problemas, como, por exemplo, a presença de pessoas que possuem condições mais propícias à participação, ao passo que as mais desfavorecidas não comparecem ao minipúblico.

3) *O quê? O tema e o escopo da deliberação*: esse é outro aspecto observado por Fung (2004a), segundo o qual o tema escolhido para deliberação modela de forma importante um minipúblico, uma vez que determina o “como” e o “quanto” os cidadãos irão contribuir com informações ou recursos no processo deliberativo.

4) *Como? O modo deliberativo*: a escolha do desenho institucional também está relacionada à organização e ao estilo das discussões que ocorrem em um minipúblico. Para Fung (2004a), a deliberação pode ocorrer a partir de um processo de discussão pública onde há troca de razões, ou pode ocorrer baseado na autoridade, no status, no dinheiro ou no desempenho.

5) *Quando? Recorrência e interação*: outra característica importante do desenho é a frequência com que o minipúblico se reúne. Para Fung (2004a), existe a concepção errônea de que “quanto mais melhor”, no entanto, para o autor a frequência dos encontros deve ocorrer de acordo com os propósitos dos minipúblicos.

6) *Por que? Apostas*: Fung (2004a) também chama atenção para a relevância dos temas em deliberação, o autor argumenta que o engajamento depende do interesse e das apostas que os participantes fazem na deliberação de um minipúblico. Assim, quanto maior for o engajamento ou a aposta, mais provável será que os resultados da deliberação sejam apoiados e implementados.

7) *Empoderamento*: Fung (2004a) elenca como característica o empoderamento do minipúblico, que ocorre apenas no caso de seus resultados deliberativos influenciarem as decisões políticas.

8) *Monitoramento*: por fim, a última característica dos desenhos está relacionada à sua capacidade de acompanhar as realizações após a decisão ter sido tomada, ou

seja, o monitoramento. Para Fung (2004a), a maioria dos minipúblicos pretende gerar discussões públicas e refinar a opinião sobre um assunto. Assim, a expectativa e a esperança são de que os políticos levem essas deliberações públicas em consideração em suas decisões.

Assim como Fung, existe um conjunto de autores (Cortes, 2004; Tatagiba, 2004; Faria, 2007; Faria; Ribeiro, 2011) que mostra a relevância teórica e prática do desenho institucional. No entanto, é igualmente importante destacar aqueles que acreditam que não somente o desenho institucional influencia os resultados da deliberação, mas também outros fatores. Para Avritzer (2008), o sucesso dos processos participativos está na articulação entre o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar desenhos participativos.

Dentre os fatores levantados pela literatura como relevantes, Cohen e Rogers (2003), Shapiro (2003), Vita (2007), Wampler e Avritzer (2004), Wampler (2007), apontam para a importância dos atores políticos que governam, pois eles podem ou não sustentar a delegação de autoridade aos cidadãos para a tomada de decisões. Numa outra perspectiva, Fung e Wright (2003) e Wampler e Avritzer (2004) apontam para a importância de se olhar para a vida associativa dos municípios, ou densidade associativa. Há, ainda, autores que acreditam que o sucesso das experiências de participação resulta da vontade política da autoridade administrativa e de governos comprometidos com essa sociedade no desenvolvimento de inovações participativas (Dagnino, 2002; Tatagiba, 2002; Wampler; Avritzer, 2004; Faria, 2007; Coelho, 2006).

Faria e Ribeiro (2011) e Cunha (2015) destacam ainda aspectos da própria natureza das instituições que contribuem para mudanças nos processos participativos, como a herança histórica que permeia as instituições e orienta os comportamentos, além do tipo das políticas públicas discutidas na instituição. Para Avritzer (2009), essas variáveis influenciam na própria escolha do desenho institucional.

Além disso, Marques (2010) afirma que é preciso enxergar a concepção de desenhos institucionais mais participativos como uma tarefa composta por dimensões diferenciadas. Dessa forma, o desenho institucional não pode ser tomado como fator único a ser analisado, mas, ainda assim, deve-se reconhecer que ele representa um vetor fundamental para se afirmar os diversos padrões de interferência e de engajamento dos cidadãos, porque eles desenham as instituições, organizam e estabelecem as condições básicas para seu funcionamento. Ademais, os desenhos não são neutros, suas escolhas e suas variações podem influenciar diretamente os resultados da participação política, pois, como já dito, é o tipo de desenho que define quem está participando, quais assuntos são deliberados, como as discussões são feitas. Da mesma forma, o desenho pode também incluir ou excluir, evidenciar ou camuflar os conflitos, favorecer ou dificultar os acordos, dentre outras questões (Queiroz; Oliveira, 2015).

O que esta breve revisão de literatura aponta é que duas dimensões têm sido identificadas como relevantes para a discussão em torno do desenho institucional. A primeira diz respeito ao próprio desenho das instituições, em que diversas variáveis podem incidir sobre seu potencial democrático e deliberativo, a segunda dimensão refere-se às características contextuais, culturais, políticas e históricas em que opera o Estado e a sociedade civil.

A seção seguinte apresenta alguns aspectos do desenho institucional dos conselhos municipais de saúde, unidade de análise deste estudo.

O desenho institucional do conselho municipal de saúde

Considerando o desenho institucional como o conjunto de regras que estruturam uma determinada forma institucional (Cunha, 2015), para que o conselho alcance o objetivo para o qual foi criado, e para que o desenho institucional seja devidamente delineado, existe um conjunto de regras que o cercam, trazendo questões relativas ao seu funcionamento, à sua organização e às suas competências.

Um primeiro aspecto a destacar quanto ao desenho institucional dos conselhos de saúde é que grande parte das normas que informam seu desenho é estabelecida legalmente, sendo as principais a CF-88, a Lei orgânica de saúde nº 8.142 de 1990, a Resolução nº 453 de 2012, além do regimento interno.

A primeira referência legal é a CF-88, que instituiu a diretriz da participação da comunidade na formulação e no controle da política de saúde, no entanto ela não estabeleceu o formato que essa participação assumiria (Cunha; Almeida, 2015). Assim, os conselhos municipais foram estruturados tendo mais um marco legal, a Lei nº 8.142 de 1990, que os criou.

A Lei nº 8.142/90 instituiu, em caráter permanente e de natureza deliberativa, o conselho de saúde como um mecanismo de participação da comunidade na gestão do SUS e estabeleceu a sua composição, o caráter e o papel dessa instância. Ela ainda dispôs sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e estabeleceu que os municípios criassem o conselho como condicionante para o recebimento de recursos federais (Brasil, 1990).

Além da lei federal, normas operacionais, resoluções, decretos governamentais e outros instrumentos normativos também contribuíram para a formatação do desenho dos conselhos de saúde. Dentre essas normativas, tem-se a Resolução nº 453 de 2012, que esclarece a essência do que compete ao conselho, sendo esta, resumidamente, questões de formulação, avaliação e controle de políticas públicas, fiscalização do poder executivo, controle do orçamento de saúde, gestão do Fundo Municipal de Saúde, dentre outras competências (Lopes, 2014).

Em suas diretrizes, a resolução traz a organização do conselho destacando a composição paritária de usuários em relação ao conjunto dos demais segmentos representados. Assim, 50% dos membros deve ser representante dos usuários do SUS, 25% representantes dos trabalhadores da saúde, e os outros 25% representantes de entidades de prestadores saúde e membros representantes do governo.

Em relação à estrutura e funcionamento do conselho, a resolução confirma o dever do governo de garantir a referida autonomia administrativa do espaço deliberativo para o seu pleno funcionamento, além da necessidade de um quórum mínimo para que ocorra a deliberação e a forma de manifestação do conselho, onde, de acordo com a norma, deve ser feita por meio de resoluções, recomendações, moções, ficando o gestor obrigado a homologar ou dar algum retorno ao conselho em pelo menos trinta dias.

A partir de todo esse arcabouço legal, os conselhos elaboram seus regimentos internos que detalham as regras de acordo com a sua realidade e necessidade, no entanto, respeitando a Resolução nº 453/12 e a Lei nº 8.142/90. Portanto, ainda que haja certa moldura colo-

cada pelas leis, os conselhos têm autonomia para alterar as suas regras de funcionamento (Faria; Ribeiro, 2011).

Ao analisar a trajetória dos conselhos municipais de saúde, Cunha e Almeida (2015) indicam que seus desenhos foram determinados por difusão devido à forte pressão do nível federal de governo para que fossem criados, inclusive disponibilizando modelos de desenhos e vinculando o repasse de recursos federais à existência e funcionamento dos mesmos. Dados sobre o processo de criação dos conselhos de saúde evidenciam como o período imediatamente posterior à promulgação da CF-88 foi conveniente à implantação dessas instituições. Hoje os conselhos são uma realidade para a administração pública, uma vez que estão presentes em 99,7% dos municípios brasileiros (IBGE, 2015).

Dessa forma, estudos (Faria, 2007; Faria; Ribeiro, 2011) que propõem a análise do desenho institucional dos conselhos têm apontado que algumas regras relacionadas às suas estruturas, ao seu funcionamento e do processo deliberativo, são relevantes para compreender esse espaço. É o caso da forma de composição e de escolha dos membros, a frequência dos encontros, a forma de distribuição do poder, a abertura para novos atores e temas, a participação igual no processo deliberativo, a vocalização dos atores, o tipo de decisões que geram, o tipo de relação que pode se estabelecer entre os participantes, dentre outros aspectos (Almeida; Cunha, 2011; Faria; Ribeiro, 2011).

A partir da análise desse conjunto de regras, combinadas entre si, foi possível traçar as categorias analíticas que serão apresentadas na próxima seção.

Percursos metodológicos

O detalhamento do desenho institucional dos conselhos municipais de saúde adveio de dados secundários e da análise documental, que, de acordo com Gil (2007), é constituída pelo exame de materiais que não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados com vistas a uma interpretação nova ou complementar.

Os documentos selecionados para a análise foram as leis de criação/alteração dos conselhos e seus regimentos internos em vigor. De acordo com Almeida (2009), as leis de criação e os regimentos internos retratam, por meio de suas normas, o desenho institucional dos conselhos municipais de saúde e, dessa forma, oferecem um conjunto de dados que nos permite avaliar o quanto essas novas instituições estão aptas a cumprir as promessas que motivaram suas criações.

Como método de análise, adotou-se o processo de análise documental, semelhante à análise de conteúdo. Segundo Bardin (2011), o desenvolvimento das técnicas

documentais tem se mantido relativamente discreto no campo científico. Para ele, a análise documental é,

“uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência” (Bardin, 2011, p. 51). Essa técnica permite que um documento primário se transforme em um documento secundário.

Dentre as várias regras dos conselhos municipais de saúde possíveis de serem analisadas, foram escolhidas como categorias de análise as apontadas como relevantes nos estudos de Fung (2004a) e Faria (2007), relativas ao tipo de desenho, à sua composição, à estrutura organizacional e ao modo deliberativo, tomando como referência as normas regulamentadas pelos seus dispositivos legais, conforme descrito no Quadro 1.

Quadro 1- Categorias de análise

Categorias de Análise	Variáveis Analisadas
Tipos de desenhos e anos de criação	Definição dos conselhos
	Ano da lei de criação dos conselhos
Composição dos Conselhos	Número de membros
	Tempo de mandato
	Paridade entre os membros
	Forma de seleção dos conselheiros
	Previsão de entidades da sociedade civil
Estrutura Organizacional	Previsão de Estrutura Organizacional (Plenário, mesa diretora, câmaras técnicas, secretaria executiva)
	Eleição do presidente
Modo Deliberativo	Frequência das reuniões
	Proposição de pauta
	Introdução de ponto de pauta
	Direito de fala de ator externo

Fonte: Elaborado pelos autores a partir de Fung (2004a) e Faria (2007).

Como unidades de análise, tem-se os conselhos municipais de saúde de Minas Gerais, mais especificamente os das macrorregiões de planejamento, segundo a Secretaria de Saúde de Minas Gerais. Na impossibilidade de aprofundar os estudos em todas as cidades que compõem as macrorregiões, optou-se pelas cidades-polo, sendo elas: Barbacena, Belo Horizonte, Diamantina, Divinópolis, Governador Valadares, Juiz de Fora, Patos de Minas, Poços de Caldas, Ponte Nova, Teófilo Otoni, Uberlândia, Uberaba. Em alguns conselhos, houve recusa na liberação dos documentos, assim, das 13 cidades-polo da macrorregião de saúde, três não estão contempladas nessa pesquisa: Diamantina, Montes Claros e Teófilo Otoni

Resultados e discussões

Tipos de desenhos e ano de criação dos conselhos municipais de saúde

Ao analisar a definição dos conselhos municipais de saúde a partir de seus regimentos internos, apesar de cada um trazer uma definição distinta, foi possível traçar características comuns, conforme mostram os dados no Quadro 2.

Um aspecto que se mostra relevante para este estudo é a natureza deliberativa que fundamenta os conselhos e lhes dá poder de produzir decisões vinculantes. De acordo com Cunha (2009), as funções de deliberação e de controle têm marcado a análise dos conselhos, pois indicam seu potencial para orientar as ações públicas na área da saúde, seja na proposição ou no controle dessas ações.

Nesse aspecto, todas as definições previram de forma explícita a natureza deliberativa e permanente do conselho, características instituídas na Lei 8.142/90. Algumas definições trouxeram, além do caráter deliberativo, o caráter normativo e fiscalizador do conselho. Vale destacar que o conselho de Barbacena, além do caráter deliberativo, normativo e fiscalizador, foi o único que trouxe o caráter consultivo do conselho em sua definição.

Como característica comum a alguns casos, constatou-se que a definição trazida pelos conselhos de Divinópolis, Governador Valadares e Uberaba continha a composição do conselho, com os representantes do governo, de prestadores de serviço, trabalhadores de saúde e usuários do SUS.

Já os conselhos de Belo Horizonte, Poços de Caldas, Ponte Nova e Uberaba trouxeram em sua definição a vinculação do conselho à secretaria de saúde. Tal dado mostra-se relevante e merece ser mais bem investigado devido ao fato de essa relação impactar as regras do conselho, diminuindo sua autonomia e seu caráter democrático.

Quadro 2- Definição dos conselhos municipais de saúde

Conselhos	Definição
Belo Horizonte	De caráter permanente e deliberativo, é um órgão colegiado vinculado à Secretaria Municipal de Saúde.
Barbacena	É o órgão colegiado do município, na questão saúde, com funções de caráter permanente, deliberativo, consultivo, normativo e fiscalizador.
Divinópolis	Constituído em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado e soberano, composto por representantes do governo, de prestadores de serviço, trabalhadores de saúde e usuários.
Governador Valadares	Tem caráter permanente e deliberativo, é um órgão colegiado, com 28 membros, e composto paritariamente por representantes dos Usuários, Profissionais da área da saúde, Governo e Prestadores de Serviços públicos, Filantrópicos ou Privados, conveniados ao SUS.
Juiz de Fora	Órgão Colegiado, Normativo, Fiscalizador, Deliberativo e Permanente do SUS no município de Juiz de Fora.
Poços de Caldas	Órgão colegiado, integrante da estrutura básica da Secretaria Municipal de Saúde, tem caráter normativo, deliberativo, permanente e fiscalizador.
Patos de Minas	É órgão de caráter permanente, colegiado e deliberativo do SUS no âmbito do município de Patos de Minas, cujas decisões serão homologadas pelo Chefe do Poder Executivo.
Ponte Nova	Órgão colegiado, deliberativo e de natureza permanente do SUS integrante da estrutura básica da Secretaria Municipal de Saúde, com composição, organização e competência fixadas na Lei nº 8.080/90 e 8.142/90.
Uberaba	Órgão colegiado, integrado à estrutura orgânica da Secretaria Municipal de Saúde, de caráter permanente, deliberativo e fiscalizador, composto paritariamente por representantes do Governo, dos prestadores de serviços públicos, filantrópicos e privados, trabalhadores e usuários do SUS.
Uberlândia	Órgão de instância máxima colegiada, deliberativa e de natureza permanente, instituído nos termos do art. 139 da Lei Orgânica do Município de Uberlândia e da Lei nº 5.281, de 10 de julho de 1991, para atuar junto à Secretaria Municipal da Saúde na forma da Lei nº 8.836, de 29 de setembro de 2004.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir do regimento interno dos conselhos, 2015.

Nota-se que as definições dos conselhos se associam à ideia de minipúblico, classificado por Fung (2004a) como conselho consultivo participativo, pois eles buscam não apenas aperfeiçoar a qualidade da opinião mas também alinhar as políticas públicas às preferências meditadas. Não obstante, as definições se aproximam também dos desenhos classificados por Avritzer (2008) como desenhos de partilha de poder, pois, nos conselhos analisados, atores estatais e da sociedade civil dividem o poder de decisão, que, conforme determinação legal, pressupõe sanções em casos de não implementação.

Ao analisar a lei de criação desses conselhos, os dados evidenciam que eles foram criados quase todos no mesmo ano, indicando que o processo de indução foi exitoso. Dentre os conselhos analisados, oito foram criados no ano de 1991, e somente os conselhos de Juiz de Fora e Uberaba foram criados em 1992. Portanto, os conselhos estudados foram criados logo após a promulgação da Lei nº 8.142/90.

Conforme apresentado no embasamento teórico deste artigo, a Lei nº 8.142 de 1990 previu a criação de conselhos de saúde e conferências para compor as

instâncias institucionalizadas de participação social no âmbito do SUS nas três esferas do governo (Cotta *et al.*, 2013). Como a lei dispõe sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde, que se dá por meio da aprovação dos conselhos, nota-se que há uma correlação entre a data de criação desses espaços e a regulamentação da exigência.

Para Avritzer (2009), os conselhos são resultado de diferentes negociações após o processo constituinte, e um dos elementos que merece destaque é a relação entre a falta do conselho e a penalidade expressa no estabelecimento de condições para a transferência de recursos públicos federais para os municípios. De forma complementar, Gonzaga (2011) afirma que, embora a criação dos conselhos tenha sido uma determinação legal para o repasse de recursos financeiros aos fundos municipais, ela também foi fruto da mobilização e luta popular para maior transparência e participação na gestão pública municipal.

Composição dos conselhos

As regras que estruturam a composição dos conselhos são relevantes por identificar quais atores podem compartilhar o poder decisório e por evidenciar possíveis restrições no acesso a esse espaço.

Um primeiro dado diz respeito ao número de membros efetivos, o qual correspondente ao número de suplentes. Notou-se que o número de membros que compõe os conselhos varia consideravelmente, com o mínimo de 20 conselheiros em Patos de Minas e o máximo de 54 em Juiz de Fora. É válido ressaltar que o porte do município não interfere no número de conselheiros,

como pode ser observado no Quadro 3. Belo Horizonte, considerado um município de grande porte, possui 40 membros, ao passo que Juiz de Fora, município de médio porte, possui 54 conselheiros, e Ponte Nova, município de pequeno porte, conta com 44 conselheiros.

Observa-se, portanto, que a diferença entre o número de membros se deve, principalmente, à divisão do município em distritos/regiões, o que reflete em um maior número de conselheiros locais/distritais/regionais. No estudo, os conselhos de Belo Horizonte, Juiz de Fora e Ponte Nova foram os que apresentaram um maior número de conselheiros locais/distritais/regionais, sendo 9, 17 e 16, respectivamente, o que acarretou em um maior número de membros.

No que se refere ao tempo de mandato dos conselheiros e à possibilidade de reeleição dos mesmos, verificou-se que na maioria dos conselhos analisados o mandato é de dois anos, apenas em Divinópolis, Ponte Nova e Uberaba o tempo é de quatro anos. Verificou-se também que em todos eles há a possibilidade de reeleição por igual período.

Quadro 3- Número de membros efetivos

Segmento	BAR	BH	DIV	GV	JF	PM	PC	PN	UBER	UBERL
Usuários	12	20	12	14	27	10	12	22	12	16
Trabalhadores da área da saúde	6	10	6	7	9	5	6	11	6	8
Governo	3	5	3	4	9	2	3	8	3	4
Prestadores de serviço de saúde	3	5	3	3	9	3	3	3	3	4
Total	24	40	24	28	54	20	24	44	24	32

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa, 2016.

Legenda: BAR =Barbacena/ BH= Belo Horizonte/ DIV = Divinópolis/ GV= Governador Valadares/ JF= Juiz de Fora/ PM = Patos de Minas/ PC= Poços de Caldas/ PN = Ponte Nova/ UBER = Uberaba/ UBERL = Uberlândia.

Complementar à análise do número de membros, a pesquisa observou como se dá a divisão de cadeiras nos conselhos de acordo com os segmentos ali representados, a fim de aferir a paridade. Para Almeida (2009), a paridade é uma variável relevante, já que nos mostra como se dá a correlação de forças internamente ao conselho, ainda que a paridade não signifique igualdade, conforme afirma Tatagiba (2002, p. 57), pois “mesmo que entre sociedade e governo exista igualdade numérica essa igualdade não é suficiente para garantir o equilíbrio decisório”.

De acordo com Resolução nº 453/12, o conselho de saúde deve ser composto por representantes dos usuários do SUS, trabalhadores de saúde, governo e prestadores de serviços de saúde, e as vagas devem ser distribuídas da seguinte forma: 50% de entidades e movimentos representativos de usuários, 25% de entidades representativas dos trabalhadores da área de saúde, 25% de representação de governo e prestadores de serviços privados conveniados ou sem fins lucrativos.

De acordo com os regimentos analisados, verificou-se que a maioria dos conselhos encontram-se

paritários, respeitando a divisão entre os segmentos, somente o conselho de Juiz de Fora apresenta uma inadequação na representação dos trabalhadores da área de saúde, com apenas 16%, enquanto deveriam ocupar 25% dos assentos.

Dados semelhantes foram encontrados no estudo de Cotta, Cazal e Martins (2010), no qual verificaram que a composição do conselho de saúde de Viçosa-MG não obedecia às recomendações da legislação vigente, segundo a qual o princípio da paridade deve ser respeitado. A realidade encontrada nos estudos das autoras retrata uma incoerência também na proporção do segmento dos trabalhadores de saúde, que ocupavam apenas 9% das vagas, enquanto os representantes do governo e prestadores de serviços ocupavam 41% das vagas do conselho quando deveriam ocupar apenas 25%. Corroborando com os resultados, Stralen *et al.* (2006), em análise aos conselhos de saúde, verificaram uma sub-representação dos trabalhadores de saúde abaixo de 25% dos conselheiros. Para os autores, esse fato pode estar ligado à falta de mobilização dos órgãos de classe.

Outra característica analisada na composição dos conselhos foi a forma de seleção dos seus conselheiros. Como se sabe, a participação nos conselhos ocorre via representação dos segmentos envolvidos, logo, a forma como são escolhidos os conselheiros revela-se um dado importante na medida em que informa como se constituiu a representação e legitimidade nesse espaço.

Para Fung (2004b), o mecanismo mais comum é a autoseleção voluntária, porém o problema estaria na assimetria de informações entre os cidadãos. Para o autor, aqueles que possuem maior conhecimento e dispõem de mais recursos são os que mais participam dos espaços públicos, enquanto a outra parte que não dispõe desses recursos fica sub-representada, embora seja atingida pelas decisões. De forma análoga, Cortes (2005, p. 14) acredita que,

“somente teriam acesso à participação os grupos societários que dispõem de maiores recursos

econômicos e de poder, os ‘excluídos’ continuariam à margem desses processos participativos”,

impossibilitando, dessa forma, a existência de processos deliberativos equânimes.

De acordo com Pereira, Lima e Martins (2013), nos conselhos a escolha dos representantes ocorre por meio de eleições ou por critérios referentes a competências, articulação ou carisma dos membros. Nos casos analisados, a forma mais comum de seleção dos representantes da sociedade civil se deu por meio de eleição em alguma assembleia convocada pela entidade ou pelo próprio conselho. Em Divinópolis os conselheiros foram indicados e eleitos na própria entidade e enviados ao conselho para representação. Em Governador Valadares, Poços de Caldas e Barbacena os conselheiros foram indicados nas entidades e eleitos na conferência municipal de saúde, já os conselhos de Patos de Minas e Ponte Nova não trouxeram em seus regimentos a forma de seleção de seus conselheiros.

Quadro 4 - Formas de seleção dos conselheiros representantes da sociedade civil

Forma de Seleção dos Conselheiros	Nº	Conselhos
Eleito em assembleias e fóruns	4	Belo Horizonte, Uberaba, Juiz de Fora, Uberlândia.
Indicado e eleito na entidade	1	Divinópolis.
Indicado na entidade e eleito na conferência municipal de saúde	3	Governador Valadares, Poços de Caldas, Barbacena.
Não define	2	Patos de Minas, Ponte Nova.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa, 2016.

Dos regimentos que trouxeram as formas de seleção dos seus conselheiros, nota-se que em quatro ela ocorreu por indicação da própria entidade. Realidade semelhante foi encontrada no trabalho de Morita, Guimarães e Di Míuzo (2006), já que a maioria dos entrevistados tinham ingressado no conselho por indi-

cação das suas entidades de classe, não considerando a necessidade de eleição. Esse mesmo estudo concluiu que, ao invés de seguir um processo mais transparente e democrático, a eleição dos conselheiros da sociedade civil acaba se transformando, em muitos casos, num instrumento de manipulação política.

Em relação à escolha dos demais segmentos que compõem o conselho, verificou-se que essa é feita por indicação. No caso do governo, ela se realiza por agentes públicos titulares de cargos de direção na administração direta ou indireta, por responsáveis das áreas das políticas sociais e por outros que atuam nas áreas afins. Já os trabalhadores de saúde são indicados por sua entidade de classe, e os prestadores de serviços pelos hospitais e clínicas com assento no conselho.

Outra situação recorrente nos conselhos é a indicação de entidades da sociedade civil. A entidade prevista refere-se aos casos nos quais os conselhos indicam diretamente qual entidade terá direito a assento e representação. Como verificado nessa passagem do regimento interno do conselho de Barbacena,

“as vagas de conselheiros titulares e suplentes pertencem às entidades eleitas na Conferência Municipal de Saúde, só podendo ser substituí-

das em caso de extinção”. (Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Barbacena, 2011, p. 2).

Para Gomes (2003), a seleção dos conselheiros a partir de suas entidades representativas é uma situação preocupante, porque nessas entidades o Estado e a sociedade civil mais ampla não possuem intervenção institucional, o que contribuiu para o distanciamento dos cidadãos dos espaços de participação.

Os dados da pesquisa mostraram que dentre os conselhos analisados, em sete deles há uma indicação prévia das entidades que terão assento e representação, somente os conselhos de Divinópolis, Patos de Minas e Uberlândia não indicaram as entidades (Quadro 5). Ao investigar quais as entidades mais indicadas pelos regimentos, verificou-se que são as entidades ligadas à religião, as filantrópicas e entidades de sindicatos.

Quadro 5- Previsão de entidades da sociedade civil

Previsão de Entidade	Nº	Conselhos
Prevê entidades	7	Barbacena, Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Ponte Nova, Uberaba.
Não prevê entidades	3	Divinópolis, Patos de Minas, Uberlândia.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa, 2016.

Para Almeida (2009), a previsão de entidades nos conselhos de saúde é um indicador negativo, pois, ao defini-las, a política de saúde deixa de ser capaz de incorporar possíveis mudanças na esfera pública, como, por exemplo, o surgimento de novas entidades. Ademais, Carneiro e Costa (2004) em seus estudos realiza-

dos no conselho de assistência social e no conselho da criança e adolescente averiguaram que muitas entidades que compõem os conselhos dão uma contribuição muito tímida nas discussões e deliberações, uma vez que o maior interesse ao fazer parte desse espaço é a busca de recursos para financiar suas atividades. Tal resultado é

compartilhado por Soares (2008), que também verificou que as entidades que compunham o conselho estadual de assistência social do Rio Grande do Sul buscavam, na maioria das vezes, apenas conveniências financeiras.

A grande heterogeneidade das sociedades complexas e plurais, somada à falta de critérios claros de seleção dos conselheiros, contribui para a inserção de grupos particulares nos conselhos. Logo, de acordo com Pereira, Lima e Martins (2013), é preciso que os conselhos adotem formas mais públicas, plurais e inclusivas para a seleção de seus membros.

Estrutura organizacional

O desenho institucional dos conselhos abarca, para além das regras relacionadas à sua composição, aquelas

que tratam da estrutura organizacional. As estruturas de funcionamento dos conselhos municipais de saúde seguem, de modo geral, um padrão comum caracterizado pela presença de um plenário, local onde os membros do conselho se encontram, debatem o conteúdo da política e, por vezes, deliberam, uma mesa diretora formada por um presidente, um vice-presidente, primeiro e segundo secretários, uma secretaria executiva encarregada de auxiliar a mesa diretora e comissões/câmaras técnicas, cuja função é auxiliar e assessorar o plenário em relação a temas específicos relativos às políticas públicas a que eles estão vinculados (Faria, 2007).

O Quadro 6 mostra a estrutura de funcionamento dos conselhos municipais de saúde analisados.

Quadro 6- Estrutura organizacional

Estrutura	Nº	Conselhos
Assembleia/ Plenário	10	Todos os conselhos analisados.
Mesa Diretora	10	Todos os conselhos analisados.
Secretaria Executiva	8	Barbacena, Belo Horizonte, Governador Valadares, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Ponte Nova, Uberaba, Uberlândia.
Câmara/ comissões técnicas	10	Todos os conselhos analisados.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa, 2016.

Verificou-se que todos os conselhos estudados preveem a existência de assembleia ou plenário como órgão máximo de deliberação, lugar que reúne o conjunto dos membros do conselho ordinária e periodicamente.

Outro órgão interno previsto em todos os conselhos foi a mesa diretora. Em geral, a mesa diretora tem a função de coordenar as atividades do conselho e sua re-

presentação política junto à sociedade. Nos conselhos analisados, verificou-se que essa estrutura é formada exclusivamente por conselheiros eleitos entre seus pares, o que indica a possibilidade de rotatividade entre os membros na ocupação desses cargos e a consequente democratização dos espaços decisórios.

Uma característica importante na composição da mesa diretora está relacionada à forma de escolha do presidente. Embora a lei de criação e os regimentos dos conselhos restrinjam formalmente as atribuições do presidente, na prática, em muitos casos, ele assume papéis estratégicos. A importância da função do presidente foi identificada por Tatagiba (2002), Faria (2007) e Soares (2008), já que em muitos dos conselhos é ele quem define os temas que terão prioridade na agenda. Ademais, a forma como ele é escolhido mostra o quanto as relações no interior dessas instituições se dão de forma democrática.

A pesquisa mostrou que, em todos os conselhos analisados, a presidência pode ser ocupada por conselheiros de qualquer segmento por meio de eleições em plenário. Vale destacar que o conselho de Uberlândia é o único que exige em seu regimento que a presidência ou a vice-presidência do conselho seja ocupada, obrigatoriamente, por um conselheiro do segmento usuário.

A possibilidade de qualquer segmento ocupar a presidência é recente. Faria (2007) chama atenção para um fato recorrente nos conselhos que é a indicação do secretário de saúde para ocupar o cargo de presidente. Segundo a autora, esse fato, além de ferir o princípio representativo, indica monopólio do cargo pelo representante do governo, configurando o predomínio desse segmento frente aos demais que compõem o conselho. Embora a presença do secretário municipal ou de seus representantes seja necessária para a dinâmica de negociação e implementação das diretrizes da política pública, de acordo com Faria (2007) esta naturalização precisa ser revista.

Tal situação foi verificada no trabalho de Stralen *et al.* (2006), segundo os quais a presidência, em cinco dos nove conselhos pesquisados, tinham o secretário

de saúde como presidente. No entanto, não é somente na área da saúde que essa situação ocorre. Estudos de Queiroz e Oliveira (2015) mostraram que em aproximadamente 1/3 dos conselhos municipais de educação a presidência era exercida pelo secretário de educação ou indicada pelo prefeito.

Embora não se tenha encontrado essa naturalização nos conselhos analisados, em que o secretário é automaticamente o presidente, foi possível verificar que sua presença é forte e estratégica, como se pode notar em algumas passagens retiradas dos regimentos analisados:

O Secretário de Saúde é membro nato do C.M.S., podendo votar e ser votado para os cargos da Mesa Diretora. (Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora, p. 23, grifo nosso).

25% de representação de governo e de prestadores de serviços privados conveniados ao SUS- Sistema único de Saúde, com ou sem fins lucrativos, sendo:

- a) *Secretário Municipal de Saúde;*
- b) *2 (dois) representantes da Secretaria Municipal de Saúde; indicados pelo Secretário Municipal de Saúde. (Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Poços de Caldas, p. 18, grifo nosso).*

Outro componente da estrutura dos conselhos é a secretaria executiva, órgão que dá suporte à mesa diretora. Verificou-se que a maioria dos conselhos conta com essa estrutura de apoio, apenas Divinópolis e Patos de Minas não trouxeram em seus regimentos a presença desse órgão. A secretaria executiva na maioria das vezes é formada por um servidor público que é indicado pelo gestor de saúde para prestar serviços

administrativos ao conselho, mas não é considerado membro. Somente o conselho de Juiz de Fora prevê que a secretaria executiva seja formada por um conselheiro, preferencialmente do segmento dos usuários.

Além disso, verificou-se também que em todos os conselhos analisados existe espaço previsto para as comissões/câmaras técnicas. De acordo com Zambon e Ogata (2011), as comissões têm a função de elaborar análises e pareceres sobre temas que serão submetidos ao plenário, propiciando aos seus membros a possibilidade de qualificar e aprofundar as discussões. Corroborando esta análise, Faria (2007) relata que a presença de comissões possibilita o maior e melhor acesso a informações, o que contribui para reduzir a assimetria informacional e a existência de processo decisório hierárquico, permitindo condições de igualdade que são destacadas pela teoria da democracia deliberativa.

Todos os conselhos analisados preveem a existência de comissões/câmaras técnicas, no entanto essa não é uma realidade entre os conselhos brasileiros. Em estudo realizado em âmbito nacional, Balsemão (2003) verificou que somente 8,9% dos conselhos municipais de saúde dispunham de comissões de caráter permanente e 3,73%, de outros tipos de comissões.

Para Almeida (2009), a presença de estruturas organizacionais como mesa diretora, secretaria executiva, comissões/câmaras técnicas é um bom indício da institucionalização, haja vista o papel dessas estruturas na organização dos trabalhos e deliberações.

Modo deliberativo

Há um conjunto significativo de regras que estruturam e organizam não só o funcionamento dos conselhos, mas também o seu modo deliberativo. De acordo

com Fung (2004a), o modo deliberativo refere-se à organização e ao estilo das discussões em um minipúblico. Assim, as regras que compõem esse processo deliberativo, entendido nas suas dimensões argumentativas e decisórias, podem indicar as aberturas dadas aos diferentes atores sociais presentes nas plenárias, em termos de possibilidade de proposição e introdução de pontos de pauta e das regras de tomada de decisão.

O primeiro aspecto analisado foi a frequência com a qual o conselho se reúne. A Resolução nº 453/12 expõe que as reuniões ordinárias deverão ocorrer no mínimo uma vez ao mês, e extraordinariamente conforme disposto em regimento interno, além de serem abertas ao público (Brasil, 2012).

Para Zambon e Ogata (2011), a periodicidade das reuniões garante a continuidade dos debates sobre os temas que estão sendo discutidos. Para as autoras, uma forma simples de verificar se um conselho funciona é identificando se as reuniões ocorrem de forma regular e averiguando se possui alguma estrutura administrativa. Corroborando esta discussão, Carvalho (1995, p. 27) aponta que a realização de reuniões é um indício de “vida orgânica dos conselhos”.

Em relação à frequência das reuniões, verificou-se que a diferença entre os conselhos analisados é pequena, sendo que a maioria deles realiza pelo menos uma reunião por mês. Apenas Barbacena e Juiz de Fora realizam reuniões quinzenalmente. É importante destacar que esse número corresponde às reuniões ordinárias e, portanto, com caráter obrigatório.

Verificou-se, também, que os conselhos pesquisados preveem que as reuniões sejam abertas e públicas. Somente Divinópolis e Governador Valadares não trouxeram essa prerrogativa em seus regimentos. Já os conse-

lhos de Ponte Nova e Uberaba, além das reuniões abertas, indicam a possibilidade de ocorrer reuniões reservadas, desde que solicitadas por qualquer membro do conselho e aprovadas por dois terços dos conselheiros presentes.

Dos regimentos que trouxeram informação sobre o horário das reuniões, verificou-se que em oito deles elas ocorrem no período noturno, o que abre uma possibilidade maior de presença, já que no período diurno os conselheiros e a sociedade civil têm que cumprir obrigações de trabalho e nem sempre são liberados para participar, principalmente o segmento usuário (Cunha, 2009).

Dois outros aspectos relevantes na análise das regras que balizam a dinâmica do processo deliberativo são a proposição de pauta e a possibilidade da introdução de pontos de pauta durante a reunião. Para Cunha (2009), a relevância dos temas que compõem a agenda, assim

como seus propositores, são fatores que indicam o potencial de inclusão e de democratização dos espaços.

Nesse aspecto, os procedimentos previstos nos regimentos internos analisados apresentaram diferenças, conforme mostram os dados do Quadro 7. Em Barbacena, Belo Horizonte, Patos de Minas, Poços de Caldas, Ponte Nova e Uberaba a pauta é construída no final das reuniões e qualquer conselheiro pode propor um ponto a ser discutido. Já em Divinópolis e Governador Valadares a pauta das reuniões é organizada pela mesa diretora ou secretaria executiva sem a participação dos demais conselheiros, e em Uberlândia, embora a proposição possa ser feita por qualquer conselheiro, quem organiza a pauta escolhendo os assuntos a serem tratados é a mesa diretora ou secretaria executiva. Somente o conselho de Juiz de Fora não trouxe em seu regimento como é elaborada a pauta das reuniões.

Quadro 7- Proposição de pauta

Proposição de Pauta	Nº	Conselhos
Definição em reunião e/ou proposição de qualquer conselheiro	6	Barbacena, Belo Horizonte, Patos de Minas, Poços de Caldas, Ponte Nova, Uberaba.
Mesa diretora ou secretaria executiva	2	Divinópolis, Governador Valadares.
Proposição de conselheiro, mas organizado pela mesa diretora e secretaria executiva	1	Uberlândia
Não define	1	Juiz de Fora

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa, 2016.

Embora não tenha sido possível analisar, por meio das regras, qual o segmento participa mais ativamente na elaboração das pautas das reuniões, através dos resultados de outros estudos empíricos se percebe uma baixa capacidade propositiva de alguns segmentos que compõem

o conselho. Assim como verificado na questão da paridade, nota-se que há uma maior influência de um segmento sobre outros, o que para Pereira, Lima e Martins (2013) se dá pelo fato de as pautas das reuniões serem prerrogativas da equipe do poder executivo. Tal afirmação pôde

ser confirmada nos trabalhos de Cotta, Cazal e Martins (2010) ao notarem que, no que se refere à influência na formação da pauta das reuniões, o segmento do governo predomina na proposição de assuntos a serem discutidos nas reuniões. Portanto, ainda que em termo de regras na maioria dos conselhos analisados a pauta seja construída ao final das reuniões, com a proposição de qualquer conselheiro, na prática os dados revelam que os temas levados para debates são, na maioria das vezes, iniciativas do próprio governo e não da sociedade.

Além da pauta prevista, durante as reuniões é comum que haja a introdução de pontos de pauta que não estavam previamente definidos, dependendo da sua urgência ou do processo de discussão entre os conselheiros. Essa possibilidade está prevista, contudo, somente nos conselhos de Belo Horizonte, Divinópolis, Patos de Minas, Uberaba, Uberlândia.

Por fim, a análise do modo deliberativo identificou como se dá o direito de fala dos atores externos nas reuniões do conselho, uma vez que estas pessoas têm o direito de participar das reuniões. De acordo com Cunha e Almeida (2015), se compreendermos a “voz”

como uma ação política, a possibilidade de que outros atores falem, e não somente os conselheiros, demonstra uma maior preocupação com a inclusão deliberativa dos interessados na política de saúde.

Nesse sentido, verificou-se similaridade entre os conselhos, uma vez que o direito de fala de atores externos está previsto em oito deles. Também, constatou-se que apenas em Uberaba não existe a possibilidade de fala dos atores externos, salvo se for convidado pelo próprio conselho, conforme mostra seu regimento:

O convidado terá direito a voz, e num tempo estipulado pela Mesa Diretora para esclarecimentos, explanações e apresentações.

Parágrafo único: *O visitante não terá direito à voz.*
(Regimento Interno do Conselho Municipal de Saúde de Uberaba, p. 9, grifo nosso)

O conselho de Patos de Minas foi o único que não definiu a possibilidade de fala de atores externos. Vale lembrar que o direito de fala não significa direito a voto, sendo este uma prerrogativa dos conselheiros.

Quadro 8 - Direito de falas de atores externos

Previsão de Falas de Atores Externos	Nº	Conselhos
Prevê a fala de atores externos	8	Barbacena, Belo Horizonte, Divinópolis, Governador Valadares, Juiz de Fora, Poços de Caldas, Ponte Nova, Uberlândia.
Não prevê a fala de atores externos	1	Uberaba.
Não define	1	Patos de Minas.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa, 2016.

A observação empírica permitiu a Almeida (2009) verificar que o direito à fala de atores externos é comum, pois dos vinte e oito conselhos de saúde analisados pela autora, o direito de fala estava previsto regimentalmente em vinte e quatro deles. Essa constatação é reforçada pela tese de Cunha (2009), que também verificou uma maior abertura à fala de atores externos nos conselhos de assistência social de Belo Horizonte e do Rio de Janeiro.

Considerações finais

A análise do desenho institucional dos conselhos municipais de saúde nas cidades pesquisadas indica que a criação desses conselhos foi marcada por um forte processo de indução dos governos federais e estaduais. Isso pôde ser confirmado com a análise dos anos de criação dos conselhos, sendo que todos eles foram criados logo após a promulgação da Lei Orgânica de Saúde nº 8.142 de 1990, que traz a obrigatoriedade da criação desse espaço para o repasse de recursos federais.

Tal fato refletiu para que os conselhos apresentassem muitas semelhanças nas regras de funcionamento, o que pode ser verificado a partir das muitas variáveis analisadas, ou seja, independente do contexto em que estão inseridos, os conselhos seguem um mesmo padrão normativo.

No que diz respeito à estrutura organizacional dos conselhos e à dinâmica de suas atividades, constatou-se que há previsão de estruturas administrativas que auxiliem na qualificação da participação dos atores sociais no processo deliberativo, como mesa diretora, secretaria executiva e câmaras técnicas. Portanto, pode-se inferir

que os conselhos de saúde analisados são instituições que apresentam uma boa capacidade de desenvolvimento de suas atividades administrativas e participativas.

Em relação ao modo deliberativo, pode-se afirmar que o desenho institucional impactou de forma positiva o processo deliberativo, pois permitiu maior abertura à participação da sociedade civil e um melhor equilíbrio entre a presença dos atores governamentais e não governamentais, pelo menos no que diz respeito às regras de funcionamento. Pode-se confirmar tal dado nas regras referentes ao cargo da presidência, à proposição e introdução de pontos de pauta, à possibilidade de fala de atores externos e à presença de paridade entre os segmentos.

Sendo assim, uma lição que parece sair reforçada dessas reflexões é que o desenho institucional tem papel importante no que concerne à formatação das regras de estruturação e de funcionamento que trazem em si o potencial de tornar os conselhos mais democráticos, propiciando a inclusão de uma maior diversidade de vozes, estabelecendo fluxos e espaços deliberativos que possibilitam melhorar o acesso às informações e aprofundar o debate.

Todavia, ainda que as regras tenham relevância, elas são insuficientes para determinar a efetividade deliberativa dos conselhos, já que, na prática, nem sempre elas se concretizam. Assim, além de conhecer a participação em termos de regras, é necessário verificar o quanto elas se materializam na prática, logo, é igualmente importante avaliar como os atores se comportam no processo deliberativo e se de fato esse desenho permite ou restringe a participação de todos os atores no processo deliberativo.

Referências

- ALIGICA, P. D. Institutional design, self-altering predictions and institutional theory. *The Good Society*, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 50-66, 2011.
- ALMEIDA, D. R. Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa e institucional. In: AVRITZER, L. *Democracia, Desigualdade e Políticas Públicas no Brasil*. v. 2. Belo Horizonte: FINEP, 2009.
- ALMEIDA, D. C. R. A.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: IPEA, 2011.
- AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: um Balanço Crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). *A inovação democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública (UNICAMP)*, v. 14, p. 43-64, 2008.
- AVRITZER, L. *Participatory institutions in democratic Brazil*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2009.
- BALSEMÃO, A. Competências e rotinas de funcionamento dos Conselhos de Saúde no Sistema Único de Saúde no Brasil. In: BRASIL. Ministério da Saúde. *Direito sanitário e saúde pública*. Brasília; 2003. p. 87-99.
- BARDIN, L. Análise de conteúdo. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BRASIL. Lei nº 8142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 31 dez. 1990.
- BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. *Resolução nº 453, de 10 de maio de 2012*. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/resolucao_453.pdf. Acesso em: 14 set. 2015.
- BRASIL, F. P. D.; CARNEIRO, R.; BARBOSA, T. P.; ALMEIDA, M. E. Participação, Desenho Institucional e Alcances Democráticos: uma Análise do Conselho das Cidades (CONCIDADES). *Revista de Sociologia e Política*, [S. l.], v. 21, n. 48, p. 5-18, dez. 2013.
- CARNEIRO, C. B. L.; COSTA, B. L. D. Governança Democrática e Gestão de Políticas Sociais: o caso dos conselhos de assistência social e da criança e adolescência em Minas Gerais. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 28. 2004. Curitiba. *Anais [...]*. Curitiba: ANPAD, 2004.
- CARVALHO, G. C. M. *Participação da comunidade na saúde*. Passo Fundo: IFIBE; CEAP, 1995. 259p.
- COELHO, V. S. P. Democratization of Brazilian health councils: the paradox of bringing the other side into the tent. *International Journal of Urban and Regional*, [S. l.], v. 30, n. 3, 2006.
- COHEN, J.; ROGERS, J. Power and Reason. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso, 2003.

- CORTES, S. M. V. Arcabouço institucional e participação em conselhos municipais de saúde e assistência social. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. de (org.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, p. 249-286, 2004.
- CORTES, S. M. V. Fóruns participativos e governança: uma sistematização das contribuições da literatura. In: LUBAMBO, C.; COELHO, D.; MELO, M. (org.). *Desenho institucional e participação política: Experiências no Brasil Contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005, p.13-32.
- COTTA, R. M. M. et al. *Políticas de Saúde: Desenhos, modelos e paradigmas*. Viçosa: Ed. UFV, 2013. 288p.
- COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; MARTINS, P. C. Conselho Municipal de Saúde: (re)pensando a lacuna entre o formato institucional e o espaço de participação social. *Ciência & Saúde Coletiva*, [S. l.], v. 15, n. 5, p. 2437-2445, 2010.
- CUNHA, E. S. M. *Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)*. 2009. 372f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.
- CUNHA, E. S. M.; ALMEIDA, D. C. R. Conselhos de Políticas e Desenho Institucional: potencialidades e limites do isomorfismo institucional nas áreas da saúde e da assistência social no Brasil. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D (org). *Desenho Institucional, Democracia e Participação: Conexões teóricas e possibilidades analíticas*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015, 330p.
- DAGNINO, E. *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. 364p.
- FARIA, C. F. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos conselhos municipais da saúde e de direitos da criança e do adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. *A participação social no Nordeste*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2007.
- FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, R. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. 1. ed. Brasília: IPEA, v. 7, p. 125-136, 2011.
- FUKS, M. Democracia e participação no conselho municipal de saúde de Curitiba (1999-2001). In: FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; SOUZA, N. R. (org.). *Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná*. Curitiba: Editora UFPR, 2004, p. 13-44.
- FUNG, A. *Empowered participation: reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2004a.
- FUNG, A. Receitas para esferas públicas: oito desenhos institucionais e suas consequências. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (org.) *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004b, p. 173-209.
- FUNG, A.; WRIGHT, E. O. Countervailing Power in Empowered Participatory Governance. In: FUNG, A.; WRIGHT, E. O. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London; New York: Verso, 2003. (The Real Utopias Project IV).

- GIL, A. C. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- GOMES, E. G. M. *Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições*. 2003. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.
- GONZAGA, R. M. M. *Desenho Institucional e efetividade deliberativa dos conselhos de saúde: Dinâmicas de participação e processo decisório no município de João Pessoa-PB*. 2011.154f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.
- HODGSON, G. M. What are institutions? *Journal of Economic Issues*, [S. l.], v. 40, n. 1, p. 1-25, mar. 2006.
- IBGE. Perfil dos municípios brasileiros. *Pesquisa básica de informações municipais (MUNIC)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.
- JASPERS, F. G. *Gestão Integrada Bacias Hidrográficas*. UNESCO - HidroEX, 2012.
- LOPES, B de J. *Democracia deliberativa e participação: análise do Conselho Municipal de Saúde de Belo Horizonte – MG*. 2014. 106f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2014.
- MARQUES, F. P. J. A. *Participação política e desenho institucional: uma proposta para a concepção de mecanismos participativos*. *Ciências Sociais Unisinos*, [S. l.], v. 46, p. 140-151, 2010.
- MORITA, I.; GUIMARÃES, J. F. C.; DI MUZIO, B. P. A participação de conselheiros municipais de saúde: solução que se transformou em problema? *Saúde e Sociedade*, [S. l.], v. 15, n. 1, p. 49-57, 2006.
- PEREIRA, N. R.; LIMA, A. A. T. F. C.; MARTINS, S. Contribuições de estudos brasileiros sobre os conselhos de políticas públicas como instância legítima do processo decisório na administração. In: FERREIRA, M. A. M.; ABRANTES, L. A. (org.). *Políticas Públicas, Gestão e Sociedade*. Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora, 2013, p. 9-36.
- PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. v. 7. Brasília: IPEA, 2011. (Diálogos para o desenvolvimento).
- QUEIROZ, V. C. B.; OLIVEIRA, R. F. *Desenhos e Desenhos: Conselhos Municipais de Educação em pauta*. In: CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H.D (org.). *Desenho Institucional, Democracia e Participação: Conexões teóricas e possibilidades analíticas*, Belo Horizonte: D'Plácido, 2015, 330p.
- SHAPIRO, I. Optimal deliberation? In: FISHKIN, J. S.; LASLETT, P. (org.). *Debating deliberative democracy*. Malden, MA: Blackwell, 2003.
- SOARES, E. S. *Limites e possibilidades do controle social: o caso do conselho estadual de assistência social do Rio Grande do Sul em perspectiva*. 2008. 267f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2008.

STRALEN, C. J. *et al.* Conselhos de saúde: efetividade do controle em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. *Ciência Saúde Coletiva*, v. 11, n. 3, p. 621-632, 2006.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

TATAGIBA, L. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora da UNESP, 2004.

VITA, A. Sociedade democrática e democracia política. *Política & Sociedade: Revista de Sociologia Política*, Florianópolis, v. 6, n. 11, outubro de 2007.

WAMPLER, B. *Participatory Budgeting in Brazil: Contestation, Cooperation, and Accountability*. Pennsylvania: The Pennsylvania Press, 2007.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004.

ZAMBON, V. D. OGATA, M. N. Controle social do Sistema Único de Saúde: o que pensam os conselheiros municipais de saúde. *Revista Brasileira de Enfermagem*, v. 66, n. 6, p. 921-927, nov./dez. 2013.

Programa de Reativação Econômica e os dilemas da Participação: o caso da COOPESCABRAÚNA

Cristina Caetano de Aguiar¹
Bruno Costa da Fonseca²
Daniele Pereira Linhares³
Riverson Moreira dos Santos⁴

A sociedade cooperativa é tida como pluridimensional, o que a torna uma organização complexa e distinta de outras formas de organização, pois ela é desafiada a atingir, simultaneamente, tanto objetivos de ordem econômica quanto social.

Dentre as várias características que a diferencia das empresas mercantis está a participação dos cooperados nas decisões da cooperativa, ou seja, elas funcionam segundo princípios da autogestão, o que implica a participação dos sócios na gestão do empreendimento.

No entanto, evidências empíricas indicam que o processo de participação em cooperativas tem sido um

entrançado crônico e permanente para o bom desempenho social e econômico delas. Diversos são os estudos que tratam da temática (Fontes Filho; Marucci; Oliveira, 2008), e não poucos são os motivos e as consequências da pouca participação dos cooperados, incluindo até mesmo a descaracterização de um dos elementos principais desse tipo organização: a tomada de decisão centrada nas pessoas e não no capital.

Segundo os autores, analisar a participação em cooperativas consiste em verificar dois eixos centrais no processo: o primeiro consiste na etapa de constituição da cooperativa, fase que implica numa colisão de interesses de um mesmo grupo étnico, solidário e voluntário. O segundo consiste em analisar a participação nas atividades da cooperativa, fase que é impulsionada pela necessidade de geração de renda e crescimento da organização.

-
1. Mestre em Administração Pública pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).
 2. Doutorando em Ciências Sociais, Desenvolvimento e Agricultura pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ).
 3. Graduanda em administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).
 4. Bacharel em Cooperativismo pela Universidade Federal de Viçosa (UFV).

Sob a ótica destes dois eixos, estabeleceu-se como escopo deste trabalho analisar como se dá o processo de participação na Cooperativa de Piscicultores da Comunidade Atingida pela Hidrelétrica Barra do Braúna (COOPESCABRAÚNA), situada no município de Laranjal, no estado de Minas Gerais. Diante de tal objetivo, o estudo busca responder à seguinte indagação: Quais seriam os desafios de participação enfrentados pela COOPESCABRAÚNA que podem contribuir para entender outros Programas de Reativação Econômica no Brasil?

A motivação deste estudo se evidencia por sua relevância e ineditismo, pois a COOPESCABRAÚNA é um projeto dentro de um Programa de Reativação Econômica. Tal projeto busca (re)inserir comunidades realocadas compulsoriamente pela construção de barragens em sua atividade anterior, tendo em vista a perda das estratégias de reprodução socioeconômica desse grupo causada pela inundação do seu local de origem.

Diversos são os desafios que esse tipo de cooperativa enfrenta perante os ideários de participação. Primeiramente, o processo de constituição dessa cooperativa não parte da intenção de um grupo mais ou menos coeso, como se espera de um modelo de cooperativismo ideal. A determinação vem de processos negociais de longas datas, às vezes com a concordância da comunidade, por vezes sem. Não obstante, o entrave principal se dá nas atividades da cooperativa, sejam elas ligadas à gestão, à produção ou à comercialização, pois a cooperativa é composta de ex-pescadores que, com a construção da barragem, perderam o direito de realizar a atividade de origem e agora estão produzindo peixe em tanques-rede,

atividade que exige um nível de tecnificação muito além de seus costumes. Diante de tais percalços, analisar as condições de participação dessa cooperativa se tornou importante para entender outros Programas de Reativação Econômica emergentes no país.

Para isso, além dessa seção introdutória, o artigo foi dividido em: I) uma breve explanação sobre a origem e as características das cooperativas advindas de Programa de Reativação Econômica, além dos dilemas da participação enfrentados por esse tipo de empreendimento; II) o percurso metodológico utilizado para atingir o objetivo proposto; III) análise e descrição dos dados, além de IV) algumas considerações finais; e por fim V) as referências utilizadas neste estudo.

Embasamento teórico

Cooperativas em Programas de Reativação Econômica: origem, características e desafios

O processo de desenvolvimento do país trouxe consigo uma demanda cada vez mais crescente pelo uso da energia elétrica. Com efeito, na esteira da modernidade, o Estado e as empresas privadas têm buscado objetivar a construção das Usinas Hidrelétricas de Energia (UHEs) e das Pequenas Centrais Hidrelétricas (PHCs) em todo país. Já na década de 40, estimulado pelo crescimento urbano-industrial, foram realizados diversos projetos visando à exploração do potencial energético do país. Segundo Penido, Pereira e Lages (2011), com o Regime Militar – entre 1964 e 1985 –, a exploração se intensificou, idealizada pela corrida rumo ao crescimento econômico tensionado.

Dessa forma, a construção de barragens tem provocado diversos impactos ambientais e sociais sobre as famílias atingidas, causando, desse modo, uma dualidade no processo de desenvolvimento, já que o progresso é – pelo menos na teoria – destinado a toda população, mas, por outro lado, os impactos são distribuídos de forma desigual, pois têm “[...] atingido mais do que proporcionalmente as populações destituídas, de menor renda, populações tradicionais e grupos étnicos”, afirma Acselrad (2010, p. 7).

Dentre os impactos, a perda dos meios de sobrevivência tem sido considerada o mais grave. As famílias atingidas, geralmente agricultoras familiares e ribeirinhas, são realocadas compulsoriamente para um reassentamento. No reassentamento as famílias encontram dificuldade para a reprodução social, ficando, por vezes, dependentes das indenizações das empresas responsáveis pela construção do projeto.

Nesse contexto, Minas Gerais tem sido palco de intensas disputas. Um grande número de famílias sofreu com o deslocamento compulsório e, por consequência, perderam a possibilidade de realizar suas principais atividades econômicas. Casos de construção de barragens como Fumaça, Risoleta Neves, Emboque e Granada, Furnas, Irapê, dentre outras são exemplos do deslocamento compulsório de centenas de famílias.⁵

Como fator agravador, de acordo com dados do Programa de Geração Hidrelétrica do Estado de Minas Gerais (PGHMG 2007-2027), até 2030 estão previstas a construção de 45 UHEs e 335 PCHs para o estado de Minas Gerais, totalizando um incremento de 7,7 mil MW, que corresponde a cerca de 45% em relação à potência já instalada (Fonseca; Oliveira; Sousa, 2011).

Diante da problemática exposta, muito se tem pensado sobre estratégias que minimizariam estes impactos, ou seja, que poderiam trazer de volta a possibilidade de renda para as comunidades. Para Fonseca; Oliveira; Sousa, (2011), sempre que ocorre a construção de uma usina hidrelétrica o empreendedor se vê obrigado a diminuir os riscos causados por suas atividades, além de compensar as perdas sofridas pela população atingida.

A partir disso, Programas de Reativação Econômica foram pensados tendo por objetivo oferecer alternativas de geração de renda às famílias realocadas pelo empreendimento hidrelétrico. Tais programas têm como premissa básica o trabalho organizado de forma coletiva por meio da constituição de cooperativas, que são vistas como propulsoras de um (re)desenvolvimento da comunidade (Carvalho, 2010).

Ressalta-se que esse tipo de cooperativa não consiste em uma tipologia nova das demais propostas pela Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), e também não existe número significativo de estudos que permite elencar as características desse tipo de cooperativa, mas de fato, existem algumas especificidades quanto a sua formação e sua continuidade, que é permeada por conflitos políticos e marcada pela presença de mediadores externos.

O próprio processo de constituição dessas cooperativas é marcado por conflitos e divergências, sendo, na maioria das vezes, imposta pelos Programas de Reativação Econômica e não por um desejo do grupo, ferindo, assim, o princípio da adesão livre e voluntária, já que todos os atingidos automaticamente fazem parte da cooperativa, independente de quererem ou não.

5. Para verificar mais detalhes consultar: <http://conflitosambientaismg.lcc.ufmg.br/observatorio-de-conflitos-ambientais/mapa-dos-conflitos-ambientais/>.

Em muitas dessas cooperativas não há a participação econômica dos membros, ou seja, eles não integram as quotas-partes, já que todo dinheiro é injetado pela empresa para o andamento do projeto. Observa-se também uma gestão não democrática dos membros, já que a mesma é concentrada nas mãos de poucas pessoas, quando não é gerida pela própria empresa empreendedora.

Por fim, em muitos casos é proposta a implantação de projetos que não condizem com a atividade principal da comunidade atingida. De acordo com Carvalho (2010), ao que tudo indica esta prática parece sugerir uma padronização que remete a um modelo de planejamento homogeneizante que muitas vezes desconhece as especificidades do lugar, apresentando-se de forma totalmente desconexa à cultura local.

Dilemas da participação

Uma das principais características que diferencia as cooperativas das empresas mercantis é a autogestão. Para Dahl (1990), por cooperativas autogestionárias entende-se empresas democraticamente geridas por todas as pessoas que nelas trabalham e aquelas que têm uma organização que visa atender aos critérios do processo democrático, ou seja, assegurar a igualdade política e a proteção dos direitos políticos dentro da empresa.

Sabe-se que a base da prática democrática é a participação e o envolvimento das pessoas com as questões da vida coletiva, no entanto, apesar da sua importância, o que se nota é que a participação dos membros em organizações cooperativas representa uma questão complexa e difícil.

Estudos (Albino; Almeida, 2015; Holzmann, 2000; Bialoskorski Neto, 2007; Fontes Filho; Marucci; Oliveira, 2008) indicam que o nível de participação dos cooperados

nas atividades das cooperativas, independentemente do ramo, ainda é pequeno e muitas vezes medido somente por meio da participação em assembleias, contudo, como bem argumenta Schneider (1999), pensar ou propor a participação somente nas assembleias é diminuir o poder da participação nas cooperativas:

A natureza da participação cooperativa não se mede somente através de critérios quantitativos, como através de taxas de presença às assembleias gerais, eleição dos dirigentes, etc. [...] A participação às assembleias não é mais do que uma participação formal, que, se não é complementada com outras modalidades de participação, compromete apenas transitória e superficialmente o associado com sua cooperativa. (Schneider, 1999, p. 196).

A participação dos cooperados é fundamental para a atividade autogestionária, principalmente no processo de tomada de decisão, dado que níveis reduzidos de participação contribuem para o insucesso das cooperativas. De acordo com Arios e Dal Ri (2004), é importante que o cooperado envolva-se em todas as fases de gestão do empreendimento, gerando uma participação de qualidade. Para isso, é preciso um envolvimento maior nas atividades da cooperativa, como assumir cargos de diretoria, participar das atividades e eventos propostos e principalmente assumir posições divergentes em discussão, manifestá-las e defendê-las publicamente.

Nesse sentido, é necessário criar estímulos e canais efetivos para motivar a participação, que, de acordo com Oliveira Júnior (1996), é talvez o principal fator de eficiência político-social nas cooperativas.

Para isso, Birchall e Simmons (2004) desenvolveram um modelo para compreender e estimular uma participação mais efetiva. O modelo é baseado em três aspectos: o primeiro é representado pelos incentivos que estimulam a participação, caracterizados pelos recursos e capacidades do potencial de participação, como, por exemplo, o tempo, o dinheiro, as habilidades, o conhecimento e a confiança. O segundo aspecto refere-se à mobilização, ou seja, à existência de questões que catalisam o interesse de atuar, a exemplo da promoção de oportunidades de participar e os esforços de recrutamento. O terceiro e último aspecto é dado pelas motivações, tratadas pelos autores dentro do modelo que denominam de *Mutual Incentives Theory* (MIT). De acordo com essa teoria, duas abordagens explicam a propensão a participar de forma individual e coletiva.

Na perspectiva individual, alguns aspectos devem ser considerados, como os benefícios de se participar, os hábitos dessa prática, os custos diretos e de oportunidade. Para os autores, todos esses fatores constituem estímulos à participação. Na perspectiva coletiva, os fatores a serem considerados são a existência de objetivos comuns, a sensação de pertencimento e valores compartilhados e o senso de comunidade dado pela identificação com outros que vivem na mesma região ou têm situações semelhantes de outras naturezas.

Todavia, mais do que simplesmente participar, é preciso avaliar se essa participação é efetiva e consciente. Nesse sentido, Pateman (1992), nos apresenta três categorias para classificar a participação, quais sejam: a pseudo-participação, a participação parcial e a participação plena.

Na pseudoparticipação, também conhecida como “falsa participação”, as decisões tomadas são informadas ao grupo no intuito de persuadir os indivíduos a aceitá-las

e criar um sentimento de participação. Na participação parcial, os indivíduos participam das tomadas de decisão e suas opiniões podem ou não influenciar, no entanto o poder de decisão fica a cargo de um indivíduo ou de um pequeno grupo. Por fim, na participação plena todos os indivíduos participam das discussões e possuem as informações necessárias para a tomada de decisão, que se dá em comum acordo com todos os envolvidos.

Por fim, é válido ressaltar que, independente das motivações para a participação e do modelo adotado para sua análise, ela representa um aspecto fundamental nas cooperativas. Por se configurarem como sociedade de pessoas e não de capital, as cooperativas devem dispor de mecanismos internos de participação, confiança mútua e voluntarismo nas ações. Assim, a existência de uma metodologia adequada de participação, de baixo custo e alta representatividade mostra-se essencial para o sucesso das cooperativas e para o próprio fortalecimento dos ideais cooperativistas.

Percurso metodológico

Abordagem e o método escolhido

A abordagem qualitativa norteou este estudo. Considerando a possibilidade de realizar observações diretas numa organização autogestionária, em que se busca um estudo aprofundado e detalhado, tomou-se a decisão pela utilização do método do estudo de caso como estratégia de pesquisa.

De acordo com Yin (2010), a preferência pelo uso do estudo de caso deve ser dada quando é possível fazer observações diretas e entrevistas sistemáticas em uma unidade que se analisa profundamente. Esse método visa ao exame detalhado de um ambiente, de um simples

sujeito ou de uma situação em particular, permitindo seu amplo conhecimento (Vergara, 2005; Godoy, 2006; Gil, 2007). Logo, esse método foi escolhido devido à possibilidade de desenvolver uma avaliação mais exaustiva e detalhada da unidade de análise.

Técnicas de coleta dos dados

Fontes primárias

A primeira técnica utilizada para a obtenção dos dados foi a entrevista semiestruturada com a finalidade de obter dos entrevistados fatos com maior riqueza de detalhes. De acordo com Lakatos e Marconi (1991) e Vergara (2005), a entrevista semiestruturada trata-se de uma técnica em que o entrevistador segue um roteiro previamente elaborado que pode sofrer alterações, o que exige do pesquisador domínio do referencial teórico. Este tipo de entrevista procura profundidade/intensidade nas respostas dos entrevistados e não a mera quantificação ou representação estatística das informações levantadas.

Com essa técnica, buscou-se compreender o momento antecedente à criação da COOPESCABRAÚNA, ou seja, todo o processo de luta dos atingidos na busca de seus direitos, as dificuldades, os atores que ajudaram nesse processo e todo episódio de ação coletiva que garantiu a esse grupo a reativação econômica, dando origem à cooperativa.

Os sujeitos da pesquisa foram os próprios atingidos e atores externos apontados por eles como sendo pessoas que acompanharam e ajudaram nessa etapa. As entrevistas, quando permitidas pelos entrevistados, foram gravadas, transcritas, codificadas e categorizadas empregando a técnica de análise de conteúdo (Bardin, 1997), cuja ênfase recai no conteúdo manifesto do discurso e nos argumentos apresentados.

Como técnica complementar para a obtenção dos dados, utilizou-se a observação participante. No âmbito da abordagem qualitativa, a observação participante consiste em uma técnica de coleta de dados que implica o convívio, o compartilhamento de uma base comum de comunicação e uma troca de experiências através dos sentidos humanos (olhar, falar, sentir, vivenciar), entre o pesquisador, os sujeitos observados e o contexto dinâmico de relações no qual os sujeitos vivem e que é por todos construído e reconstruído a todo o momento (Peruzzo, 2009).

Nesse sentido, pode-se definir a observação participante como a,

“situação de pesquisa onde observador e observado encontram-se face a face, e onde o processo de coleta de dados se dá no próprio ambiente natural de vida dos observados” (Serra; Jaime Júnior, 1995, p. 18).

As definições encontradas na literatura sobre essa técnica de pesquisa são as mais diversas, entretanto elas se assemelham ao falar da importância da presença do observador no ambiente a ser estudado. Dessa forma, de 2014 a 2015 os pesquisadores participaram de todas as atividades referentes à cooperativa, seja nas reuniões mensais ou nas atividades pesqueira, como a despesca. Durante esse período foram realizadas diversas reuniões, dinâmicas de grupo, estudos orientados, com o intuito de compreender o processo participativo dos cooperados na COOPESCABRAÚNA (Figura 1).

Figura 1 - Observação participante



Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Por último, além das entrevistas e da observação participante, foram adotados neste estudo os questionários. A escolha dessa técnica se deu tendo em vista que na observação participante foi possível perceber que alguns cooperados intimidavam a participação de outros e que algumas decisões e atitudes se davam por relação de clientelismo e amizade.

Dessa forma, a fim de eliminar essas interferências, os questionários foram aplicados a todos os cooperados individualmente em suas residências. Ele continha questões abertas e fechadas e abordava a participação no dia a dia da cooperativa e nas atividades econômicas.

Fontes secundárias

Como fonte secundária de dados, utilizou-se a análise documental. A pesquisa documental é constituída pelo exame de materiais de natureza diversa que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas interpretações complementares (Godoy, 2006). Cabe ao pesquisador explorar tais documentos de maneira a melhorar a compreensão do problema investigado.

Os dados secundários foram buscados por intermédio dos documentos pertinentes e em poder da COOPESCABRAÚNA, dentre eles: o estatuto social, as atas de reuniões, o regimento interno, dentre outros documentos que continham informações importantes que nos permitiu compreender o histórico e o funcionamento da cooperativa.

Interpretação e análise dos dados

A análise de conteúdo foi utilizada como técnica principal para proporcionar a interpretação das informações coletadas. Godoy (2006) a define como “[...] um conjunto de técnicas de análise das comunicações”. Mais do que um instrumento, é um conjunto de procedimentos marcados por uma grande disparidade de formas e adaptável a um amplo campo de aplicação. Essa técnica é uma dentre as diferentes formas de interpretar o conteúdo de um texto.

Ainda, segundo Bardín (1997) a análise de conteúdo compreende três etapas:

1) Pré-análise: Nesta etapa, reuniu-se todos os dados obtidos por meio das técnicas utilizadas e fez-se uma análise preliminar a fim de verificar se eram suficientes ou se era preciso dados complementares;

2) Exploração do material: Na segunda etapa, fez-se a leitura dos documentos, a transcrição das entrevistas e a tabulação dos dados como forma de subsidiar a realização das análises;

3) Tratamento dos dados e interpretação: As duas etapas anteriores conduziram à terceira e última etapa, que consistiu no tratamento dos dados, realizado por meio de técnicas de categorização e quantificação.

A investigação teve como elementos norteadores as seguintes categorias analíticas: (I) a origem da COOPESCABRAÚNA, (II) a participação dos cooperados na criação da cooperativa e (III) participação dos cooperados nas atividades da cooperativa. Para a realização da análise, as categorias foram preliminarmente estabelecidas com base na literatura e posteriormente modificadas e adaptadas aos dados encontrados via pesquisa de campo.

É válido ressaltar que a construção metodológica preocupou-se com as questões éticas, por isso, houve a divulgação prévia dos objetivos da pesquisa aos entrevistados e todos assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido que continha informações sobre o estudo. Ademais, na apresentação das falas transcritas foi respeitada a sintaxe utilizada pelos entrevistados e, com o objetivo de preservar a identidade dos atores, foi dado um código para cada um deles a fim de evitar sua identificação.

Resultados e discussão

Um tema importante nas organizações cooperativas, de acordo com Godoy (2006), é a participação. Quando se discute esta questão, podem ser feitas diferentes análises, principalmente no que tange à participação dos cooperados nas estruturas de gestão e governança da cooperativa. Nesse sentido, pode-se analisar a participação dos cooperados desde a fase da constituição da cooperativa até aquela em que a participação econômica é necessária para o crescimento da organização.

Diante da importância da participação na gestão e sobrevivência das organizações cooperativas, neste trabalho foi analisado o processo participativo dos cooperados em dois momentos distintos: primeiramente na constituição da cooperativa e posteriormente nas atividades cotidianas, resultados que serão descritos a seguir.

A origem da COOPESCABRAÚNA

Em pleno feriado de 7 de setembro do ano de 2009, respaldado por uma licença *Ad Referendum*, ato secreto assinado pelo secretário de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Minas Gerais, a empresa *Brookfield*⁶ Energia Renovável, detentora do direito de operar a UHE Barra do Braúna, iniciou o processo de enchimento do lago.

A UHE-Braúna foi projetada para a geração de 39 MW distribuídos em três turbinas acopladas a geradores de 13 MW de potência unitária, e possui reservatório de 1245,63 ha de lâmina d'água, dos quais cerca de 800 ha correspondem a terras inundadas e o restante refere-se à calha do rio (PACUERA da UHE-Braúna, SUPRAM-2012). Ela encontra-se no leito do Rio Pomba, exatamente entre os municípios de Laranjal e Recreio, atingindo também terras localizadas nos municípios de Cataguases e Leopoldina, conforme pode ser visualizado na Figura 2.

6. A Brookfield, atualmente, detém uma das maiores plataformas de investimento no Brasil, com cerca de R\$41 bilhões em ativos sob gestão. Ela atua nos segmentos imobiliário, de infraestrutura, energia renovável, recursos sustentáveis e private equity. A empresa está presente em 16 estados brasileiros e emprega cerca de 17 mil funcionários

Figura 2 - Mapa das regiões atingidas pela barragem



Fonte: Superintendência Regional de Regularização Ambiental da Zona da Mata-SUPRAM, 2015.

Entretanto, é pertinente ressaltar que as incertezas e temores relacionados à construção das barragens não se iniciaram com o enchimento do lago. Vieira e Vainer (2007, p. 18) afirmam que,

“ao contrário do que se pensa e diz, os sofrimentos da população atingida se iniciam muito antes do projeto começar a ser implementado”,

isso ocorre por causa da especulação que se cria em torno da ideia da construção de uma barragem na comunidade.

Ainda segundo os autores, no início todos ficam vislumbrados e acreditam que a vinda da barragem trará renda para o município através da oferta de emprego, porém, com o passar do tempo e da forma como as negociações costumam ser feitas, na maioria das

vezes de forma individual e truculenta, o que se nota é o aumento da incerteza por parte da população, podendo gerar situações de doenças como a depressão, estresse, ou até mesmo suicídios, como relatado nas entrevistas realizadas.

Como forma de mitigar os impactos causados pelo empreendimento, foi necessário o estabelecimento de programas de compensação ambiental e social, sendo, no caso estudado, o Programa de Reativação Econômica.

Sobre essas compensações, cabe ressaltar que é dever de toda empresa empreendedora ressarcir financeiramente aquelas pessoas que de algum modo perderam algum bem devido à construção da barragem. Ocasionalmente, ocorre a perda de benfeitorias, de casas, e outras tantas vezes a perda do principal meio de sobrevivência do indivíduo em questão, como, por exemplo, os pescadores, que tiram seu sustento diretamente do rio, e os agricultores familiares.

Faz-se necessário ressaltar aquelas perdas que não podem ser contabilizadas, como os bens imateriais, a perda da identidade, ou seja, o valor sentimental que cada atingido tem do lugar que está sendo retirado dele, na maioria das vezes, a força. Para Rocha e Oliveira (2011, p. 8),

“o homem do campo perde sua história, sua cultura, seus símbolos, sua forma de organizar e produzir no espaço, ele perde o lugar identitário, aquele lugar que dá existência a seu ser homem da terra”.

Sendo assim, o dever dos empreendedores é criar mecanismos de mitigação para essas famílias que estão sendo atingidas pelo empreendimento e, nesse sentido, tem-se observado que apenas as realocações compulsó-

rias e as compensações financeiras não são suficientes, uma vez que, por mais que a empresa indenize corretamente cada família, o que geralmente não acontece, esse dinheiro logo acaba e as famílias ficam às mínguas sem saber de onde tirar seu sustento. Devido ao fato de muitas comunidades atingidas receberem apenas algumas compensações financeiras pelo dano causado pelo empreendedor é que surgiu a ideia de criar o Programa de Reativação Econômica (PRE).

Este projeto tem por premissa a criação de uma fonte de renda fixa para cada atingido, isto é, um programa que dê para essas famílias a independência financeira. Além disso, o programa não visa somente à indenização do sujeito, mas também a criação de estratégias que permitam que ele crie novas relações econômicas e sociais através do grupo organizado (PACUERA da UHE-Braúna, SUPRAM-2012).

Nesse sentido, as negociações partiram do pressuposto de que as famílias precisavam de uma renda fixa, no entanto, as negociações individuais como as que empresas empreendedoras costumam fazer não seriam as mais ideais, uma vez que a negociação individual beneficia alguns e prejudica outros, sem contar o fato de que é inviável reativar economicamente família por família com pequenos projetos para cada uma. O ideal, então, seria que a negociação fosse feita coletivamente e que o projeto fosse um investimento em atividades econômicas de produção coletiva, gerando, conseqüentemente, um capital de forma igualitária, coletiva e constante.

Além da reativação econômica, constam também no acordo, as indenizações individuais, para proprietário, meeiros, pescadores e areiros. Destarte, é interessante observar que, em outros casos de negociação com atingidos por barragens, a prioridade, na maioria

das vezes, é conseguir indenizações altas ou no mínimo justas. No caso estudado ocorreu o contrário, pois as indenizações foram relativamente pequenas, principalmente para os pescadores, no entanto, notou-se a importância dada ao Programa de Reativação Econômica, ou seja, o importante nesse caso não foram as indenizações em si, sejam elas em dinheiro, terra, casa ou benfeitoria, o que se buscou foi uma renda fixa para cada atingido com a implantação dos projetos.

Para isso, firmou-se um acordo entre a Comissão dos Atingidos, o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) e a empresa *Brookfield* Energia Renovável, estabelecendo a implantação do Programa de Reativação Econômica para as famílias atingidas, oferecendo alternativas de geração de renda com apoio técnico e financeiro do Núcleo de Assessoria às Comunidades Atingidas por Barragens (NACAB).

É importante destacar que o NACAB desempenhou um papel importante desde o início no processo de negociações e também no auxílio técnico aos projetos propostos. Assim, primeiramente, seu papel foi o de negociação através das ações judiciais, reivindicando as indenizações individuais para as famílias atingidas e, conseqüentemente, o direito à reativação econômica às mesmas. Passada a fase de negociação, o segundo momento foi de gerir e implementar os projetos.

Com esse objetivo, em junho de 2012 foi assinado um convênio entre a empresa *Brookfield* e o NACAB para que este pudesse gestar e acompanhar a implementação do PRE Aliança, como ficou conhecido o Programa de Reativação Econômica na comunidade, em homenagem à antiga Fazenda Aliança que se encon-

trava no mesmo local, tendo como princípio fundamental a organização coletiva das famílias, atendendo aos diferentes grupos de atingidos (agricultores, meeiros, pescadores, areeiros, entre outros). Esse convênio tem por escopo a implementação de projetos de geração de renda, dentre eles piscicultura em tanques-rede, viveiro de mudas de seringueira, essências nativas e frutíferas, plantio e cultivo de seringueira, bem como melhorias na produção de leite.

O projeto de piscicultura em tanques-rede faz parte das ações de fomento de fontes autossustentáveis de geração de renda do PRE Aliança. Ele se apresenta como uma oportunidade de migração da atividade de pescador para a de aquicultor, tendo em vista que estes formam o grupo que apresenta maior vulnerabilidade social dentre os atingidos pela UHE Barra do Braúna, uma vez que seu sustento vinha diretamente do rio. Partindo desse pressuposto, e devido ao fato de esta ser a melhor forma jurídica de organização para que o empreendimento seja formalmente estabelecido e obtenha as devidas licenças ambientais de operação, além de organizar a produção coletiva, viu-se a necessidade de criar a Cooperativa dos Aquicultores de Barra do Braúna (COOPESCABRAÚNA).

A COOPESCABRAÚNA – unidade de análise deste estudo – tem por objetivo atender dois grupos de pescadores distintos que vivem da pesca artesanal: os classificados como profissionais e os amadores, ambos reconhecidos pelo Ministério da Pesca e Aquicultura. O projeto prevê o envolvimento de 40 famílias atingidas e a instalação de 280 tanques-rede.

O peixe escolhido para produção foi a tilápia e sua escolha se deu pelo fato de ela conseguir se adaptar rapidamente ao ambiente e também por levar pouco tempo para atingir o tamanho adequado para o consumo (em média de 5 a 6 meses). Em fase de implementação, a COOPESCABRAÚNA conta hoje com 80 tanques colocados na água.

A participação dos cooperados durante o processo de criação da cooperativa

O momento de criação da COOPESCABRAÚNA, como já destacado anteriormente, foi conflituoso e veio como forma de resolução de um problema. Logo, todas as decisões, desde a escolha do projeto a implementar até a constituição da cooperativa, foram tomadas por técnicos com base em questões de viabilidade econômica e prazos, ou seja, não partiu de uma demanda dos atingidos. No entanto, o processo de participação na criação da cooperativa não esteve totalmente deflagrado, tendo em vista que a cooperação e o processo de resistência foram os elementos-chave para a conclusão das negociações.

Nesse sentido, o processo de participação começa quando há o reconhecimento da Comissão dos Atingidos pela Barra do Braúna como uma instância coletiva e representativa por parte do Estado e até mesmo do empreendedor. Existe, portanto, uma lógica sobre esse espaço de reconhecimento, que parte, a priori, dos atingidos e dos movimentos de apoio, depois do Estado, e poucas vezes do empreendedor. No caso específico dos atingidos pela Barra do Braúna, tal lógica não foi alcançada de forma pacífica e sem desgastes das duas partes. As discussões sempre foram “quentes”, como afirmado nas entrevistas.

Com efeito, na análise desse caso ficou claro que a reivindicação coletiva foi a responsável pela maioria das conquistas dos atingidos, ela ganhou força através de elementos como a cooperação e a solidariedade entre eles nos processos de negociação, tendo em vista que existe uma assimetria de poderes, sobretudo por parte do empreendedor, consequência do alto capital econômico e técnico.

Posterior à formação da Comissão dos Atingidos, iniciou-se o processo de criação da cooperativa, que veio substituir a representatividade dos atingidos. De acordo com a percepção atual dos cooperados, a maioria deles, 81%, acredita que a criação da cooperativa foi a melhor opção frente às negociações realizadas, os demais, 19%, não veem a cooperativa como a melhor opção e apontam outras alternativas que, segundo eles, seriam mais viáveis, como a divisão do dinheiro destinado à reativação econômica.

Quando indagados se no processo de criação da COOPESCABRAÚNA foram convidados a participar e dar suas opiniões, 78% dos cooperados afirmaram ter sido convidados, os demais disseram que “quando me chamaram a cooperativa já estava pronta”, como afirma Q7. No entanto, dentre os que disseram ter participado da formação da cooperativa restou a dúvida do quanto essas opiniões foram levadas em consideração e de quão efetiva foi a participação nesse momento, já que em diversas falas pôde-se identificar certa confusão nas reuniões, sobretudo no que tange ao entendimento do que era tratado, como verificado nas seguintes falas:

[Q1] “Tiveram várias reuniões. Opina, mas a gente que é analfabeto nem conversa. Tava pra comer”.

[Q3] “Não lembro das reuniões, mas participei das reuniões em Recreio e Laranjal”.

[Q14] “Tinha reunião em Guarani, conversava bastante, mas ninguém prestava atenção”.

Tais confusões se devem, em parte, às incertezas do momento, ao clima de tensão e desconfiança, bem como ao desconhecimento que a maioria dos atingidos tinha sobre o que era uma cooperativa, seu funcionamento e até mesmo sobre a vida coletiva.

Isso pôde ser comprovado a partir de duas questões indagadoras nas entrevistas. Perguntados se sabiam o que era uma cooperativa ou se já tinham participado de algum empreendimento coletivo, a grande maioria dos entrevistados, 78%, não sabia o que era uma cooperativa e 55% nunca tinham participado de nenhum empreendimento coletivo. Nesse sentido, o processo foge do tipo ideal de cooperativismo que se pretende, já que não houve uma etapa anterior de formação que poderia ter dado as bases necessárias para decisões importantes, tais como: escolha da diretoria, montagem do estatuto e do regimento interno, dentre outras questões.

O distanciamento e o desconhecimento dos cooperados em relação ao processo de constituição da cooperativa foram notórios nas reuniões realizadas com o grupo. Em uma delas foi feito um estudo sobre o regimento interno e o estatuto da cooperativa e notou-se que a maioria dos cooperados não sabia do que se tratavam esses documentos. Realizada a leitura pormenorizada dos documentos juntamente com o grupo, verificou-se que muitas passagens estavam totalmente distantes da realidade vivida pela cooperativa e que muitas cláusulas não eram aceitas pelos próprios membros.

Indagados sobre a forma como foram elaborados esses documentos, a grande maioria dos entrevistados não soube responder e alguns disseram que pessoas externas prepararam os documentos e deram para eles assinarem, pois como afirma Q14, “eles tinha pressa para constituir a cooperativa e não tinha muito tempo para discutir com todos”.

Os dados evidenciam a forma vertical em que a COOPESCABRAÚNA foi constituída, partindo de cima para baixo, com a participação de atores externos envolvidos no processo e alguns líderes que exercem forte influência no grupo, usando seu poder para decidir os rumos da cooperativa, na maioria das vezes, para seu próprio benefício e não do grupo.

Tal realidade não é exclusiva da COOPESCABRAÚNA. Em seu trabalho, Carvalho (2010) relata processo semelhante vivido pelos atingidos da UHE Funil com a Cooperativa de Pesca da Ponte do Funil – COOPERFUNIL. Segundo o autor, a criação da COOPERFUNIL foi a resposta encontrada para a reestruturação da atividade de pesca na comunidade Ponte do Funil e não um desejo dos atingidos. Além disso, o autor percebeu que existia uma concentração das decisões de forma quase exclusiva nas mãos do presidente.

Participação dos cooperados nas atividades da cooperativa

Notou-se que a participação durante o processo de criação da cooperativa foi mínima e pensada por poucas pessoas, sendo que muitas delas nem eram os próprios cooperados. Diante desse histórico, pode-se inferir que tal fato contribuiu para a pouca participação nas atividades da cooperativa.

Assim, num primeiro momento buscou-se entender a percepção que os cooperados tinham sobre a sua

participação e a importância dada ao processo participativo. Ademais, investigou-se como ocorre a participação dos cooperados nas atividades rotineiras da cooperativa.

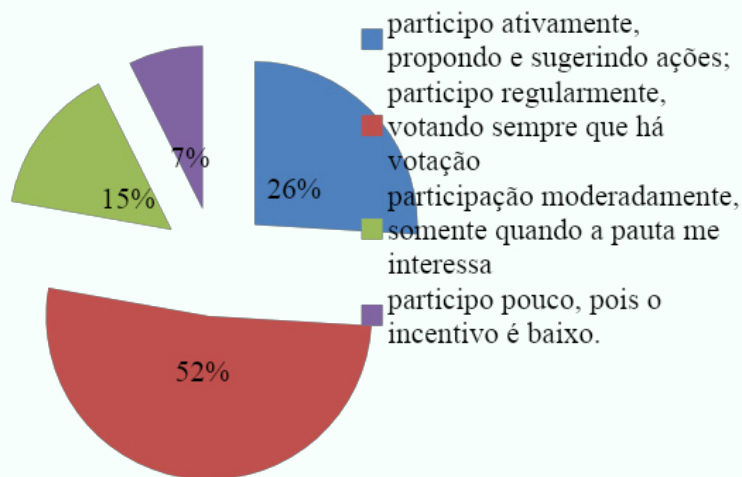
Primeiramente, perguntou-se aos entrevistados como eles classificam a sua participação, ou seja, o quanto julgam importante participar das atividades da cooperativa. Nessa questão, 78% dos cooperados classificaram sua participação como sendo muito importante, 17% classificaram como sendo importante e 5% não souberam definir a importância da sua participação.

Embora a maioria dos entrevistados julgue a participação importante para o sucesso da cooperativa, ao serem indagados sobre como ela ocorre, verificou-se

que os resultados não condizem com a importância dada na questão anterior, conforme demonstra a Figura 3.

A grande maioria dos entrevistados (52%) disse participar regularmente das atividades da cooperativa, contudo, para muitos a participação está relacionada apenas ao ato de votar. Um segundo grupo de cooperados (26%) diz participar ativamente propondo e sugerindo ações para a cooperativa, outros (15%) afirmam participar somente quando a pauta os interessa e os demais (7%) dizem participar pouco, pois segundo eles o incentivo é baixo.

Figura 3 - Participação dos cooperados na cooperativa



Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Diante dos resultados, e com base no modelo proposto por Birchall e Simmons (2004) para compreender o fenômeno da participação, observou-se que faltam alguns elos colocados pelos autores como sendo importantes para estimular a participação dos cooperados.

O primeiro elo é caracterizado pelos recursos e capacidades do potencial de participação. No caso estudado, temos a questão das habilidades e do conhecimento necessário para participar da produção da cooperativa. A mudança da atividade pesqueira e a falta de capacitação para a realização da nova atividade fizeram com que os cooperados ficassem estáticos diante das atividades. Assim, apesar de o programa de reativação econômica ter oferecido toda a condição, em termos de material, para a produção do peixe, a forma com que a atividade é exercida nos tanques-rede é completamente diferente da maneira como ela era feita no rio, o que provocou sérios problemas de adaptação por parte dos pescadores, como relatado pelos entrevistados.

Outro elo apontado pelos autores refere-se à mobilização, ou seja, à existência de questões que catalisam o interesse de atuar, como, por exemplo, a promoção de oportunidades de participar e os esforços de recrutamento. Notou-se a ausência desses catalisadores, uma vez que desde o início das atividades não foi feita nenhuma capacitação para a realização das atividades, ademais, terceiros são contratados para realizarem as atividades que poderiam estar sendo feitas pelos cooperados, como afirma Q27 “não participo da produção, são os empregados”.

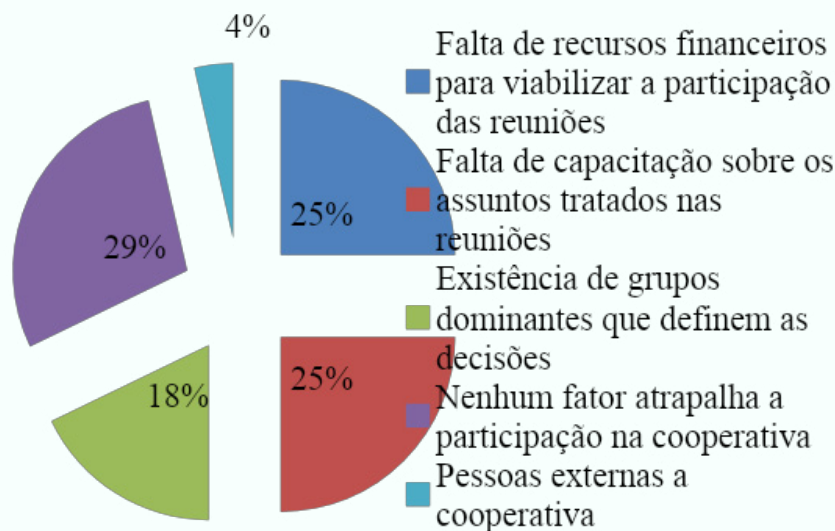
O terceiro e último aspecto colocado por Birchall e Simmons (2004) refere-se às motivações individuais e coletivas de participar. A partir dos resultados encontrados foi possível notar a falta desses elementos motivacionais à participação. Ainda, faltam estratégias como

as colocadas por Olson (2007) de criar incentivos que recompensem a colaboração ou penalizem a não colaboração, ou a combinação de ambas – as recompensas e as punições. Como exemplo, podemos colocar os incentivos sociais e de ordem financeira, coerção e expulsão do grupo

Após analisar o grau de participação dos cooperados, investigou-se quais as principais dificuldades que impediam sua participação nas atividades da cooperativa. Surpreendentemente, a maioria dos entrevistados (29%) respondeu que não existe nenhuma dificuldade para a participação, o que nos permite inferir que a falta de participação está ligada diretamente à falta de fatores motivacionais, como colocado por Birchall e Simmons (2004). Dentre os empecilhos citados pelos cooperados, foram citados a falta de recursos financeiros para viabilizar a participação (25%), pois muitos disseram não ter condições de ir até a área do projeto por dificuldade financeira e de deslocamento, a falta de capacitação sobre os assuntos tratados nas reuniões (25%), como afirma Q19: “os assuntos são complicados, cada uma quer uma coisa e não chega a um acordo” (Figura 4).

Por se configurarem como sociedade de pessoas, as cooperativas devem dispor de mecanismos internos de participação, pois a falta de participação propicia espaços para pessoas mal intencionadas que aproveitam essa fragilidade para lesar o empreendimento, desestimulando os demais cooperados que acabam infelizes à cooperativa. Esse argumento se confirma no caso estudado, pois um dos motivos apontados pelos cooperados para a não participação foi a existência de grupos dominantes que definem as decisões sem levar em consideração os demais (18%). Assim, como afirma Q7, “as pessoas puxam para o seu lado e esquece o interesse coletivo”.

Figura 4 - Fatores que dificultam a participação



Fonte: Pesquisa de campo, 2015.

Passando para a participação dos cooperados nas reuniões mensais e assembleias da cooperativa, foi-lhes perguntado se se sentem à vontade para expressar e expor suas opiniões nas reuniões. A maioria dos cooperados (63%) disse que tem total liberdade para falar o que quiser nas reuniões. Aos que responderam que não se sentiam à vontade (37%) foi perguntado o motivo e a maioria afirmou que “prefere ouvir do que falar” (Q12), outros julgavam “não saber falar direito” (Q5) e alguns “por existir pessoas que ficam rindo quando os outros falam” (Q15; Q16).

Como aponta Holzmann (2000), a manifestação pública por meio do uso da palavra não é uma prática habitual, pois ela significa abrir mão do anonimato,

expor a individualidade perante o grupo, arriscar-se à crítica daqueles para quem fala, o que dificulta ainda mais o processo de participação nas cooperativas. De fato, alguns entrevistados expressaram o receio em expor publicamente suas opiniões, como afirma Q19: “tenho medo de alguém questionar o que falo por isso eu gosto de ficar mais na minha”.

A pouca participação dos cooperados nas atividades da cooperativa reflete também o distanciamento da gestão do empreendimento. Perguntados se gostariam de fazer parte de algum cargo de direção da cooperativa, 56% manifestou o interesse em assumir um cargo, no entanto não é o que ocorre na prática.

Através da técnica de observação participante foi possível verificar, em dois momentos distintos, a falta de interesse ou disponibilidade dos cooperados em assumir algum cargo de direção. Em um primeiro momento, em uma reunião era preciso criar uma comissão de cinco membros para representar a cooperativa frente ao CEAS, ao perguntar quem gostaria de participar ninguém se colocou disponível. Em outra reunião, um grupo de cooperados estava reclamando do trabalho do presidente da cooperativa, mas ao serem indagados sobre quem gostaria de se candidatar ao cargo na próxima gestão para então resolver os problemas ninguém se candidatou. Assim, fica a dúvida se de fato os cooperados têm o interesse e a disponibilidade para assumir qualquer cargo ou função na cooperativa.

De acordo com Fontes Filho, Marucci e Oliveira (2008), os cooperados avaliam os benefícios e custos de seu envolvimento individual segundo uma racionalidade econômica. Dessa forma, se os benefícios ou riscos associados à decisão de participar ou não são pequenos, as motivações para transferir a outros essa responsabilidade serão maiores, gerando espaço para uma postura conhecida como carona. Assim, os cooperados preferem não participar, mas continuam na organização para aproveitar alguma situação favorável economicamente. Nesse contexto, segundo Albino e Almeida (2009) a cooperativa acaba por beneficiar membros que agem de forma oportunista, obtendo somente vantagens com a cooperativa sem se comprometer de maneira direta com o empreendimento.

Por fim, foi perguntado aos entrevistados qual seria a melhor opção para melhorar o processo de participação nas atividades da cooperativa. A grande maioria citou a criação de uma escala de trabalho como sendo a melhor

alternativa para aumentar a participação dos cooperados nas atividades da cooperativa, como pode ser verificado nas seguintes falas:

[Q4] “Talvez se fizesse escala de trabalho eu participaria”.

[Q8] “As pessoas deveria andar mais na rédea, cria-se uma escala de trabalho”.

[Q10] “Melhor participação, escala de trabalho, desde que melhore a comunicação”.

[Q11] “Tirar a falta de interesse, fazer uma escala de trabalho”.

[Q16] “Escala de trabalho com grupo de mulher”.

[Q18] “Fazer escala de trabalho, cada um em um dia específico”.

[Q22] “Fazer escala para todos ajudarem”.

Os cooperados acreditam que criar uma rotina de trabalho seria a melhor solução para aumentar a participação nas atividades da cooperativa. No entanto, algumas questões devem ser pensadas, a começar pela diversidade do grupo, pois muitos cooperados são idosos e mulheres, sendo assim, quais atividades pesqueiras destinar a esse grupo se no atual momento a cooperativa só realiza a pesca e não beneficia o peixe?.

Outra questão é a distância entre as moradias dos cooperados e a área do projeto. Alguns disseram que não têm condição de ir até o local, logo, a cooperativa teria que disponibilizar transporte para levá-los à área de realização das atividades.

Por fim, o principal entrave gira em torno da capacidade técnica dos cooperados, como já colocado. A mudança de pescador artesanal para piscicultor fez com que esses pescadores perdessem suas identidades e se afastassem da sua ocupação.

Ficou claro no trabalho com o grupo que a criação de peixes em tanques-rede é uma atividade completamente estranha para eles. Como aponta Valencio (2007), não há, em termos ocupacionais, nenhuma correspondência entre o trabalho da pesca artesanal e o trabalho da aquicultura, uma vez que há modificações sensíveis nas formas de interação homem-água-peixe dadas por uma ou outra atividade.

Nesse sentido, se a aprendizagem na pesca artesanal se baseia na tradição familiar, na piscicultura está relacionada a um conhecimento técnico específico que, na maioria das vezes, encontra-se fora do alcance dos pescadores, o que, segundo Carvalho (2010), faz com que os pescadores se tornem dependentes dos técnicos disponibilizados pela empresa, retirando a autonomia dos cooperados frente a sua atividade e a seu empreendimento.

Considerações finais

O objetivo proposto por este estudo foi analisar como se dá a participação dos cooperados na Cooperativa de Piscicultores da Comunidade Atingida pela Hidrelétrica Barra do Braúna (COOPESCABRAÚNA), localizada em Laranjal, em Minas Gerais. Para isso, foi investigado o processo de participação em dois momentos distintos: no processo de criação e nas atividades da cooperativa.

A partir dos resultados, observou-se que a cooperativa foi constituída “de cima para baixo”, ou seja, foi pensada por pessoas externas para a resolução de um conflito e não partiu de uma necessidade ou desejo dos atingidos.

Tal fato contribuiu para baixa participação nas atividades da cooperativa, pois, embora julguem importante participar na percepção dos cooperados, essa participação está ligada somente ao ato de votar. Assim, a grande maioria não tem interesse e disponibilidade de participar das atividades e de nenhum cargo de direção.

Dentre os fatores que dificultam a participação, foi citada a falta de recurso financeiro, a falta de capacitação para os assuntos tratados nas reuniões, além da presença de grupos dominantes que decidem os rumos da cooperativa sem levar em consideração os demais membros.

Dessa forma, quais são os desafios referentes à participação na Coopescabraúna que podem contribuir para entender outros Programas de Reativação Econômica no Brasil?

Diante dos resultados, percebe-se que as cooperativas advindas de Programas de Reativação Econômica, em termos de participação, enfrentam algumas dificuldades peculiares mas não muito diferentes de outras cooperativas de diferentes tipologias.

Como percebido ao longo deste trabalho, depois da construção da barragem houve a perda da identidade dos grupos atingidos, uma vez que deixaram de ser pescadores artesanais e passaram a ser “produtores de peixe”. Dessa forma, ao tentar compensar o trabalho dos pescadores, o Programa de Reativação Econômica acabou transformando não só o modo de produção deste grupo mas também todo um modo de vida que acompanha a realização deste tipo de atividade, levando os pescadores da autonomia à dependência.

Assim, acredita-se que o grande desafio desse tipo de cooperativa é fazer com que seus cooperados superem o papel de atingidos e assumam o papel de donos dos projetos, da cooperativa e de suas próprias vidas. Ao assumirem esse novo papel, acredita-se que muitos dos problemas relacionados à participação serão eliminados e, mais importante do que isso, que o grupo buscará sua autonomia e independência, uma vez que as compensações, principalmente financeiras, terão um fim. No entanto, o que os dados indicam é a existência de um grupo estático que ainda não conseguiu se adaptar à nova realidade vivida.

Referências

- ACSELRAD, H. Mediação e Negociação de Conflitos Socioambientais. In: ENCONTRO TEMÁTICO DA 4ª CÂMARA DE COORDENAÇÃO E REVISÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 9. 2010, Brasília. *Anais eletrônicos*. Brasília, 2010.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BIRCHALL, J.; SIMMONS, R. What motivates members to participate? A reworking of a theoretical model and some findings. In: KARAFOLAS, S; SPEAR, R; STRYJAN, Y. *Local society & global economy: the role of co-operatives*. Naoussa: Hellin, 2002. p. 131-157.
- DAHL, R. A. *Um prefácio à democracia econômica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1990.
- DELESPOSTE, A. G.; Laschefski, K. *Ameaçados pela pequena central hidrelétrica de Cachoeira da Previdência-MG: identidade territorial e redes sociais como elemento de resistência*. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 4. 2009. Niterói, RJ. *Anais* [...]. Niterói, RJ: UFF, 2009.
- EPSTEIN, I. O dilema do prisioneiro e a ética. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 9, n. 23, 1995.
- FAVARIM, E. A.; BATISTA, A. A. A Participação dos Cooperados no Processo de Desenvolvimento da Cooperativa Agroindustrial Copagril de Marechal Cândido Rondon – PR. *Desenvolvimento em Questão*, v. 11, n. 23, p. 150-189, maio/ago. 2013.
- FONTES FILHO, J. R.; MARUCCI, J. C.; OLIVEIRA, M. J. Governança cooperativa: participação e representatividade em cooperativas de crédito no Brasil. In: ENCONTRO DE PESQUISADORES LATINO-AMERICANOS DE COOPERATIVISMO, 5. 2008. Ribeirão Preto. *Anais* [...]. Ribeirão Preto, 2008.
- FONSECA, B. C.; OLIVEIRA, M. L. R.; SOUSA, D. R. N. Análise dos potencializadores de conflitos socioambientais inerentes ao uso e apropriação de recursos na bacia do Rio Doce. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE GEOGRAFIA AGRÁRIA, 5. 2011. Belém, PA. *Anais* [...]. Belém: UFPA, 2011.
- GODOY, A. S. Estudo de caso Qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. *Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais: Paradigmas, Estratégias e Métodos*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.
- GRAY, D. E. *Pesquisa no mundo real*. Tradução de Roberto Cataldo Costa. Porto Alegre: Penso, 2012, 488p.
- HOLZMANN, L. Gestão cooperativa: limites e obstáculos à participação democrática. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (org.). *A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego*. São Paulo: Contexto, 2000. p. 49-62.
- KLAES, L. S. *Introdução ao Cooperativismo*. Palhoça: Unisulvirtual, 2007.
- LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- LENCASTRE, M. P. A. Bondade, Altruísmo e Cooperação. Considerações evolutivas para a educação e a ética ambiental. *Revista Lusófona de Educação*, n. 15, Lisboa: 2010.

- LINS, M. L.; PIRES, S. Cooperativismo e desenvolvimento local. In: TAVARES, J.; RAMOS, L. (org.). *Assistência Técnica e Extensão Rural: Construindo o Conhecimento Agroecológico*. Manaus: Edições bagaço, 2006.
- MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. *Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. São Paulo: Atlas, 1988.
- BIALOSKORSKI NETO, S. B. Um ensaio sobre desempenho econômico e participação em cooperativas agropecuárias. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2007.
- OLSON, F. E. *An empirical approach to exploring the role of selective incentives in mitigating the free rider problem*. 2007. 205 f. Tese (Doutorado em Economia Agrícola) - Universidade de Missouri, Columbia, Estados Unidos da América, 2007.
- PATEMAN C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; 1992.
- PENIDO, M. O.; PEREIRA, D. B.; LAGES, A. Contradições e improvisações no trato dos atingidos de Novo Soberbo: impasses e permanências. In: ZHOURI, Andréa. (org.). *As tensões do Lugar: hidrelétricas, sujeitos e licenciamento ambiental*. 1. ed. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011, v. 1, p. 183-217.
- PERUZZO, C. M. K. Observação participante e pesquisa-ação. In: DUARTE, J.; Barros, A. (org.), *Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação*. São Paulo: Atlas, 2009.
- PINTO, F. C. Uma História do Cooperativismo sob a Perspectiva Utópica. *Revista de Administração e Contabilidade*, v. 1, n. 1, p. 65-79, jun./dez. 2009.
- RÊGO, E. E. *Cooperativismo e território: questões sobre a COAPECAL em Caturité-PB*. 2009. 127f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2009.
- ROCHA, G. S.; OLIVEIRA, V. S. Resistência e Participação dos Movimentos Sociais na Construção de Grandes Barragens no Nordeste. In: ENCONTRO BAIANO DE GEOGRAFIA, 8. 2011. Vitória da Conquista, BA. *Anais [...]. Vitória da Conquista, BA, 2011*.
- SANTOS, E. S. A função social do contrato. *Revista de Direito Privado*, São Paulo, v. 4, n. 13, p. 99-111, jan./mar. 2003.
- SCHALLENBERGER, E. Cooperativismo e desenvolvimento comunitário. *Revista Mediações*, v. 8, n. 2, p. 9-26, Londrina, 2003.
- SCHNEIDER, J. O. *Democracia, participação e autonomia cooperativa*. 2. ed. São Leopoldo: UNISINOS, 1999.
- SERVA, M.; JAIME JÚNIOR, P. Observação participante e pesquisa em administração - uma postura antropológica. *Revista de Administração de Empresas*, v. 35, n. 3, p. 64-79, 1995.
- VALADARES, J. H. *Moderna Administração de Cooperativas*. Belo Horizonte: Farmacoop, 2004.
- VALENCIO, N. F. L. S. *Pescadores do Rio São Francisco: a produção social da inexistência*. São Carlos: RIMA, 2007.

VERGARA S.C. MÉTODOS DE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. São Paulo: Editora Atlas, 2005. 287p.

VIEIRA, F.; VAINER, C. *Manual do Atingido*. Movimento dos Atingidos por Barragens - MAB, 2007.

YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ZHOURI, A.; ROTHMAN, F. D. Assessoria aos Atingidos por Barragens em Minas Gerais: Desafios, limites e potenciais. In: ROTHMAN, F. D. (ed.). *Vidas Alagadas: Conflitos socioambientais, licenciamento e barragens*. Viçosa: Editora UFV, 2008, p. 122-167.



Conselhos de políticas públicas: reflexões acerca deste espaço democrático

*Bruno de Jesus Lopes*¹

*Edson Arlindo Silva*²

*Simone Martins*³

*Vagner Rosalem*⁴

O fato de se conhecer o presente não justifica deixar de resgatar as origens do passado. Pelo menos é dessa forma que se deve pensar quando se toma como objeto de estudo os conselhos de políticas públicas, afinal a forma como a sociedade e o Estado interagem atualmente é fruto de um processo histórico que remonta o início da sociedade até os dias de hoje.

Não foi de uma hora para outra que as pessoas começaram a viver em grupos, a formar comunidades, ou a aceitar a “soberania de um ser maior”. Não foi de imediato que a monarquia perdeu espaço para os pro-

cessos democráticos e não foi da noite para o dia que os brasileiros conquistaram o direito de participar da vida pública por intermédio do voto soberano e de instituições participativas, como é o caso dos conselhos gestores de políticas públicas. Da mesma forma, não será de um dia para o outro que a gestão plena das políticas setoriais passará a ser de responsabilidade conjunta dos membros da sociedade e do Estado. No entanto, percebe-se a evolução de um modelo democrático ascendente (Bobbio, 1997), ou seja, uma forma na qual as principais decisões políticas não partem apenas dos líderes de Estado.

A discussão acerca de um futuro da democracia, segundo Bobbio (1997), tem sido feita por diversos estudiosos do tema há muitos anos, inclusive por dois dos principais teóricos e filósofos que estudaram a sociedade e os modelos democráticos: Hegel e Max Weber, e

-
1. Doutorando em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Mestre em Administração pela UFV.
 2. Professor da Faculdade de Ciências Integradas do Pontal da Universidade Federal de Uberlândia (FACIP/UFU). Atua como Professor-Pesquisador junto ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional da Universidade Federal de Goiás – Campus Catalão.
 3. Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (DAD/UFV).
 4. Professor da Universidade Federal de Catalão. Atua como Professor-Pesquisador junto aos Programas de Pós-graduação em Gestão Organizacional e Programa de Pós-graduação em Direito e Políticas Públicas

ambos foram evasivos em dar respostas concretas sobre o futuro. Ainda assim, existem autores como Bobbio, que, sem os poderes proféticos de adivinhar o futuro, apontam em direção a um modelo democrático menos centralizado, no qual as decisões não são jogadas para a sociedade de forma unitária, um modelo democrático participativo cujas deliberações partem da sociedade para o Estado.

Autores como Bobbio (1997) e Chambers (2005) apresentam a diminuição de políticas conhecida como *Top Down*, segundo as quais as principais decisões são tomadas pelos gestores, que visualizam a sociedade como um todo e como clientes de uma política para o bem comum. Em substituição a esse modelo, tem-se observado a construção de um sistema chamado de *Bottom-Up*, no qual as demandas da sociedade partem de deliberações feitas por esta mesma sociedade.

Atrelado a esta perspectiva e adotando a realidade brasileira, a criação de espaços participativos que foram institucionalizados no Brasil com a Constituição de 1988 confirma a tendência de inserção da sociedade na agenda política por intermédio dos conselhos de políticas públicas e nos avanços de modelos ascendentes de democracia.

Assim, de acordo com Gohn (2000), os conselhos são concebidos como novos instrumentos de expressão, representação e participação e, em tese, como espaços com potencial para a transformação política, podendo imprimir um novo formato às políticas sociais, pois estão diretamente envolvidos no processo de formação das políticas e na tomada de decisão.

O setor de saúde foi um dos pioneiros nesse novo momento democrático. Devido às fortes pressões da sociedade em direção a uma política descentralizada e participativa, e a partir das resoluções das conferências nacionais de saúde, em especial da VIII, a Constituição Federal, que foi escrita após o período autoritário, tinha em seus artigos elementos que tratavam da universalidade da cobertura de saúde, a descentralização administrativa e a cogestão entre Governo e sociedade (Fleury, 2000).

Sendo assim, os conselhos municipais de saúde se tornam membros efetivos nas políticas de saúde, nas decisões e no controle desse setor que deixa de ser agora administrado apenas por membros do governo, transformando-se em um espaço democrático-participativo.

Seguindo os pressupostos referentes aos novos modelos democráticos de participação, assim como à realidade dos conselhos de políticas públicas, este estudo busca descrever os marcos epistemológicos que levaram à construção dos conselhos municipais de saúde, suas possibilidades de intervenção e limitações.

Este estudo pode ser caracterizado como um ensaio teórico por apresentar uma síntese de referências bibliográficas com o intuito de melhor compreender o tema por meio do “estado da arte” a ele relacionado.

Na primeira parte, pretende-se apresentar as principais discussões e fatos que levaram à criação dos conselhos municipais de saúde. Na segunda parte, antes de um aprofundamento sobre os conselhos de saúde, é apresentado um histórico da construção do Sistema Único de Saúde (SUS) e das principais mobilizações da época que levaram à construção do Espaço. Na se-

quência, na terceira parte, discorre-se sobre os conselhos de políticas públicas e as principais conclusões a que pesquisadores chegaram sobre esse espaço democrático. Na última parte deste estudo são mostradas as interfaces acerca dos temas apresentados, buscando evidenciar relações existentes que tornaram possível a construção dos conselhos de políticas públicas, em especial do Conselho Municipal de Saúde.

Revisão de literatura

O objetivo deste tópico é apresentar criticamente a origem da democracia deliberativa, eixo democrático de que fazem parte os conselhos de políticas públicas. Esta seção contará também com o histórico da construção do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil que culminou com os conselhos de políticas públicas como membros presentes na gestão da saúde.

Sociedade, Estado e Democracia

O campo de estudo das Ciências Humanas e Sociais tem debatido sobre a institucionalização de um modelo democrático com a orientação de “baixo para cima”, ou seja, com base na participação da sociedade civil na formulação de políticas públicas. Seguindo esse pressuposto, acredita-se na passagem de um modelo de base representativa, em que os tomadores de decisão são eleitos para tal finalidade, para uma democracia com as características de democracia direta, na tentativa de resgatar a soberania popular, tendo como base os princípios da democracia deliberativa.

A discussão que antecede a teoria da democracia deliberativa envolve três questões: O que é sociedade

civil? O que é Estado? O que é democracia? Com base nas respostas destas perguntas será possível conduzir a discussão sobre a democracia deliberativa.

De acordo com Bonavides (1994), a sociedade civil se formou antes do Estado, o que pode ser comprovado por intermédio de uma síntese histórica como será apresentado adiante. Nas civilizações antigas, antes de as pessoas se organizarem em torno de um Estado legítimo, as principais relações existentes se davam individualmente entre os membros da família, os quais eram orientados apenas pelo patriarca. As relações sociais deste período, de acordo com Van Creveld (2004), davam-se em tribos sem governantes, onde o governo começava e terminava dentro da família, linhagem ou clã.

Com o crescimento da civilização, estes grupos de pessoas passaram a se reunir em “tribos” maiores. No entanto, mesmo estando em maior número, esse aglomerado de pessoas ainda não podia ser considerado uma sociedade civil. Afinal, como descreve Bresser-Pereira (1995), a sociedade civil é o povo organizado de acordo com os diferentes pesos políticos de que dispõem os grupos sociais em que os cidadãos estão inseridos. Parsons *apud* Bonavides (1994) faz uma definição similar, tratando a sociedade como um grupo derivado de um acordo de vontades, de membros que buscam, mediante o vínculo associativo, um interesse comum impossível de obter somente pelos esforços individuais.

Na medida em que o povo, como podem ser chamadas as pessoas reunidas em um determinado território, começaram a se reunir em grupos de interesse em defesa de seus direitos e objetivos comuns, a sociedade civil começou a se formar, carregando consigo a construção do

Estado. Bresser-Pereira (1995), argumentando sobre os estudos de Engels, descreve o Estado como uma estrutura organizacional e política que surgiu da complexificação da sociedade e da sua divisão em classes destinada a manter a ordem dentro da sociedade.

Percebe-se, assim, que a sociedade civil parte de um ponto específico: as pessoas deixam de ser apenas cidadãos agindo individualmente e com objetivos próprios para tornarem-se membras de associações com interesses coletivos a partir de razões individuais.

Resumidamente, a sociedade civil nasce do surgimento de relações associativas em busca do bem comum, o que acaba legitimando o Estado. Como afirma Bresser-Pereira (1995), o Estado é uma parte da sociedade, é uma estrutura política e organizacional que se sobrepõe à sociedade ao mesmo tempo em que dela faz parte.

Pode-se dizer que o início do Estado moderno, ou democrático, partiu do Estado absoluto, passando pelo Estado liberal, que era um instrumento de dominação da burguesia (Bresser-Pereira, 2010), e finalmente chegando ao Estado democrático. O Estado absolutista foi marcado pela soberania e dominação da nobreza, em que geralmente o rei possuía total controle sobre a população e quaisquer outros órgãos existentes. Um bom exemplo para compreensão desse período é a frase dita pelo Rei Sol (Luiz XIV, 1643 - 1715): “O Estado Sou Eu”. Diferente desse modelo, o Estado liberal que se formou em meados da Revolução Francesa, com grande aporte burguês, prevê a intervenção mínima do Estado na sociedade, garantindo os princípios de liberdade como o direito à propriedade privada. Por último, o Estado democrático de direito é um conceito de Estado que busca superar o liberalismo, garantindo não somente a proteção aos direitos de propriedade, mas também o que se denomina “bem comum”.

Nesse viés, afirmando que a sociedade civil e o Estado estão interligados entre si, percebe-se a existência de um mecanismo que pode garantir a interação de ambos. Considera-se neste trabalho a democracia como o elo entre a sociedade civil e o Estado, formando, assim, o governo. Em termos políticos, Ribeiro (2008) afirma que a democracia se constitui a partir de normas que garantem mudanças de governo por intermédio de eleições livres e periódicas. No entanto, Bobbio (2009) afirma que o aumento da democracia em um país se percebe na medida em que o número de espaços democráticos se amplia. Essa afirmação direciona a democracia para arenas deliberativas. Porém, vale destacar o que Habermas (1995) defende como três modelos de democracia: o republicanismo; o liberalismo; e um novo modelo denominado teoria do discurso.

O modelo liberal valoriza principalmente o indivíduo, sendo o papel da soberania apenas um status, nada mais que uma lista de direitos. Nesse modelo a sociedade tem um caráter passivo que determina o status dos cidadãos a partir dos direitos individuais que eles dispõem em face do Estado e dos demais cidadãos. Prega-se o respeito, a tolerância, a autonomia, a liberdade. Os processos políticos nesse modelo começam a partir de uma soma de preferências individuais que formam a maioria por meio de arranjos de interesses, barganhas e agregação. Para eles, o Estado não pode adotar uma atitude paternalista, fazendo opções pelo indivíduo, pelo contrário, deve ser neutro. De acordo com Habermas (1995), a concepção liberal cumpre a tarefa de programar o Estado para que se volte ao interesse da sociedade.

Ao contrário do modelo liberal, o republicano exalta a coletividade, o indivíduo se reconhece como um sujeito que pertence a uma comunidade e partici-

pa da vida pública. A política para os republicanos é um processo que se desenvolve de forma dialógica e dinâmica. É o processo de construção do sujeito, que só existe porque participa da vida comunitária – o indivíduo existe em função do Estado. Democracia aqui é sinônimo de auto-organização política da sociedade. O valor supremo é o da solidariedade social. Não se distingue entre o público e o privado (Habermas, 1995).

Antes de discutir sobre a teoria do discurso, é válido ressaltar a forma como a sociedade participa do processo democrático. Nos contextos liberais e republicanos, os modelos democráticos são o presidencialista e o parlamentarista, ambos modelos representativos.

A democracia representativa, de acordo com Bobbio (2009), significa que as decisões que dizem respeito à coletividade inteira são tomadas por aqueles que são eleitos para o fazerem. Sendo assim, as políticas elaboradas para uma população inteira são realizadas por poucos. Além disso, a sociedade é tratada de forma igualitária e possui pouca participação no Estado.

De acordo com Habermas (1995), a teoria do discurso associa o modelo republicano e liberal a um novo modo de se pensar a democracia, tendo como a principal base o discurso entre os envolvidos. Nas palavras de Habermas:

A teoria do discurso, que associa ao processo democrático conotações normativas mais fortes do que o modelo liberal, porém mais fracas que o modelo republicano, toma elementos de ambos e os articula de uma forma nova e distinta. (Habermas, 1995, p. 47).

A teoria do discurso de Habermas se dirige principalmente para o papel da sociedade civil nas atividades do Estado, abordando os processos comunicativos na formulação de políticas e defesa dos direitos. Nessa teoria, a sociedade deixa de ser considerada pelo Estado de maneira igual, passando a ser tratada de maneira pluralista. Vale ressaltar que apenas o discurso não se torna suficiente para a existência de uma democracia normativa com base na deliberação pública, sendo necessária a criação de espaços institucionalizados, autônomos e procedimentos democráticos onde prevaleça a opinião pública.

Além de Habermas (1995), outros autores como James Bohman (2009) e Joshua Cohen (2009) também discutem sobre a participação da sociedade civil no Estado. De maneira geral, esses teóricos que escrevem sobre a democracia deliberativa argumentam em favor da construção da “vontade coletiva” por meio de fóruns plurais como forma de legitimar as decisões, fazendo uso da “deliberação refletida”.

De acordo com Bohman (2009), a democracia deliberativa possui três modelos: a) o pré-cometimento (comprometimento); b) abordagens dialógicas da deliberação; e c) procedimentalismo.

Mesmo não sendo o foco de Bohman (2009), Cohen (2009) traça seu estudo teórico no procedimentalismo. De acordo com Cohen (2009), existem três aspectos na deliberação de acordo com este modelo: 1) a necessidade de se criar uma agenda e propor soluções alternativas para os problemas dessa agenda; 2) sustentar as soluções encontradas; e 3) concluir apresentando alternativas.

A partir disso, percebe-se que Cohen parece demonstrar uma preocupação com a operacionalização da democracia deliberativa, oferecendo um modelo procedimentalista de democracia centrado em um sistema político-administrativo com definições de pré-condições para institucionalizar a deliberação pública livre, tornando a deliberação possível. De acordo com Oliveira (2009):

A cidadania deliberativa advoga que a legitimidade das decisões políticas deve emergir de processos deliberativos, orientados pelos princípios da inclusão, do pluralismo, da igualdade participativa, da autonomia e do bem comum. Seu exercício requer a existência de espaços sociais para a comunicação de conteúdos e para o reconhecimento de opiniões. (Oliveira, 2009, p. 5).

Essa observação justifica a criação de espaços deliberativos como os Conselhos Municipais de Saúde (CMS), sendo assim, o tópico seguinte objetiva apresentar as condições que levaram à criação do conselho gestor de saúde no Brasil, enquanto o posterior apresenta as principais diretrizes que norteiam esta instituição.

A construção do Sistema Único de Saúde (SUS)

Ao considerar o histórico brasileiro relacionado às políticas públicas de saúde, percebe-se um maior movimento em direção às melhores condições sanitárias para a população apenas no início da Era Vargas, em 1930. Até então, poucas e aleatórias ações tinham buscado a qualidade de vida para a população, como é o caso da Revolta da Vacina ou das lutas pelo controle

das epidemias, principalmente nas regiões portuárias, que afetavam diretamente a economia brasileira.

Assim, pode-se afirmar que a construção do Sistema Único de Saúde brasileiro foi um processo que se iniciou com as primeiras políticas de saúde, em meados de 1930, no entanto, não apenas de ações do Estado, já que a sociedade buscou, durante os anos que precederam a construção do SUS por melhores condições de Saúde e por participação nas decisões políticas.

De 1930 a 1991, quando o SUS foi institucionalizado, a sociedade brasileira passou por experiências democráticas e regimes autoritários até chegar a um Estado Democrático. A esse fato, confirma-se a situação da saúde pública brasileira no referido período, já que podia ser considerada desigual e cercada por interesses das elites (Lima *et al.*, 2005; Machado; Leandro; Michaliszyn, 2006; Faleiros *et al.*, 2006; Kleba, 2005). Essa situação pode ser um dos elementos motivadores dos movimentos populares que se formaram no interior do país na busca pelos direitos da população em relação ao setor de saúde e pela reforma sanitária. Devido a esses movimentos, os processos participativos começaram a se sobressair na sociedade brasileira.

Dentre as mobilizações populares, até os anos 1940, período em que as relações entre o Estado e a sociedade brasileira eram marcadas especialmente pelo clientelismo, tutela e troca de valores (Carvalho, 1998), os movimentos sociais que mais se destacaram foram os dos trabalhadores e empregadores brasileiros, que exigiam uma maior cobertura do sistema de saúde. Nessa época, segundo Kleba (2005), o sistema de saúde era organizado de três formas: 1) pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões – IAPs, que financiavam a prestação de serviços de instituições conveniadas exclusivamente aos

trabalhadores contribuintes; 2) outra parcela da população tinha acesso à assistência por intermédio de Centros de Saúde e outras instituições sociais, que visavam atender às parcelas menos favorecidas da população; e 3) pela iniciativa privada, que prestava atendimentos através da cobrança de honorários, assegurando-os, assim, às altas classes econômicas do Brasil. Em 1945, devido às pressões exercidas pelos trabalhadores, os benefícios de alguns institutos foram ampliados, passando a atender também os familiares dos segurados e os aposentados.

No período que antecedeu o regime militar, de 1945 a 1964, o Brasil vivenciou uma curta experiência democrática. Nesse intervalo de tempo, o país se aprofundou na busca pela descentralização das políticas de saúde, gerando discussões em direção do que seria algo semelhante ao SUS. No entanto, o governo ditatorial, institucionalizado pela intervenção militar, encerrou tais ações antes mesmo de começarem a funcionar.

A maior representatividade da população pôde ser observada a partir da década de 70. Devido às práticas ditatoriais do governo militar, o Estado passou a ser encarado como opositor e classicista por parte da sociedade civil organizada, gerando, assim, uma participação popular mais estruturada que, além de exigir os direitos de assistência à saúde, buscava políticas sociais mais públicas, bem como demandavam acesso ao poder através de espaços nas decisões políticas referentes à saúde (Faleiros *et al.*, 2006).

Outro ponto motivador dos crescentes movimentos sociais na cultura brasileira foi o aumento das desigualdades econômicas e sociais no período do milagre econômico. Consequente, a participação da sociedade civil nas decisões passou a ser cada dia mais valorizada,

“como forma de garantir o redimensionamento das políticas e práticas para o atendimento da necessidade do povo, ou seja, como instrumento de luta pela ampliação do acesso aos meios de saúde” (Carvalho, 1995 *apud* Faleiros *et al.*, 2006, p. 39).

No entanto, o Estado burocrático-autoritário, estipulado pelo governo militar, fez com que essas práticas participativas recuassem, como exemplo disso tem-se as Conferências Nacionais de Saúde, caracterizadas por serem espaços abertos para participação, que durante este governo foram transformadas quase que em um encontro técnico para decisões políticas de saúde (Lima *et al.*, 2005).

Com a decadência do regime militar no final da década de setenta a Câmara dos Deputados realizou o 1º Simpósio sobre Política Nacional de Saúde, onde os pensadores críticos oposicionista-reformistas (formados pela sociedade civil) apontaram a crise do sistema de saúde do país, bem como a necessidade de democratização da sociedade. Foram apresentadas no evento as primeiras diretrizes idealizadas para a formulação de um sistema de saúde unificado.

Em 1985, a ditadura foi deposta do cenário político brasileiro e em janeiro do ano seguinte Tancredo Neves tornou-se o primeiro Presidente da República eleito após o regime militar no país. No entanto, com sua morte em abril do mesmo ano, quem assumiu o posto foi o seu vice, José Sarney. Em 1986, ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, com a participação de mais de 5.000 pessoas. Neste evento, dentre as principais diretrizes decididas, podem ser citadas:

- A afirmação do princípio da participação das entidades representativas na formulação de políticas e no planejamento, gestão, execução e avaliação das ações de saúde;
- A Constituição de um novo Conselho Nacional de Saúde, incluindo, além da esfera governamental, movimentos populares;
- A formação de conselhos de saúde, municipais, regionais e estaduais (Faleiros *et al.*, 2006).

As diretrizes firmadas pela 8ª Conferência Nacional de Saúde estabeleceram um novo desenho institucional para a participação social na elaboração de políticas. Contudo, a legitimação de um sistema descentralizado de saúde iniciou-se apenas em 1988 junto com a universalização dos direitos aos serviços de saúde com a Carta Magna. Na Constituição Federal de 1988, a confirmação da participação popular se encontra nas seguintes cláusulas do artigo 198 da Seção II:

Art. 198 – As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

- I – descentralização, com direção única em cada esfera de governo;
- II – atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;
- III – participação da comunidade.

Em outras palavras, a Constituição Federal se orienta pelas seguintes diretrizes:

Da universalidade e integralidade da cobertura, do reconhecimento dos direitos sociais de cidadania, da afirmação do dever do Estado, da subordinação das práticas privadas à regulação tendo em vista a relevância pública das ações e serviços sociais, de um arranjo organizacional descentralizado caracterizado pelo federalismo cooperativo e de uma perspectiva participativa de cogestão Estado/sociedade. (Fleury *et al.*, 2010, p. 446).

Nesse viés, as conferências nacionais de saúde merecem ser destacadas. Como observado, foi a partir da 8ª Conferência que os Conselhos de Saúde começaram a se originar, no entanto, as discussões institucionalizadas de saúde já haviam começado em 1941 com a 1ª Conferência de Saúde.

Mesmo sem possuir as características deliberativas, o governo federal já sentia a necessidade de estabelecer formas de discussão para conhecer as principais ações tomadas e as necessidades sanitárias existentes. No entanto, em 1964, com o regime militar, as conferências deixaram de ter cunho participativo para se tornarem algo estritamente técnico.

Voltando à criação do Conselho de Saúde, o governo de característica neoliberal que deu sequência ao Estado democrático, de certo modo, esfriou os movimentos sociais após a Constituição Federal de 1988, mas, ainda assim, durante o governo Collor algumas leis em favor da saúde e da participação social foram aprovadas, como a lei criadora do SUS, a Lei 8.080.

A lei regularizadora dos conselhos gestores de saúde foi aprovada dois anos mais tarde, em 1990. A Lei 8.142 dispôs sobre a participação da comunidade na

gestão do Sistema Único de Saúde. Em 1992, a 9ª Conferência Nacional de Saúde enfatizou a democratização e o fortalecimento dos conselhos, sendo aprovada também a Resolução nº 33/92 com as recomendações para a constituição dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde e suas principais competências (Lima *et al.*, 2008; Faleiros *et al.*, 2006). Esta resolução definiu o Conselho Gestor de Saúde como:

O órgão ou instância colegiada de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo, integrante da estrutura básica da Secretaria ou Departamento de Saúde dos Estados e Municípios, com composição, organização e competência fixada em lei. O Conselho consubstancia a participação da sociedade organizada na administração do Sistema de Saúde, propiciando o controle social desse sistema (Brasil, 1992, p. 1).

Com o caráter deliberativo, o poder dos conselhos vai além das discussões consultivas e de opinião em relação à gestão de saúde, existindo, assim, a possibilidade de intervenção no setor. Os conselhos devem efetivamente atuar na formulação de estratégias e no controle das políticas públicas de saúde (Sacardo; Castro, 2002). De acordo com Fleury *et al.* (2010), este novo modelo de gestão de saúde é constituído por um conjunto de atores sociais, instituições e instâncias que compõem os processos deliberativos de responsabilização e prestação de contas, além da capacidade de formular e executar políticas municipais de saúde.

Em 2003, com o acúmulo de experiência do,

“Controle Social da saúde e reiteradas demandas de Conselhos Estaduais e Municipais referentes às propostas de composição, organização e funcionamento dos conselhos de Saúde” (BRASIL, 2003, p. 3),

foram aprovadas novas diretrizes para o funcionamento dos conselhos frente às principais contingências já vivenciadas e com um desenho institucional melhor estruturado, sendo criada então a Resolução nº 333 de 2003. Em 2012, a Resolução nº 453 foi promulgada em substituição a 333.

Conselho de Políticas Públicas

A redemocratização brasileira iniciada com a Constituição Federal de 1988 permitiu à população uma maior integração com o Estado na agenda de políticas públicas nos diversos setores da gestão pública. Das formas existentes para participação, Avritzer (2007) aponta três mecanismos que possuem maiores influências no cenário nacional, sendo eles os Planos Diretores, os Orçamentos Participativos e os Conselhos de Políticas Públicas.

O plano diretor municipal, de acordo com Ultramar e Rezende (2008), pode ser entendido como instrumento de planejamento e de gestão de municípios que, além da força de lei desses instrumentos, constituiu-se como parâmetro para movimentos ativistas diversos cobrarem posturas e ações governamentais.

Em relação ao orçamento participativo, Avritzer e Navarro (2003) o definem como um processo participativo na elaboração do orçamento municipal, classificando-o em duas categorias: orçamento participativo *Stricto Sensu* é aquele que possui um maior envolvimento da população na elaboração e tomada de decisão orçamentária

em conjunto com o governo, já o orçamento participativo *Latu Senso* é considerado como todas as formas de participação que não necessariamente conduzem as decisões acatadas ou aceitas pelo poder público ou pelos agentes que estiverem conduzindo o desenho do orçamento. Funciona basicamente mais como uma consulta à população do que um envolvimento deliberativo.

Os conselhos de políticas públicas que são o objeto de análise deste estudo, de acordo com Gohn (2000), é uma criação tão antiga quanto a democracia, existindo no Brasil antes ainda da Constituição Federal de 1988, mas com características distintas do modelo pós Carta Magna.

Os conselhos populares, segundo Gohn (2000, p. 176),

foram propostos por setores de esquerda ou de oposição ao regime militar e surgiram com papéis diversos, tais como: organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo (tendo a possibilidade de decidir sobre determinadas questões de governo); como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder; ou como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução.

Pode-se considerar que os conselhos populares descritos por Gohn (2000) eram ferramentas de participação e reivindicação da sociedade frente ao período militar, sendo que a institucionalização deste espaço se deu com a Constituição e as leis que vieram na sequência com o desenho dos conselhos gestores, conselhos deliberativos ou conselhos de políticas públicas.

Os conselhos de políticas públicas são instituições híbridas por serem formados por membros da sociedade civil e do Estado no compartilhamento das decisões acerca de uma determinada política. Nas linhas a seguir serão apresentadas algumas definições e conceitos para esse espaço deliberativo. Vale destacar a existência de outros conselhos que não são deliberativos, como é o caso dos conselhos consultivos, que são espaços que apenas transmitem opiniões sobre determinado assunto, no entanto, neste estudo serão focados apenas os conselhos deliberativos.

Para Carneiro (2006, p. 151):

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade.

Na definição de Carneiro (2006), destacam-se as características híbridas do conselho, ou seja, da interação de membros do governo e da sociedade em uma instituição deliberativa. Além disso, o autor aponta que este espaço é um órgão público, mas não estatal.

Em sequência, Coelho (2004, p. 255) apresenta a característica relacionada ao envolvimento dos membros do conselho na formulação de políticas e construção de projetos ao afirmar que,

“esses conselhos devem levar o projeto do governo para ser discutido pela população e, também, trazer propostas da população aos vários níveis de governo”.

Coelho, nesta definição, expõe uma continuidade à afirmação de Carneiro (2006), afinal o conselho de políticas públicas é concebido como um espaço de interação entre diferentes atores, no entanto, esta forma híbrida de atuação deve ser igualitária entre os agentes envolvidos, existindo demandas de ambos os lados.

Gohn (2000) acrescenta à definição de conselho o papel institucional para o qual foi criado, afirmando que:

Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais pois relacionam-se ao processo de formação das políticas e à tomada de decisão. (Gohn, 2000 p. 178).

Um dos aspectos apontados pela autora e que merece ser destacado é a efetividade representativa dos conselhos. Em relação à representação em um conselho, Avritzer (2010, p. 34) afirma que “todos esses conselhos adotam a paridade como princípio, mesmo que a forma específica de paridade varie de uma área temática para outra”. A título de exemplo, os Conselhos de Direitos das Crianças e dos Adolescentes são paritários em sua composição ao possuir 50% de membros da sociedade e 50% de membros do Estado. Os Conselhos de Saúde são chamados de tripartite, 50% dos conselheiros são representantes da sociedade, 25% dos trabalhadores na área da saúde e o restante de membros do Estado e de prestadores.

No entanto, mesmo possuindo tais características, a paridade nem sempre garante a igualdade desses membros dentro do conselho, fato que pode ser um

dos limitantes na atuação deste espaço democrático que é apontado por Gohn (2000) em sua definição.

Além de problemas referentes à participação, Coelho (2004) cita autores que apontam problemas que refletem sobre o desempenho especificamente dos conselhos de saúde, os principais fatores que impedem o controle social são,

a tradição autoritária do Estado brasileiro; a presença de uma cultura política autoritária que em muitos casos dificulta reconhecer e respeitar o outro como cidadão; a fragilidade da vida associativa e a própria resistência dos atores sociais e estatais em aceitarem participar desses fóruns têm comprometido a efetiva participação social no processo de formulação e gestão da política de saúde. (Coelho, 2004, p. 256).

Os problemas apontados por Coelho (2004) levam em conta as características construídas com base no histórico brasileiro e na evolução da sociedade. Percebe-se que períodos patrimonialistas, onde a população utilizava os governantes para conseguir vantagens pessoais, e períodos autoritários, onde a população era submissa ao Estado, afetaram características culturais brasileira relacionadas à propensão de participação democrática participativa, seja na relação sociedade/Estado ou Estado/sociedade. O reflexo na interação destes atores é apresentado por Avritzer (2008), que afirma que outro fator ligado ao funcionamento do conselho é a vontade política do governo. A título de exemplo, alguns setores da agenda de políticas públicas exigem a existência de conselhos no município para que este

receba recursos federais, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável, que deve ser criado para que o município receba recursos do Pronaf da linha infraestrutura.

Nesse sentido, a existência desses conselhos se justifica apenas como forma de recebimento de recursos e não para desenvolvimento de uma sociedade participativa. Assim, o processo deliberativo se subjugava ao poder do Estado, tornando-se, apenas um apetrecho da administração municipal. A criação de um conselho municipal deve ir além dos interesses governamentais e a participação neste espaço deve se sobressair aos interesses pessoais.

Esses aspectos apresentam um duplo desafio para os conselhos de políticas públicas. O primeiro desafio está em viabilizar políticas públicas, orientando e fiscalizando as condutas do governo; o segundo, em ampliar qualitativamente a participação por meio da construção de espaços de diálogo e da integração equânime de atores plurais. Trata-se, em síntese, de gerir processos coletivos e de apoiar o engajamento social e a deliberação pública (Oliveira, 2009).

Interfaces entre Estado, Democracia deliberativa e conselhos de políticas públicas

Pode-se considerar que a realidade democrática brasileira começou em 1985 com o fim da ditadura, mais precisamente em 1988, com a Constituição Federal que garantiu à sociedade uma abertura sem precedentes para a participação popular nas diversas esferas da administração pública.

Até então, a relação Estado-sociedade podia ser considerada ou como gestor e cliente ou como autoritário e opositor, já que o contexto brasileiro refletia-se

sob formas gerencialistas de administração pública em um período de opressão do governo sobre o povo.

Em reflexo a essa situação, além das demandas da sociedade que exigiam melhores condições de saúde, que eram acessíveis apenas àqueles com condições econômicas para utilizar a rede privada ou àqueles em situação de vulnerabilidade para serem atendidos por instituições filantrópicas, existiam também exigências para participação na gestão das políticas relacionadas à saúde.

Nesse mesmo período, autores como Habermas (1995) e Rawls (1999) desenvolviam correntes teóricas em direção a uma democracia com orientação no discurso, na razão comunicativa entre os atores sociais que possuíam interesse de participar das decisões políticas, indo além do individualismo liberal e da comunidade republicana em direção a um sistema deliberativo de participação.

O Brasil havia passado por um Estado patrimonialista, por um burocrático e vivenciava um regime militar autoritário e opressor, com uma forma mínima de democracia. Na contramão de Bobbio (1997), segundo o qual uma nação será mais democrática quanto maior for seu número de instituições democráticas, no regime militar os movimentos sociais foram suprimidos e o direito à participação, até mesmo em conferências nacionais, excluído pelo governo.

Em contradição a esse contexto, as mobilizações sociais ficaram cada vez mais fortes no final da década de 1970, e o fim do autoritarismo possibilitou a construção de uma Constituição Federal com a participação da sociedade com base em emendas constitucionais das quais a grande exigência partia em direção à universalização da saúde, descentralização e participação da sociedade na gestão.

Em consonância com o modelo deliberativo, foram criados os conselhos de políticas públicas como elo participativo entre a sociedade e o Estado. Nesse momento, o país, que até as décadas anteriores possuía uma baixa propensão à participação, iniciava um processo de democratização ancorado em um modelo participativo.

Mesmo com certo enfraquecimento devido a um governo neoliberal nos anos seguintes à Constituição, o governo de esquerda nos anos 2000 fortaleceu ainda mais esse espaço.

Vale ressaltar que a criação desse espaço não garante a participação da sociedade nem o funcionamento do conselho. Atrelado a este fato, Cohen (2009) estabelece processos para que as arenas deliberativas sigam seu papel institucional. Nesse sentido, diretrizes normativas são criadas com o intuito de estabelecer os procedimentos institucionais para o desenvolvimento das ações do conselho.

Considerações finais

Com o objetivo de identificar os marcos relacionados à construção do conselho de políticas públicas da área de saúde, este artigo apresentou conceitos sobre a formação da sociedade, do Estado e do pensamento democrático. Descreveu sobre a construção do Sistema Único de Saúde e as principais concepções referentes aos conselhos de políticas públicas.

Em relação ao eixo democrático, este estudo concluiu que pode ser observado o fortalecimento de uma vertente que se afasta do até então modo tradicional de se fazer política, no qual os membros da sociedade, de tempos em tempos, comparecem às urnas para elegerem aqueles que tomarão as principais decisões sobre o bem comum. O que se tem visto é um envolvimento cada

vez maior da população em espaços institucionalizados que tem como principal forma de decisão o discurso e o argumento, como no caso dos Orçamentos Participativos, Planos Diretores e Conselhos de Políticas.

No Brasil, esse caminho tem se confirmado após a Constituição Federal de 1988 em reflexo aos movimentos populares que a antecederam. Assim, os conselhos que foram criados após a Carta Magna se aproximam dos conceitos deliberativos de democracia escritos por Habermas (1995) e pelos autores que deram continuidade aos seus estudos. Para que os processos democráticos se institucionalizassem na prática, leis e resoluções foram criadas com o intuito de normatizar os conselhos de políticas públicas.

De fato, esse espaço pode ser considerado como um órgão carregado de poder e autonomia no compartilhamento das decisões setoriais entre o Estado e a sociedade civil, no entanto, vale destacar um ponto importante sobre os conselhos: mesmo que seja uma conquista da sociedade em prol de políticas *botton-up*, a institucionalização de um conselho vem, em primeiro lugar, de uma política *top-down*. Em muitos casos, o município depende do conselho para receber recursos federais, sendo assim “obrigado” a criar o espaço para que possa usufruir de determinado fundo legal. No caso da saúde, o município deve criar o Fundo Municipal de Saúde, no entanto, necessidade de um conselho de saúde para tal.


Assim, em determinados casos o conselho não passa de uma extensão do governo municipal como ferramenta de gestão central, deixando de lado o seu papel democrático. No entanto, a participação popular neste espaço pode gerar consigo a construção de uma cultura participativa.

Os conselhos de saúde, como observado, são espaços institucionalizados para o compartilhamento da gestão. Assim, as fragilidades como a citada anteriormente limitam o funcionamento do conselho e de seu papel. Desse modo, práticas de capacitação de conselheiros devem ser adotadas, bem como as de fortalecimento da sociedade civil frente ao Estado. Este não deve ser considerado opositor da sociedade, no entanto, devem ser evitadas as características paternalistas e burocráticas que podem prejudicar e afetar a conquista de uma participação compartilhada.

Referências

- AVRITZER, L. Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: da autorização à Legitimidade da Ação. *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 443-464, 2007.
- AVRITZER, L. Instituições Participativas e Desenho Institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 43-64, jun. 2008.
- AVRITZER, L. Sociedade Civil e Participação no Brasil Democrático. In: AVRITZER L. (org.). *Experiências Nacionais de Participação Social*. Belo Horizonte: Editora Cortez, 2010.
- AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (org.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003
- BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997.
- BOBBIO, N. *O Futuro da Democracia*. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- BOHMAN, J. O que é a deliberação pública? Uma abordagem dialógica. In: MARQUES, A. C. S. *A deliberação pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas*. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009. p. 31-84.
- BONAVIDES, P. *Ciência Política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA., 1994.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Resolução CNS nº 33, de 23 de dezembro de 1992*. Recomendações para Constituição dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde. Disponível em: <https://www.nescon.medicina.ufmg.br/biblioteca/imagem/0213.pdf>. Acesso em: 25 ago. 2022.
- BRASIL. Ministério da Saúde. *Resolução nº 333, de 04 de novembro de 2003*. Aprova as diretrizes para criação, reformulação, estruturação e funcionamento dos Conselhos de Saúde. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 4 dez. 2003, n. 236, seção 1, p. 57, col. 1. ISSN 1676-2339. Disponível em: http://conselho.saude.gov.br/biblioteca/livros/resolucao_333.pdf. Acesso em: 14 de junho de 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 85-104, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. A Construção Política do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, v. 81, p. 117-146, 2010.
- CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006, p. 149-166.

- CARVALHO, M. C. A. *Participação Social no Brasil Hoje*. São Paulo, Editora POLIS, 1998
- COELHO, V. S. P. Conselhos de Saúde Enquanto Instituições Políticas: o que está faltando?. In: COELHO, V. S. P. *Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo*. São Paul: Editora 34, 2004.
- CHAMBERS, R. *Ideas for development*, London: Earthscan, 2005.
- COHEN, J. Deliberação e Legitimidade Democrática. In: MARQUES, Â. C. S. *A Deliberação Pública e suas dimensões sociais políticas e comunicativas: textos fundamentais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2009. p. 85-108.
- FALEIROS, V. P.; SENNA DA SILVA, J. F.; VASCONCELLOS, L. C. F.; SILVEIRA, R. M. G. *A Construção do SUS*. Brasília: Ministério da Saúde, 2006.
- FLEURY, S.; OUVENEY, A. S. M.; KRONEMBERGER, T. S.; ZANI, F. B. Governança local no sistema descentralizado de saúde no Brasil. *Revista Panamericana de Salud Publica*, v. 28, n. 6, p. 446-55, 2010.
- FLEURY, A. C. C.; FLEURY, M. T. L. Estratégias empresariais e formação de competências. São Paulo: Atlas, 2000.
- GOHN, M. G. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: TADEI, A. C. R. E. *Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- HABERMAS, J. Três Modelos Normativos de Democracia. *Lua Nova*, São Paulo, v. 36, p. 39-53, 1995.
- KLEBA, M. E. *Descentralização do Sistema de Saúde no Brasil: limites e possibilidades de uma estratégia para o empoderamento*. Chapecó, Editora Argos, 2005.
- LIMA, N. T. *et al. Saúde e Democracia: história e perspectivas do SUS*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2005.
- MACHADO, P. H. B.; LEANDRO, J. A.; MICHALISZYN, M. S. *Saúde Coletiva: um campo em construção*. Curitiba: Editora Ibpex, 2006.
- OLIVEIRA, V. C. S. *Sociedade, Estado e Administração Pública: Análise da Configuração Institucional dos Conselhos Gestores do Município de Lavras*. 2009. 301f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2009
- RAWLS, J. *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1999.
- RIBEIRO, A. C. O Dilema em Torno da Esfera Pública: a centralidade do conceito dentro da teoria deliberativa da democracia e suas reformulações a partir da proposta Habermasiana. *Revista Habitus*, Rio de Janeiro, p. 37-46, mar. 2008.
- SACARDO, G. A.; CASTRO, I. E. N. *Conselhos de Saúde*. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2002.
- ULTRAMARI, C.; REZENDE, D. A. Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 12, n. 3, p. 717-739, 2008.
- VAN-CREVELD, M. *Ascensão e Declínio do Estado*. São Paulo: Martins Fontes, 2004.



A discricionariedade e a implementação de políticas públicas habitacionais no Brasil

*Lucas Pazolini Dias Rodrigues*¹
*Suely de Fátima Ramos Silveira*²
*Aline Werneck Barbosa de Carvalho*³
*Nícolas Rosalem*⁴

Introdução

As ações voltadas para a habitação se concentravam no Governo Federal até 1988, e embora ele tenha buscado soluções para o problema, elas não apresentaram resultados efetivos, sendo ineficazes para impedir o contínuo crescimento do déficit habitacional.

Por meio da Constituição Federal de 1988, os estados e municípios passaram a ter maiores responsabilidades na elaboração e fomento de políticas públicas.

A partir desse período, programas e projetos habitacionais elaborados e implementados ocorreram em diversas unidades da federação, descentralizando as ações do Governo Federal.

A partir da década de 1990 foi notável o aumento da autonomia e das responsabilidades dos municípios em relação à provisão de bens e serviços públicos (Lubambo, 2006). Entretanto, é importante questionar a capacidade dos governos locais de oferecer tais serviços e possibilitar o efetivo alcance dos objetivos predeterminados. Nesse sentido, boas práticas administrativas e disponibilidade de recursos financeiros e humanos impactam diretamente na adequada implementação de uma política.

-
1. Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga – FADIP.
 2. Universidade Federal de Viçosa – UFV.
 3. Universidade Federal de Viçosa – UFV.
 4. Universidade de São Paulo - USP.

Porém, o que se mostra recorrente na administração pública brasileira, mais especificamente nos municípios de menor porte populacional, são fragilidades administrativas e de pessoal para executar de modo adequado as ações compiladas na política (Rodrigues; Silveira, 2014). Em relação às políticas habitacionais, tais efeitos influenciavam o seu desenvolvimento de forma negativa, podendo comprometê-las (Arretche; Vasquez; Fusaro, 2007).

Neste âmbito de atuação governamental, destacam-se diferentes, e algumas vezes divergentes, atores ou *stakeholders* que, dotados de interesses e preferências, influenciam o modo como se implementa, monitora e avalia as políticas públicas. Para fins de controle e avaliação, Posavac e Carey (1992) consideram que é preciso identificar os principais *stakeholders* envolvidos, assim como seus anseios. Na esfera da habitação de interesse social, podem ser destacados agentes tanto governamentais (gestores municipais, estaduais e federais) quanto da sociedade civil (empresas da construção civil, conselhos gestores, cooperativas, associações), que podem possuir visões e interesses distintos.

Essa rede de inter-relações promove um intenso ambiente de debate entre visões e objetivos divergentes que impactam a execução das ações governamentais. Assim, tem-se aqueles que podem ser destacados como burocratas de nível de rua (ou *street-level bureaucrats*). Tendo em vista sua proximidade com a população, estes agentes possuem posição estratégica para o alcance dos objetivos das políticas públicas, inclusive a habitacional.

Retratados por Michael Lipsky (2010), no início da década de 1980 os *street-level bureaucrats* representam o mais direto e principal ponto de inter-relação entre a ação

do poder público e os beneficiários. Nesse sentido, têm papel determinante para o alcance (ou não) dos objetivos e na percepção da população-alvo quanto à sua satisfação. A expressão “*street-level bureaucrats*”⁵, ou “burocratas de nível de rua” refere-se aos agentes que implementam as políticas públicas e que podem agir com discricionariedade, isto é, atuar de alguma forma beneficiando ou impondo restrições e sanções na alocação dos recursos ou na implementação de políticas públicas (Thomann, 2015; Tummers; Bekkers, 2014; Lotta, 2010).

A despeito do crescente interesse de pesquisadores sobre formulação e implementação de políticas públicas, muitas questões precisam ser analisadas e melhor compreendidas. Este artigo visou identificar e analisar o papel dos burocratas de nível de rua na implementação da política de habitação, particularmente em municípios de pequeno porte populacional. Muitas vezes os resultados não alcançados ou externalidades negativas indicam falhas na política pública ou no programa, levando à conclusão de que estas ocorreram quando são postas em ação, ou seja, na implementação. Esse é um elemento motivador para se buscar responder às questões relacionadas à implementação de programas.

Neste estudo, buscou-se identificar e analisar a participação dos burocratas de nível de rua na implementação de programas habitacionais em municípios com até 50 mil habitantes, a fim de compreender se e como os burocratas influenciaram na implementação da política habitacional em Minas Gerais. Sendo assim, buscou-se responder à questão: os burocratas de nível de rua têm exercido seu poder discricionário na implementação de programas de habitação de interesse social?

5. Também é encontrada na literatura a expressão *Frontline Providers*, referindo-se a um indivíduo ou a uma organização que presta serviços ou “oferta algo” à população ou ao indivíduo, são agentes ou burocratas que entregam serviços públicos, como, por exemplo, os funcionários municipais, estaduais e federais.

O estudo teve como base a Política Habitacional do estado de Minas Gerais, que se materializa em ações práticas por meio do Programa Lares Habitação Popular (PLHP) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Justifica-se a análise dos programas em Minas Gerais por ser um dos estados que apresenta os maiores montantes de unidades habitacionais em situação de déficit (557.371), sendo que 66,2% se concentram em famílias com renda igual ou inferior a três salários mínimos (Fundação João Pinheiro, 2013).

A análise da etapa de implementação de políticas públicas sob a perspectiva dos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*) ainda se apresenta incipiente em meio à literatura, inclusive no contexto nacional. Meyers e Vorsanger (2010) destacam que estudos com essa abordagem são ignorados, tendo em vista a dificuldade em realizar pesquisas relacionadas a esse processo. A necessidade de realização destes estudos está no fato de que a compreensão das atividades e influências dos burocratas de nível de rua pode possibilitar importantes avanços frente às causas de sucessos e fracassos na implementação de políticas públicas (Meyers; Vorsanger, 2010).

Implementação de políticas públicas

Diversos autores conceituaram as políticas públicas (Frey, 2000; Cunha; Cunha, 2002; Saravia, 2006; Souza, 2006; Dye, 2008; Matias-Pereira, 2007; Smith; Larimer, 2009), sendo possível destacar alguns elementos comuns entre suas concepções, como, por exemplo, a existência de um problema público; a resolução dos conflitos de forma pacífica; a presença de atores diversos; existência de procedimentos formais e informais e o estabelecimento de objetivos e estratégias de ação.

Na busca por obter melhor compreensão sobre as políticas públicas, faz-se necessário entender as bases teóricas sob as quais a questão pode ser compreendida. Assim, este estudo insere-se no âmbito da análise de políticas públicas, tendo como referência o modelo do Ciclo de Políticas Públicas ou *Policy Cycle*.

A abordagem do *Policy Cycle* foi proposta por Harold Laswell na década de 1950 como meio para se assimilar as políticas públicas em um modelo analítico composto por etapas sequenciais (Jann; Wegrich, 2007).

Diferentes concepções foram propostas para a composição do ciclo (May; Wildavsky, 1978; Brewer; Deleon, 1983; Theodoulou, 1995; Rua, 1997; Saravia, 2006; Souza, 2006; Secchi, 2010), porém, para os fins propostos neste estudo foi considerada a concepção de Frey (2000): percepção de problema, agenda, formulação da política, implementação e avaliação. Considerando tais etapas, a pesquisa direcionou sua investigação às características e peculiaridades da fase de implementação de políticas públicas.

Para Barrett (2004), a literatura sobre implementação de políticas públicas consolidou-se nos anos 1970 devido à crescente preocupação quanto à efetividade das políticas públicas e da governança, o que culminou com importantes avanços nos estudos de políticas públicas.

Entretanto, Rua (1997) destaca que os estudos sobre políticas públicas indicam o tratamento da implementação como um “elo perdido” entre o processo de tomada de decisão e a avaliação dos resultados. Esse fato está baseado em uma inadequada visão quanto aos processos de formulação e implementação de políticas públicas (Silva; Mello, 2000).

Hill e Hupe (2002) definem a implementação como a fase inserida entre as expectativas de uma política e os resultados percebidos. Na implementação são executadas as ações definidas como metas na formulação das políticas públicas (Silva; Melo, 2000). Convergindo tais conceitos, Pressman e Wildavsky (1984) consideram a implementação como um processo que possibilita a interação entre os objetivos definidos e as ações necessárias para alcançá-los. Frey (2000) considera a implementação como uma fase do ciclo de políticas públicas que possui como objetivo o estabelecimento de ações que colocarão em prática a política elaborada.

Os sujeitos envolvidos na implementação se interagem constantemente em processos de negociação, permuta, persuasão e barganha, fazendo com que esta etapa seja visualizada de forma contínua e interativa (Bardach, 1977). Desse modo, as ações dos sujeitos envolvidos influenciam tanto o resultado obtido quanto as diretrizes futuras.

A implementação deve ser vista como um processo decisório de execução da política, que possui algumas variáveis intervenientes a serem destacadas, conforme mostra o Quadro 1.

Quadro 1 - Variáveis intervenientes do processo de Implementação

Variáveis Intervenientes	Descrição
Comunicação Interinstitucional e Execução de Atividades	Engloba auxílios técnicos e informacionais, além daqueles que são controlados pela remuneração, coerção ou por normas.
Características das Agências	
Tamanho e competência da equipe, formas de controle e autonomia, vitalidade, graus de abertura de comunicação e encadeamentos.	
Condições Políticas, Econômicas e Sociais	Recursos econômicos disponibilizados, que são reflexos das condições econômicas e sociais, da opinião pública, posicionamento das elites, dos partidos de oposição e grupos privados.

Fonte: Elaborado a partir de Vianna (1996).

A capacidade administrativa dos atores envolvidos no processo de implementação interfere nos resultados de uma política ou programa público com considerável impacto nessa fase, levando-a ao sucesso ou ao fracasso. Nesse sentido, pode-se destacar tanto o papel dos burocratas de nível intermediário ou burocratas de médio escalão (*middle-tier bureaucrat*) quanto o papel dos burocratas de nível de rua (*street-level bureaucrats*), sendo a atuação destes últimos aqui analisada (Lotta, 2012; Pires, 2012; Devarjan; Khemani, 2016).

A atuação dos burocratas de nível de rua como parâmetro proposto para este estudo se apresenta de modo mais evidente nas etapas da implementação e avaliação, tendo em vista que são os momentos em que a interação com a população beneficiada ocorre de maneira direta, podendo verificar com maior clareza os impactos das ações dos burocratas.

Tendo a visão dos implementadores das políticas públicas como ponto norteador para sua análise, Michael Lipsky, na década de 1980, propôs a teoria dos

street-level bureaucrats (burocratas de nível de rua), que busca compreender as políticas públicas sob o contexto daqueles que realmente as colocam em prática, lidando de forma direta com as pessoas e/ou grupos a serem beneficiados. O presente estudo tem como foco de análise a atuação municipal e o papel destes atores na implementação da Política Habitacional do estado de Minas Gerais. Para evidenciar os conceitos relacionados são apresentados a seguir os aspectos gerais dessa teoria.

Street-level bureaucrats

Dentre os primeiros estudos que retrataram a participação dos *street-level bureaucrats* no processo de implementação de políticas públicas, destaca-se o estudo de Michael Lipsky “*Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*”, publicado no ano de 1980. Lotta (2010) indica que as novas perspectivas passaram a ser realizadas levando em consideração questionamentos em relação ao “se” e ao “como” uma política foi implementada, observando, desse modo, os processos ocorridos na base e identificando fatores que influenciam o comportamento e a ação dos burocratas locais.

As *Street-Level Bureaucracies* foram definidas por Lipsky (2010) como agências de serviços públicos nas quais estão empregados os *street-level bureaucrats* (burocratas de nível de rua). Estes, por sua vez, representam os trabalhadores que atuam em serviços públicos interagindo diretamente com os cidadãos no curso de suas atividades e possuem substancial poder de discricção frente à execução de seu trabalho (Lipsky, 2010). De modo evidente, o referido autor destaca exemplos típicos considerados como burocratas de nível de rua:

Typical street-level bureaucrats are teachers, police officers and other court officers, health workers, and many others public employers who grant access to government programs and provide services within them. People who work in these jobs tend to have much in common because they experience analytically similar work condition (Lipsky, 2010, p. 3).

A partir da definição de burocratas de nível de rua, devem ser evidenciados três pontos que os caracterizam. O primeiro é o fato de serem agentes públicos, ou seja, representantes do Estado frente aos cidadãos, que materializam as suas diretrizes, objetivos, políticas, programas e projetos buscando estabelecer o bem-estar da sociedade em geral. Para tanto, faz-se necessário estar próximo e interagir com o público alvo, o que leva ao segundo ponto: a proximidade e inter-relação entre eles. O contato direto dos cidadãos com esse burocrata faz com que o mesmo se torne a imagem, a face do poder público, sendo determinante em relação ao modo como estão sendo prestados os serviços.

Um dos fatores que implicam nos serviços entregues ao público beneficiário é o poder discricionário, pois os burocratas podem tomar decisões em meio ao processo de implementação das políticas ou programas públicos. Determinadas situações cuja ocorrência não se prevê podem ser resolvidas somente no momento em que acontecem; assim, a solução para estes eventos ocorre via o poder de discricionariedade exercido pelos burocratas de nível de rua (Lipsky, 2010).

Esses burocratas não são neutros ou alheios aos processos políticos, sendo dotados de interesses próprios que buscam maximizar (Rua; Aguiar, 2009). Des-

se modo, esses agentes possuem a capacidade de mobilizar recursos, informações e apoios de grupos, além de ter concepções próprias frente às políticas governamentais, bem como em relação ao seu papel neste jogo político (Rua; Aguiar, 2009).

Lipsky (2010) destaca que os burocratas locais de fato elaboram políticas, exercendo papéis políticos. Entretanto, como abordou Weatherly (1979), citado por Hupe e Hill (2007), uma visão política não é determinante para se delimitar o comportamento destes atores, pois suas atividades respondem a uma série de influências as quais os *policy makers* políticos possuem limitado ou nenhum controle.

Dado o fato de possuírem certa flexibilidade na realização de suas ações, os burocratas de nível de rua desempenham relevante papel para o alcance dos objetivos de determinada política ou programa. Assim, Majone e Wildavsky (1995) destacam que os *street-level bureaucrats* poderiam e/ou deveriam influenciar de maneira intensa o processo de planejamento das políticas públicas.

O processo de delegação de funções (necessário no complexo sistema abrangido pelo Estado) possibilita essa flexibilidade e a consequente capacidade de intervenção e mobilização dos burocratas locais. Selznick (1948), abordado por Oliveira (2012), aponta para o risco existente na delegação de atribuições, principalmente pelo fato de que podem não coincidir os interesses e objetivos com os do sistema formal. Por esses motivos, estudos como Weatherley e Lipsky (1977), Matland (1995) sinalizaram a importância de se analisar o efeito das políticas por meio da influência destes burocratas. Para que se possa compreender esse efeito e o desempenho do burocrata de nível de rua, Thomann (2015) aponta que é necessário compreender a diferença que existe

entre o que está sendo demandado e o que se oferece em termos de serviços públicos.

Devido a sua proximidade com o problema, os burocratas de nível de rua possuem um compromisso crítico, pois suas prioridades não são definidas apenas pelos órgãos governamentais mas também pelo seu nível de discricionariedade (Brynard, 2000). Estes agentes exercem considerável autonomia em decisões que afetam os cidadãos com que interagem, resultando na representação, quando tomadas em conjunto suas ações individuais, do comportamento da agência (Lipsky, 2010).

Lotta (2010) destaca que a discricionariedade desses agentes está no fato de estabelecer a natureza, qualidade e a quantidade de benefícios, que superam as sanções determinadas por sua agência. A discricionariedade pressupõe a existência de valores e referências individuais, que acabam alcançando o patamar de importância dos valores institucionais (Meier; O'toole, 2006).

Abordados alguns dos principais estudos, conceitos, prerrogativas e características frente às temáticas de Implementação de Políticas Públicas e *Street-Level Bureaucracy*, destaca-se que a maioria dos estudos citados foram direcionados às áreas da saúde, educação e segurança, primordialmente. A habitação ainda se encontra pouco explorada pelos pesquisadores da área de políticas públicas, fato que se torna ainda mais evidente quando considerados os municípios de pequeno porte.

Procedimentos metodológicos

Caracterização e coleta de dados

O objeto de estudo foi os burocratas de nível de rua que atuam frente à implementação do Programa Lares Habitação Popular (PLHP), criado em 2005 pelo

governo estadual de Minas Gerais, mas que em 2012 passou a ser executado em conjunto com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), do governo federal. As unidades de análise consistiram em um conjunto de municípios selecionados do estado de Minas Gerais, com população inferior a cinquenta mil habitantes. Pretendeu-se focar o estudo em municípios desse porte, tendo em vista que o principal programa habitacional do estado é implementado, desde 2010, somente em municípios com esta característica.

Dentre os 853 municípios do estado de Minas Gerais, cerca de 92% possuem população inferior a cinquenta mil habitantes (787 municípios), concentrando

43,1% do total da população do estado. Em termos de déficit habitacional, esses municípios englobam 37,2% do total estadual, o que representa 206.033 unidades habitacionais (Fundação João Pinheiro, 2013).

Os meios de investigação utilizados no âmbito de municípios com esse porte foram a pesquisa bibliográfica, a documental e entrevistas com roteiros semiestruturados.

Preliminarmente à coleta de dados, foram selecionados vinte municípios do estado de Minas Gerais. Para tanto, estabeleceu-se critérios de caráter eliminatório e classificatório que foram seguidos de maneira sequencial (Quadro 2).

Quadro 2 - Critérios para a seleção dos municípios analisados

Critério	Natureza	Descrição
1. Municípios que receberam investimentos do PLHP	Eliminatório	Identificação de todos os municípios que receberam investimentos do governo estadual por meio do Programa Lares Habitação Popular (PLHP).
2. População inferior a cinquenta mil habitantes	Eliminatório	Seleção dos municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes, nos quais os burocratas possuem maior proximidade com a população.
3. Recebimento de recursos posterior ao ano de 2012	Eliminatório	Período em que o Programa Lares Habitação Popular (PLHP) passou a ser implementado em parceria com o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV).
4. Existência de Instrumentos de Planejamento Habitacional	Eliminatório e Classificatório	Separação em dois grupos de municípios entre aqueles que possuíam e os que não possuíam Plano Diretor e Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), no sentido de orientar a atuação dos burocratas de nível de rua.
5. Nível de Inadequação Habitacional	Classificatório	Em cada grupo de municípios que possuíam ou não os instrumentos de planejamento urbano supracitados, realizou-se uma classificação pelo nível de inadequação das unidades habitacionais, determinando uma maior ou menor necessidade da população em termos de condições de habitabilidade.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Retomando o conceito apresentado por Lipsky (2010), os burocratas de nível de rua são trabalhadores de serviços públicos que interagem diretamente com os cidadãos no decurso de suas atividades. Dessa maneira,

os sujeitos que ocupam tal posição quanto à implementação do PLHP/PMCMV são os assistentes sociais, psicólogos, sociólogos, pedagogos e engenheiros. Estes podem ser divididos em dois grupos de acordo com suas

funções no programa: aqueles que atuam em atividades de cunho social (assistentes sociais, psicólogos, sociólogos e pedagogos) e os que agem nas obras de infraestrutura sob responsabilidade do município (engenheiros). Destaca-se que foi necessário elaborar roteiros de entrevistas distintos para estes dois grupos de atores.

Com vistas a complementar as análises e obter maior balizamento das informações adquiridas, buscou-se a inserção de outros atores ao estudo, a saber: a equipe social do agente gestor do programa no estado de Minas Gerais a Companhia de Habitação do estado de Minas Gerais (COHAB-MG). O modelo para coleta de dados junto aos agentes estaduais foi o mesmo dos burocratas municipais (entrevistas), porém com alterações que permitiram obter informações sobre os burocratas, a partir da percepção dos agentes da COHAB-MG.

Ponderando a necessidade de se preservar a identificação dos participantes, foram utilizados códigos ao invés de nomes, a fim de evitar possíveis constrangimentos. Dentre os burocratas de nível de rua, aqueles que atuaram na execução de atividades cujo enfoque é predominantemente social foram classificados como Responsáveis Técnicos ou RT's (RT 1 a RT 21). Por seu turno, aqueles que exerceram funções para o provimento de infraestrutura dos conjuntos habitacionais foram categorizados como Engenheiros Locais ou EL's (EL 1 a EL 10). Ainda, buscou-se agrupar os sujeitos da pesquisa que representaram a COHAB-MG a partir das seguintes nomenclaturas e códigos: Agentes Estaduais ou AE (AE 1 a AE 4). Em relação aos beneficiários, buscou-se apresentar resultados em conjunto, evitando a individualização das percepções.

Análise dos dados

Diante da natureza do problema investigado, torna-se adequada a execução de uma pesquisa qualitativa por meio das análises dos dados, obtidos basicamente por meio das entrevistas.

Bardin (2009) conceitua esse método como sendo um conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, os quais permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção e recepção destas mensagens e destina a formular, a partir de certos dados, deduções reproduzíveis e válidas que podem se aplicar a seu contexto.

Para a realização da Análise de Conteúdo foram seguidos os seguintes passos:

- 1º) Fundamentação teórica: realização de uma revisão bibliográfica relacionada ao *Policy Cycle* (Ciclo Político), mais precisamente em relação à etapa de implementação e ao modelo dos *Street-Level Bureaucracy* (Burocratas em nível de Rua), de modo a possibilitar a identificação e compreensão de suas características fundamentais;
- 2º) Estabelecimento de categorias de análise: foram estabelecidas, à *priori*, categorias que auxiliaram a estruturação e apresentação dos resultados e discussões. Nesse sentido, optou-se por seguir as principais etapas do processo de implementação do programa em que há ou poderia haver maior intervenção por parte dos burocratas municipais: (i) o local e suas necessidades; (ii) a socialização das informações ao público alvo; (iii) os

meios para escolha dos beneficiários; e (iv) a integração entre famílias e o novo “lar”. Além dessas categorias básicas, foram acrescentadas outras duas, uma de caráter introdutório ao início das análises (‘O programa colocado em prática’) e outra para compor o seu fechamento (‘Fatores limitantes da discricionariedade’);

3º) Montagem do roteiro para entrevistas: as categorias preestabelecidas auxiliaram a elaboração do roteiro de entrevistas, haja vista a necessidade convergir os instrumentos de coleta aos fins determinados pelo estudo;

4º) Realização e transcrição das entrevistas;

5º) Agrupamento de informações de acordo com as categorias preestabelecidas;

6º) Interpretações e considerações.

Análise dos resultados

A fim de evidenciar os espaços para discricionariedade dos burocratas de nível de rua, foi necessário compreender o processo de identificação e implementação dos principais agentes envolvidos. A partir disso, foi possível analisar o poder discricionário dos burocratas de nível de rua.

O programa colocado em prática

Tendo por base os documentos normativos e as entrevistas realizadas com os burocratas locais e agentes estaduais, foram identificadas as seguintes etapas – nas quais há a efetiva participação de burocratas de nível de rua – para a implementação do programa: (i) seleção do terreno e provimento de infraestrutura; (ii) divulgação do programa e cadastramento de candida-

tos; (iii) seleção e hierarquização de beneficiários; e (iv) realização do Trabalho Técnico-Social.

O ponto de partida do processo de implementação cuja ação dos burocratas de nível de rua se faz presente é a divulgação ao público-alvo quanto à oportunidade para se candidatarem a beneficiários do programa. Ao considerar esta etapa, espera-se que haja uma ampla divulgação à população na sede municipal e/ou distrito a ser contemplado, visto que somente por meio da percepção em relação à existência de uma ação ou programa público buscará meios para se inserirem. Portanto, uma divulgação eficiente, que alcance satisfatoriamente o público-alvo, é importante para a melhoria da focalização do programa, abrangendo as famílias mais necessitadas. De outro modo, uma má divulgação termina por prejudicá-lo. Conforme o depoimento de um dos agentes entrevistados, isso ocorre,

porque tem muitas pessoas que não tiveram acesso a essas informações. Porque você só procura um serviço se você conhecer. Você só exige se você conhecer. O poder que o usuário tem é a informação. É a divulgação. (...). As pessoas mais simples são as que tem menos informação. Então a divulgação ela é essencial. (RT 14).

O cadastro das famílias é realizado por um sistema informatizado concedido pela COHAB-MG. Por meio dele é possível inserir informações e confrontá-las com dados de órgãos nacionais, como a Receita Federal, durante o processo de análise das inscrições.

O terreno deve ser doado pela prefeitura e atender a alguns requisitos, como: declividade máxima de 20% ou 25%, conforme as características do município; estar

inserido no perímetro urbano do município; possuir acesso ou condições favoráveis à urbanização; estar localizado próximo a áreas já urbanizadas e habitadas, de maneira a possibilitar a expansão das redes de infraestrutura básica (água, esgoto e energia elétrica); localizar-se próximo a equipamentos comunitários (escolas e postos de saúde) que tenham capacidade para atender à demanda; e estar livre de acidentes físicos e fora de Áreas de Preservação Permanente (APP's).

Os critérios para hierarquização dos beneficiários no âmbito da oferta pública de 2012 foram dispostos na Portaria nº 610, de 26 de dezembro de 2011, do Ministério das Cidades. Nela foram determinados três critérios nacionais que deveriam ser observados para fins de seleção das famílias a serem beneficiadas: (i) famílias residentes em áreas de risco ou insalubres ou que tenham sido desabrigadas; (ii) famílias com mulheres responsáveis pela unidade familiar; e (iii) famílias das quais façam parte pessoas com deficiência.

De acordo com a Portaria nº 21/2014, do Ministério das Cidades, o Trabalho Social é definido como,

um conjunto de estratégias, processo e ações, realizado a partir de estudos diagnósticos integrados e participativos do território, compreendendo as dimensões: social, econômica, produtiva, ambiental e político-institucional do território e da população beneficiária, além das características da intervenção. (Brasil, 2014).

A referida Portaria destaca que o objetivo central da ação é contribuir para a melhoria da qualidade de vida das famílias beneficiadas e para a sustentabilidade dos bens, equipamentos e serviços públicos, por meio da promoção do exercício da participação e inserção social.

Esta etapa pode ser subdividida em duas: Pré-Morar e Pós-Morar. Como os nomes por si só indicam, uma acontece anteriormente à entrada dos beneficiários nas unidades habitacionais (Pré-Morar), enquanto a outra ocorre posteriormente (Pós-Morar).

O Pré-Morar busca desenvolver atividades de participação por meio de reuniões, oficinas e visitas ao local das obras com a população beneficiária, além de promover a articulação com as políticas públicas, como educação, saúde, trabalho e meio ambiente.

O Pós-Morar compreende a continuidade das atividades iniciadas no Pré-Morar, porém com os beneficiários devidamente inseridos no empreendimento habitacional. A importância da realização desse trabalho reside na busca por consolidar os princípios firmados pelo Pré-Morar, facilitando a vivência comunitária, as relações de vizinhança e a apropriação de espaços e equipamentos públicos.

O local e as suas necessidades

A identificação do terreno perpassa pelos agentes técnicos municipais, que, dentre as opções possíveis, selecionam terrenos de acordo com as características exigidas pela COHAB-MG para a realização dos investimentos. Tal fato reduz as possibilidades de autonomia dos burocratas, já que somente serão selecionados aqueles que tiverem todas as características predeterminadas, porém isso não elimina a possibilidade de uma ação discricionária, tendo em vista que, havendo a possibilidade de existir mais de um terreno que atenda às características exigidas, o agente municipal poderá optar por aquele que considerar mais “adequado” para a situação. O termo adequado possui uma conotação relativa: adequado a quem? Ao que tudo indica, aos interesses das prefeituras e não dos beneficiários.

Essa interpretação decorre da identificação na pesquisa em campo de que a variável que mais influenciou a escolha dos terrenos foi o preço (nos casos em que houve a necessidade de aquisição), nem sempre atendendo aos interesses dos beneficiários em termos de acessibilidade, proximidade com área urbana e equipamentos e serviços públicos.

Quanto ao poder de decisão, percebeu-se que, mesmo sendo o município responsável pela escolha do terreno, ela não é necessariamente realizada pelos burocratas de nível de rua. Em geral, é o chefe do poder executivo local que determina a escolha a ser realizada, dispondo do auxílio dos burocratas municipais apenas para a apresentação de possíveis terrenos que atendessem aos padrões estabelecidos pela COHAB-MG.

Decidir quanto da área para loteamento será destinada para a construção do empreendimento envolve uma série de fatores que possuem reflexos nas diversas áreas da prefeitura. O equilíbrio fiscal pode ser considerado como relevante nesse processo, abrangendo toda administração municipal. Tomar essa decisão exige uma responsabilidade que não cabe ao burocrata municipal, e sim ao chefe do executivo, que tem autoridade para tomá-la.

O poder decisório dos prefeitos poderia ser limitado caso os municípios tivessem instituído instrumentos legais como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Inserida no Plano Diretor ou definida por uma lei municipal, as ZEIS são parcelas de áreas urbanas destinadas, predominantemente, à moradia de população de baixa renda, sendo sujeitas a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo (Brasil, 2009). Entretanto,

essa é uma realidade distante dos pequenos municípios. Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o ano de 2012, aproximadamente 1 (um) a cada 4 (quatro) municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes possuía ZEIS.

Percebe-se, portanto, uma forte tendência a considerar que o porte do município possui impacto direto em relação à existência ou não da ZEIS. Conforme demonstra a Tabela 1, com exceção do agrupamento de municípios com população entre 100 mil e 500 mil, os demais possuem uma tendência linear de, quanto maior o número de habitantes, maior a proporção de municípios que possuem ZEIS. Por representarem 92,26% do total estadual, os municípios que possuem população inferior a 50 mil determinaram o baixo resultado estadual, em termos percentuais, quanto à instituição de ZEIS (28,25%). Contudo, quando separado o grupo dos pequenos municípios, verifica-se uma situação absolutamente oposta, com 72,73% possuindo ZEIS até o ano de 2012.

Tabela 1 - Agrupamento dos municípios de Minas Gerais por habitantes e a existência de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

		Agrupamento Populacional						
		Até 5000	5001 até 10000	10001 até 20000	20001 até 50000	50001 até 100000	100001 até 500000	Maior que 500000
Existência ou não de ZEIS	Sim	38	55	49	51	27	17	4
	Não	200	196	137	61	10	8	0
Existência de ZEIS	Proporção de cada agrupamento	15,97%	21,91%	26,34%	45,54%	72,97%	68,00%	100,00%
	Proporção acumulada a cada agrupamento de municípios	15,97%	19,02%	21,04%	24,52%	26,70%	27,92%	28,25%
	Proporção dos agrupamentos com população inferior e superior à 50 mil	24,52%				72,73%		

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados da PNAD 2012.

Outra função sob responsabilidade das prefeituras são as obras de infraestrutura do empreendimento. Nesta fase, os agentes municipais realizam os projetos e executam (ou contratam terceiros para realizar) as obras estruturais. Novamente são exigidos padrões mínimos de qualidade das obras, que, caso não sejam considerados, impedem a entrega das unidades habitacionais. Ou seja, é a etapa na qual as prefeituras agem sozinhas, tendo ampla responsabilização quanto à implementação das obras.

No caso dos municípios onde não houve a necessidade de aquisição de terrenos, o poder dos burocratas de nível de rua de influenciar a decisão é maior, haja vista que envolve mais fatores técnicos, como facilidade para aquisição ou utilização de máquinas próprias, possibilidade de expansão das redes de água, esgoto e energia

elétrica, cabendo aos engenheiros locais emitirem pareceres com maior respaldo. Influenciar a decisão não necessariamente implica decidir, mas colocar em prática o seu poder discricionário. Em suma, constatou-se que os municípios, primordialmente por meio dos prefeitos, têm poder de decisão quanto à escolha do terreno, não sendo percebida, indubitavelmente, a existência de espaços para a tomada de decisão pelos burocratas de nível de rua.

Ao contrário do que acontece com as obras das unidades habitacionais, não existe um padrão de qualidade para a execução das obras de infraestrutura, ficando sob o encargo das prefeituras definir os seus padrões. Dadas as restrições financeiras, os EL's têm liberdade para decidir em relação ao material a ser utilizado. O que aparentemente pode parecer não tão

importante quanto à definição do terreno para a construção do conjunto pode também ter reflexos futuros em relação ao escoamento pluvial, captação de esgoto (quando há), dentre outros que, quando mal selecionados, podem infligir sérios danos estruturais ao terreno.

Deve ser salientado que essa é a etapa em que, de acordo com os próprios EL, não há o monitoramento da COHAB-MG ou de outro órgão, cabendo apenas aos municípios a execução da obra. Como o programa é implementado em sistema de corresponsabilidade entre União, estado e municípios, estas instâncias têm obrigações de responder pelo bom andamento e realização das atividades, ou seja, o monitoramento deveria ser mútuo, com as três esferas agindo em conjunto, fato que não ocorre nesta fase.

A socialização das informações ao público-alvo

Abrangendo as funções de âmbito social, tem-se a divulgação e cadastramento dos candidatos. Em termos de divulgação, a Portaria nº 610/2011, que estabelece as diretrizes, não avança frente aos meios a serem utilizados pelas prefeituras. O entendimento é de que as prefeituras conhecem as formas mais eficientes de divulgação para alcançar o público-alvo.

Na prática, a decisão efetivamente compete aos burocratas de nível de rua (neste caso, aos Responsáveis Técnicos – RT), que estabelecem os instrumentos de divulgação. Semelhantemente à fase de provimento de infraestrutura, nessa análise não ocorre o monitoramento das atividades, cabendo ao município ampla e total responsabilidade em relação à abrangência das campanhas de comunicação.

Deve ser evidenciado que a falta de cadastramento não está restrita às etapas de divulgação e provimento de infraestrutura, visto que, em maior ou menor grau, foram identificadas falhas nas demais etapas. Este ponto preocupa, pois a ausência de mecanismos de monitoramento eficientes pode resultar em situações indesejáveis, como a corrupção.

Já no cadastramento, essa liberdade é restringida pela exigência padronizada da documentação dos candidatos. Este é o local onde menos se percebe a possibilidade de ação discricionária, tanto em termos legais quanto práticos, todavia os burocratas encontram espaços para estabelecer estratégias não contidas nas normas do programa. Uma das estratégias foi citada pelo RT 10, que afirmou a existência de acordos entre famílias que já possuíam imóveis e, seguindo os critérios do programa, não poderiam sequer pleitear uma unidade habitacional, realizavam acordos para que o imóvel fosse doado para a prefeitura, tornando tal família apta a se tornar beneficiária do programa.

Tal estratégia foi traçada com o envolvimento de outros burocratas de nível de rua em diferentes órgãos (secretarias, departamentos) do município. Tal situação demonstra que, mesmo quando existem regras que delimitam a ação dos agentes municipais, ainda assim existem espaços (mesmo que restritos) para que os mesmos possam tomar e influenciar decisões. Essa situação, ainda que de forma limitada, converge com as críticas de pesquisadores (Majone; Wildavsky, 1995; Lipsky, 2010) em relação ao modelo de implementação *top down*, que desconsidera essa capacidade de decisão dos agentes de execução mesmo em ambientes com elevado grau de padronização.

Há de ser ressaltado que uma decisão desse porte não depende somente dos burocratas municipais, mas também dos representantes dos poderes executivo e legislativo municipais, aos quais cabe tal decisão. Mas quem viabilizou esse “artifício” para permitir que determinado candidato tivesse a oportunidade de participar do programa foram os burocratas de nível de rua.

Esse é um exemplo do que pode ser considerado o lado perverso do poder discricionário, no qual podem ocorrer favorecimentos para os próprios burocratas de nível de rua ou para a prefeitura, o que mostra a necessidade de um acompanhamento e fiscalização independentes da implementação do programa.

Os meios para escolha dos beneficiários

As etapas em que os agentes municipais teriam maior possibilidade para a ação discricionária em vias da legislação e com impacto nos resultados do programa, são a hierarquização e seleção dos candidatos. A inserção do município nessa etapa se deve ao maior conhecimento dos possíveis beneficiários, tendo em vista a distância entre governo estadual e municipal. Essa fase constitui-se num ponto-chave no que se refere à focalização do programa, ou seja, ao atendimento daquelas famílias que efetivamente se enquadram em todos os requisitos.

O fato de estarem próximos do público torna os burocratas os maiores conhecedores da população. Isso é o que melhor se classifica como ponto positivo pelos burocratas, entretanto existem algumas externalidades negativas. O estabelecimento de laços de amizade, a dificuldade da população em separar o ambiente de trabalho e o momento de lazer dos burocratas (RT 12) “Você é 24 horas assistente social, coordenadora, secretária” e a dependência desses servidores para a resolução de

problemas foram apontados pelos RT’s como externalidades negativas.

Contudo, um aspecto chamou mais a atenção em termos da análise proposta neste tópico: conhecer alguns problemas e falhas no programa e não ter o poder para tomar decisões e resolvê-los. Como são atores que agem em meio ao domínio público, são responsabilizados pelos resultados de seu trabalho pelo público, e essa situação acaba gerando algumas tensões entre burocratas e população, principalmente no momento em que a lista com o resultado da seleção dos beneficiários é publicada,

eu sou muito cobrada e eu não posso dizer nada. É negativo. E a gente fica entristecido. É um problemão a hora que sai essa lista. As pessoas falam tanto, isso é horrível... é ruim, não é bom. Porque aí você fica com pena, não tem casa pra todo mundo que precisa. Não tem. (...) Não é a gente que dá casa, as casas são vendidas. E outra coisa, é feita toda uma inscrição com os critérios que tem lá. A gente tenta explicar (...), mas só que quando chega lá, na hora eles acham que a culpa é da gente, e não é. (RT 9).

Na passagem acima, verifica-se um indício de que os espaços para tomada de decisão dos burocratas de nível de rua são insuficientes para atender às necessidades dos candidatos. Como necessidades, entende-se o sentido de atendimento a situações não previstas pelos formuladores políticos ou que, para determinado contexto, não se aplicam, impossibilitando que tenham condições de conceber solução. Lipsky (2010) relata que os burocratas de nível de rua estão no que pode ser chamado de centro de controvérsia política, visto que sofrem pressões de caráter institucional e advindas do público alvo da ação governamental.

Para realizar o processo de hierarquização e seleção dos candidatos são estabelecidos alguns critérios, a saber: 3 (três) nacionais e, como opcional, 3 (três) locais. Essa indicação está estabelecida por meio da Portaria nº 610/2011 do Ministério das Cidades. Assim, pressupõe-se que os formuladores compreenderão a capacidade e a necessidade de intervenção dos *street-level bureaucrats*, mas, não obstante, devem receber o aval do Conselho Municipal de Habitação ou outro órgão colegiado similar.

Se pudesse ocorrer algum engano na interpretação dos documentos normativos, o cenário se apresentaria ainda mais surpreendente quando analisada a implementação na prática. Nem burocratas, nem conselhos definiram os critérios adicionais, e, sim, os Agentes Estaduais da COHAB-MG. A Portaria nº 26/2011, por meio de um anexo, abre precedentes para que não somente os municípios, como também estados, Distrito Federal e entidades organizadoras estabeleçam os critérios adicionais.

Essa situação impossibilita a ampliação do já limitado espaço para discricionariedade dos servidores, todavia, houve a necessidade de tomar esse posicionamento. Para selecionar candidatos foi preciso padronizar os cadastros de modo a otimizar a utilização do “software” que recebia as informações dos candidatos. É interessante perceber que, por motivos técnicos, não foi possível abranger a diversidade que pode ser encontrada no estado de Minas Gerais, para tornar prático e viável o processo de seleção.

A integração entre famílias e o novo “Lar”

Além das fases já destacadas, os agentes municipais atuam na realização do chamado Trabalho Técnico Social (TTS), que ocorre antes e após a entrega das unidades habitacionais, tendo como objetivo a integração entre as famílias e a formação de um sentimento de comunidade. Essa ação é importante, tendo em vista que diferentes famílias, em contextos diversos, foram alocadas na mesma região, o que dificulta a formação de um ambiente social.

Para que o trabalho social realmente atinja seus objetivos e contribua para uma melhor adaptação das famílias no novo território é essencial que os burocratas de nível de rua tenham liberdade para definir as bases que serão trabalhadas com as famílias beneficiárias:

A liberdade pra construir o projeto é fundamental, porque senão o programa não funciona, se vier de cima pra baixo como acontecia muitas vezes nos programas no Brasil. Mas eles não sabem o que acontece aqui no Vale do Jequitinhonha. Talvez no Sul de Minas eles tem problemas com cheias, aqui nós temos problemas com a estiagem. Nós passamos muito tempo sem chuva e nós temos problemas de geração de emprego e renda. As pessoas não tem muitas opções pra trabalhar. Tem X postos de trabalho, então eu sei o que posso trabalhar com geração de emprego e renda. Essa liberdade é fundamental pra que o programa funcione. (RT 11).

As AE's, compreendendo a importância dessa liberdade, atuaram como uma equipe de apoio, interferindo quando necessário. A preocupação em não determinar ações padronizadas para serem implemen-

tadas nos municípios foi percebida, entretanto ainda é preciso avançar no sentido de dar condições aos responsáveis técnicos de colocar em prática os já limitados espaços para discricionariedade.

O caráter de padronização encontrado nas etapas do processo de implementação do PLHP/PMCMV reduz as possibilidades para uso do poder discricionário pelos burocratas locais, entretanto há quem defenda essa capacidade de ação como positiva e necessária (Lotta, 2010).

Muitos dos problemas destacados ao longo deste estudo já haviam sido detectados pelos burocratas de nível de rua entrevistados que, de acordo com a realidade local, tinham propostas para resolução da maioria dessas dificuldades. O fato de a implementação do programa não possuir um caráter de interatividade entre os diferentes atores que a compõem representa um obstáculo quanto à troca de informações entre atores de todas as esferas governamentais (municipal, estadual e federal) e da sociedade (empresas da construção civil, conselhos e população em geral).

Fatores limitantes da discricionariedade

O ponto comum dos RT's é que a ausência da apropriação dos conhecimentos legais para a realização das atividades é uma constante. Com pouca ou nenhuma informação referente à legislação e, portanto, às diretrizes e objetivos nela contidos, os RT's recorreram a sua experiência em programas e ações sociais anteriores e às AE da COHAB-MG. Desde a realização dos cadastros até a execução do trabalho social, o contato entre eles foi contínuo.

Conforme destacado por diferentes autores (Presman; Wildavsky, 1984; Najan, 1995; Viana, 1998; Silva; Melo, 2000; Hill; Hupe, 2002; Silva, 2009; Thomann,

2015), a implementação representa um processo que envolve a interação entre objetivos propostos e ações a serem executadas para seu alcance. A falta de entendimento frente aos objetivos no momento de execução das ações pelos agentes municipais pode possibilitar a criação de novas formas de desdobramento da política ou até mesmo novas políticas. Para minimizar os impactos negativos que poderiam ser gerados, seriam necessários dois elementos: a realização de treinamentos e a manutenção de um fluxo constante de informações.

Como comentado nesta pesquisa, o treinamento disponibilizado no âmbito do programa auxilia a etapa de cadastramento, algo estritamente técnico. Para as demais etapas, principalmente no que se refere ao trabalho social, presume-se que os responsáveis técnicos possuem conhecimento, por meio de sua formação acadêmica (a maioria em serviço social) e de experiências anteriores, suposição que não se confirmou na pesquisa de campo.

Considerando o monitoramento das ações realizadas pelos burocratas municipais, identificou-se que ele deve ser realizado, principalmente pela COHAB-MG, em todas as etapas de implementação, contudo é percebido somente na execução do trabalho social, quando são solicitados relatórios, listas de presença, material expositivo, dentre outros arquivos que possibilitam um acompanhamento à distância. Para as demais etapas (divulgação, cadastramento, hierarquização e seleção de candidatos) não foram destacados elementos que permitiriam acompanhar o andamento das atividades.

As dificuldades para o acompanhamento dos implementadores foi apontada por Hupe e Hill (2007), segundo os quais, devido a fatores e influências sofridas pelos burocratas, administradores e *policy makers*, possuem limitado ou nenhum controle de suas ações.

Se o monitoramento das atividades dos RT's é limitado a um procedimento específico, nas atividades dos engenheiros locais ele é inexistente, pelo menos na opinião dos entrevistados. A consequência do não acompanhamento é a não realização das obras de infraestrutura, o que implica em atrasos na entrega dos empreendimentos. Quanto à seleção do terreno, tal problema é minimizado devido aos padrões que devem ser seguidos, contudo isso não garante que será escolhido o terreno mais adequado (em termos de proximidade com serviços e equipamentos públicos), não excluindo a necessidade de monitorar o processo.

Outro importante fator de impacto frente à atuação dos burocratas de nível de rua diz respeito aos recursos, sejam eles financeiros, técnicos ou humanos. Os responsáveis técnicos relataram que para as etapas de divulgação, cadastramento e hierarquização e seleção dos candidatos não faltaram recursos, haja vista que foram utilizados espaços e equipamentos cedidos pelas próprias prefeituras. Esse apoio é fundamental para que ocorra a implementação do programa. Já em relação ao trabalho social, destaca-se que também houve apoio além da participação de agentes de outras secretarias municipais (saúde, educação, fazenda, dentre outros) e agentes municipais e estaduais (polícia, bombeiros, dentre outros) em relação à elaboração e realização de palestras.

Entretanto, faltaram recursos financeiros para a realização de visitas ao empreendimento, aquisição de material lúdico e, principalmente, realização de cursos de formação profissional. A não previsão de uma reserva de recursos do empreendimento global em ofertas públicas para o trabalho social dificultou a realização de todas as atividades previstas. Como consequência, somente em um dos vinte municípios visitados foi identificada a rea-

lização de cursos de formação profissional. Esse fato prejudica a vertente de “Desenvolvimento Socioeconômico” apontada pelo Ministério das Cidades, que prevê, além da articulação entre políticas públicas, o apoio e implementação de iniciativas de geração de emprego e renda.

Recursos humanos escassos também foi um ponto abordado, particularmente para a realização dos cadastramentos, que demandaram períodos de trabalho extras e fora do horário normal de funcionamento. As atividades do programa são vistas pelos RT's como algo extra, uma carga de atividades adicional que pode impactar no modo como são realizadas as funções.

Essa sobrecarga de ações, mesmo que temporária, requer incentivos de ordem financeira. Pelo menos é o que afirmaram RT's (em maior número) e EL's (em menor incidência). As diferenças entre responsáveis técnicos e engenheiros locais quanto ao nível que ensejam em relação a incentivos financeiros podem ser explicadas pela percepção em relação à sobrecarga de trabalho. Os EL's não consideraram que seu departamento sofreu com sobrecarga de atividades, fato que pode ter reduzido a pressão por incentivos.

No tocante à disponibilidade de recursos financeiros para a realização das atividades, os EL's entrevistados, sem exceção, consideraram que deveriam estar previstas provisões para a realização das obras de infraestrutura. O formato de financiamento foi considerado oneroso para os municípios, visto suas restrições orçamentárias e baixa capacidade de arrecadação.

Para evidenciar esse panorama de limitações, foram apresentadas no Quadro 3 as características ambientais que, de acordo com Lipsky (2010), influenciam na maneira como os burocratas exercem seu poder discricionário.

Quadro 3 - Características de discricionariedade e implicações práticas

Características	Principais Ocorrências Práticas
Recursos	Trabalhar com recursos escassos é uma máxima da administração pública, demandando uma melhor alocação de recursos. Evidenciando os EL's em sua etapa de seleção do terreno, constata-se que o fato de o preço ser o fator cujo impacto possui a maior relevância no processo de decisão acaba limitando a sua ação em termos de selecionar um terreno com melhores características técnicas, ficando tal escolha a cargo dos gestores locais. Em termos da área social, esta limitação é mais clara quando se aproxima da proposição de temas para discussões e ações a serem desenvolvidas com as famílias. A ausência de dotações orçamentárias para sua realização reduz as possibilidades de prospectar cursos ou eventos aos quais o próprio burocrata considera como importantes.
Demanda	As pressões da população para construção de novos empreendimentos nos municípios são constantes, principalmente naqueles que já possuem um conjunto habitacional. O fato é que a descrença presente em grande parte da população é um fator dificultador para o estabelecimento da demanda inicial em determinado município, haja vista que aqueles que não confiaram que o programa teria continuidade sequer se cadastraram. Essa cobrança impacta no sentido de que os próprios burocratas se sintam responsáveis pela demanda por novos empreendimentos e atuem para prospectar novas oportunidades.
Objetivos das Ações Públicas	No caso dos municípios menores e sua relação com programas habitacionais, o panorama é ainda mais profundo, uma vez que o conhecimento quanto aos objetivos é baixo a ponto de não conhecerem parte dessas situações conflitantes. A situação mais apresentada pelos burocratas não foi colocar em prática seu poder discricionário, mas buscar o conhecimento de outro órgão ao qual atribuem legitimidade para tomar determinadas decisões: a COHAB-MG. Percebeu-se que há uma dependência da COHAB-MG em relação aos processos que não se apresentam de forma tão clara. Na maioria das situações, os burocratas não se consideram legítimos para tomar decisões.
Desempenho	A ausência do monitoramento das ações dos burocratas é reconhecida, tanto por eles quanto pelas Agentes Estaduais (AE). A distância e a limitação do corpo técnico dos AE's são consideradas explicações para essa ausência. Foram identificadas poucas ações em que os burocratas foram determinantes, destacando-se o papel deles em relação ao acontecimento ou não das reuniões do trabalho social. Foram relatados o recebimento de "relatórios vazios" cujos trabalhos de planejamento e execução das reuniões possivelmente não foram realizados. A explicação foi de que não houve interesse dos beneficiários, situação prontamente questionada pelos AE. Contudo, o não acompanhamento do desempenho das ações dos burocratas foi presente.
Clientes não volus	Não foram percebidas alterações no comportamento dos burocratas pelo fato de não serem penalizados por possíveis execuções falhas. Considerar somente a opinião dos burocratas frente a esta situação pode ser considerada uma ação inválida, pois os mesmos poderiam não expor situações em que expressassem um sentimento negativo quanto a sua atuação. Nesse sentido, considerando os AE's, detectou-se, em limitados casos, momentos em que esta característica impactasse em sua escolha de atuação para uma melhor ou não (o que vem a ser mais provável) implementação do programa.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados da pesquisa e fundamentado em Lipsky (2010).

O ambiente ao qual os burocratas de nível de rua estão envolvidos para realizar a implementação do Programa Lares Habitação Popular possui consideráveis restrições. Recursos (técnicos e financeiros), excessiva carga de trabalho, falta de treinamento, ausência de incentivos e despreparo em relação à conhecimentos técnicos são algumas das limitações que dificultam as ações dos burocratas, bem como o uso de seu poder discricionário.

Superar todas essas dificuldades requer uma mudança estrutural nos municípios de pequeno porte, cujas deficiências financeiras e técnicas são reconhecidas. Todavia, decisões de conteúdo mais simples e de caráter imediato podem ser tomadas como forma de minimizar essas restrições.

Considerações finais

Retomando a finalidade do estudo, teve-se como objetivo identificar e analisar a participação dos burocratas de nível de rua na implementação do PLHP/PMCMV, buscando compreender como os mesmos influenciam a sua implementação.

Verificou-se consideráveis limitações quanto ao efetivo exercício da discricionariedade pelos burocratas de nível de rua, sendo que falta de informação, capacitação e conhecimentos técnicos foram alguns dos fatores que agiram como limitantes do poder discricionário.

Ao limitar o poder discricionário dos burocratas de nível de rua, percebe-se, de forma evidente, o caráter centralizador ainda presente na administração pública brasileira. Mesmo havendo avanços rumo à descentralização de atividades em pontos específicos, a implementação ainda não é vislumbrada de forma interativa em relação aos seus distintos atores.

Estudos como os de Majone e Wildavsky (1995), Matland (1995), Hupe e Hill (2007) e Lipsky (2010) apontam para a importância de uma mudança nesse quadro ao considerarem que os burocratas de nível de rua poderiam ou deveriam influenciar de maneira mais intensa o processo de planejamento das políticas públicas.

Conclui-se que as limitações que circundam os burocratas de nível de rua, em especial nos municípios com população inferior à 50 mil habitantes, influenciam na efetividade das suas ações e na capacidade de dispor, de maneira ampla, do seu poder discricionário. Com recursos parcos, monitoramento de atividades ineficiente, bem como a falta de mecanismos de comunicação entre os implementadores, os burocratas de nível de rua têm limitações em sua característica de agentes de fronteira das ações públicas.


Os burocratas de nível de rua não agem como protagonistas entre os implementadores do PLHP/PMCMV. Ainda que possuam grande importância, não são capazes de colocar em prática a sua capacidade de influenciar a estrutura do programa. Considerando a base teórica referente ao tema, é inegável que estes são protagonistas da execução das políticas e programas públicos, contudo, na prática analisada, atuam como meros coadjuvantes.

Referências

- ARRETCHE, M. (coord.); VASQUEZ, D.; FUSARO, E. *Capacidades Administrativas, Déficit e Efetividade na Política Habitacional*. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação/ Ministério das Cidades/ Centro de Estudos da Metrópole, 2007.
- BARDACH, E. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Massachusetts: MIT Press, 1977.
- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2009.
- BARRETT, S. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. *Public Administration*, v. 82, n. 2, p. 249-262, 2004.
- BRASIL. *Lei 11.977, de 7 de julho de 2009*. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm. Acesso em: 29 ago. 2022.
- BRASIL. Ministério das Cidades. *Portaria nº 21, de 22 de janeiro de 2014*. Aprova o Manual de Instruções do Trabalho Social nos Programas e Ações do Ministério das Cidades. Brasília, 2014. Disponível em: https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF/Portarias/2014/portaria_21_2014_trabalho_social.pdf. Acesso em: 29 ago. 2022.
- BREWER, G.; DELEON, P. *The Foundations of Policy Analysis*. Monterey: Brooks, Cole, 1983.
- BRYNARD, P. Policy implementation. In: CLOETE, F.; WISSINK, H. (org.). *Improving public policy*. Pretoria: Van Schaik. 2000.
- CUNHA, E. D.; CUNHA, E. S. Políticas Públicas Sociais. In: CARVALHO, A. et al. (org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Proex, 2002.
- DEVARAJAN, S.; KHEMANI, S. If politics is the problem, how can external actors be part of the solution? *Policy Research Working Paper*, Washington, DC, n. 7761. World Bank Group, 2016. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/906091469456194816/If-politics-is-the-problem-how-can-external-actors-be-part-of-the-solution>. Acesso em 2 ago 2016.
- DYE, T. R. *Understanding public policy*. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education, Inc. 12th ed. 2008.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (FJP). Centro de Estatísticas e Informações. *Déficit Habitacional Municipal no Brasil 2010*. Belo Horizonte: FJP, 2013. 169p. Disponível em: http://fjp.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/04/21.05_Relatorio-Déficit-Habitacional-no-Brasil-2016-2019-v2.0.pdf. Acesso em: 30 ago. 2022.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, p. 2011-259, 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em 20 jun. 2013.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing Public Policy*. London: Sage, 2002.

- HUPE, P.; HILL, M. Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, Oxford, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.
- JANN, W.; WEGRICH, K. The Theories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (ed.). *Handbook of policy analysis: theory, politics, and methods*. Boca Raton: CRC Press, 2007.
- LIPSKY, M. *Street-Level Bureaucracy: dilemmas of the individual in Public Services*. 30 ed. New York: Sage, 2010.
- LOTTA, G. S. *Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família*. 2010. 295f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- LOTTA, G. S. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. P. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 221-259.
- LUBAMBO, C. W. Desempenho da Gestão Pública: que variáveis compõem a aprovação popular em pequenos municípios? *Sociologias*, Porto Alegre, v. 8, n. 16, jul./dez. 2006.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 1995.
- MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 1. ed. São Paulo: Atlas S. A., 2007.
- MATLAND, R. E. Synthesizing the Implementation Literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.
- MAY, J. P.; WILDAVSKY, A. *The Policy Cycle*. Beverly Hills: Sage, 1978.
- MEIER, K. J.; O'TOOLE, L. J. *Bureaucracy in a democratic state: a governance perspective*. Baltimore: JHU Press, 2006.
- MEYERS, M. K.; VORSANGER, S. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas. In: PETERS, B; PIERRE, J. (org.) *Administração Pública Coletânea*, São Paulo: Unesp, 2010.
- OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.
- PIRES, R. R. C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. de. (org.). *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 182-220.
- POSAVAC, E.J.; CAREY, R. G. *Program evaluation: methods and case studies*. 4. ed. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1992
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1973.
- RODRIGUES, L. P. D.; SILVEIRA, S. F. R. Agenda e Políticas Públicas: o papel da sociedade nos rumos da habitação de interesse social em Minas Gerais – Brasil. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL GRUPO

- DE INVESTIGACIÓN EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, 5., 2014, Madrid. *Anais [...]*. Madrid: GIGAPP, set. 2014.
- RUA, M. G.; AGUIAR, A. T. A Política Industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 12, 2009.
- RUA, M. G. *Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos*. Textos elaborados para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento, 1997.
- SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, E. (org.). *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, v. 2, 2006.
- SECCHI, L. *Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos*. São Paulo, Cengage Learning, 2010.
- SELZNICK, P. Foundations of the theory of organizations. *American Sociological Review*, v. 13, n. 1, p. 25-35, 1948 *apud* OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov./dez. 2012.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Campinas: NEPP/Unicamp – Caderno n. 48, 2000. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/143/CadPesqNepp48>. Acesso em: 30 ago. 2022.
- SMITH, K. B.; LARIMER, C. *The Public Policy Theory Primer*. Boulder: Westview Press, 2009.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v 18, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.
- THEODOULOU, S. Z. How Public Policy is Made. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: Pearson Prentice Hall, 1995, p. 86-96.
- THOMANN, E. Is Output Performance all about the Resources? A Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis of Street-Level Bureaucrats in Switzerland. *Public Administration*, New Jersey, v. 93, n. 1, p. 177-194, 2015.
- TUMMERS, L. G.; BEKKERS, V. J. J. M. Policy implementation, street-level bureaucracy and the importance of discretion. *Public Management Review*, v. 16, n. 4, p. 527-547, 2014.
- WEATHERLEY, R.; LIPSKY, M. Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: implementing special education reform. *Harvard Educational Review*, v. 47, n. 2, p. 170-96, 1977.
- WEATHERLEY, R. *Reforming Special Education: Policy Implementation from State Level to Street Level*. Cambridge, MA: MIT Press, 1979 *apud* HUPE, P.; HILL, M. Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, Oxford, v. 85, n. 2, p. 279-299, 2007.



Implementação do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA): a trajetória de operacionalização da modalidade Compra Institucional na Universidade Federal de Viçosa-MG

Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado
Marcelo Miná Dias
Nathalie Abreu Fidelis da Silva
Lusvânio Carlos Teixeira

A agricultura familiar vem ganhando espaço nos debates e estudos sobre a formulação e implementação coletiva de programas e políticas públicas no Brasil, mostrando a importância desse segmento para um desenvolvimento socioeconômico mais equilibrado e sustentável no meio rural. A elaboração de políticas públicas que focalizam a agricultura familiar contribuiu para sua legitimação política e o reconhecimento social de sua importância na sociedade brasileira (Müller; Silva; Schneider, 2012).

Apesar de sua incontestável importância econômica e social, é comprovada a histórica escassez de investimentos públicos em apoio à agricultura familiar em comparação à agricultura empresarial (Buainain; Romero; Guanzirolí, 2003; Delgado, 2003). Essa postura política do Estado brasileiro, ainda que timidamente, vem mudando com a implantação de um leque diversificado de políticas públicas recentes voltadas para a agricultura familiar (Grisa; Schneider, 2014). Tais políticas buscam ir além da intervenção em processos produtivos, considerando também a multidimensionalidade das questões que afetam a vida e a produção na agricultura familiar (Freitas *et al.*, 2011), e têm contribuído para resgatar, manter e fortalecer a produção de produtos agrícolas tradicionais por meio do desenvolvimento dos mercados locais e regionais (Dias *et al.*, 2013).

Nesse bojo de políticas públicas, inserem-se os programas de compras governamentais. Em 2003, por meio da Lei Federal nº 10.696, foi criado o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), cujo objetivo é auxiliar a comercialização dos produtos oriundos da agricultura familiar, iniciativa recente na história do país (Dias *et al.*, 2013). Ao eleger a agricultura familiar como protagonista do abastecimento dos mercados institucionais, o programa se apresenta como opção estratégica na indução de uma nova dinâmica de desenvolvimento rural, desenvolvimento territorial endógeno e oportunidades aos agricultores familiares, capaz de promover a inclusão social, a segurança alimentar, o combate à pobreza e a redução das desigualdades (Dias *et al.*, 2013). Essas oportunidades se concretizam no cotidiano da agricultura familiar, de suas organizações, dos mediadores sociais que a apoiam, bem como dos gestores públicos que buscam operacionalizar os programas em desafios à realização de suas intenções e objetivos (Silva; Dias; Silva, 2014).

As oportunidades criadas pelo programa são potencializadas pela inclusão de uma nova modalidade, em 2012, denominada Compra Institucional (PAA-CI), a qual determinou posteriormente, pelo Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015, para todos os órgãos da União que recebam recursos para compra de alimentos, a aplicação de, no mínimo, 30% para compra da agricultura familiar a partir de 2016. Essas ações aumentam expressivamente a possibilidade de abrangência da compra governamental da agricultura familiar, permitindo o acesso a um mercado potencial de R\$7 bilhões anuais (Brasil, 2015).

Até então, as ações e instrumentos do PAA eram desenvolvidas de forma centralizada pelo Grupo Gestor e pela Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB), restando pouco espaço de manobra para os

agentes regionais e locais participarem efetivamente de sua formulação, implementação e avaliação. Para Dias *et al.* (2013), a centralização de todo o poder e decisões para a aprovação dos projetos em Brasília contribuiu para a lentidão do processo de compra, minando a credibilidade do programa junto a seu público alvo.

Nesta perspectiva, o PAA-CI traz inovações às políticas públicas de compra governamental ao descentralizar e ampliar o leque de opções de compras públicas da agricultura familiar. Esta modalidade dá acesso aos mercados alimentares demandados por hospitais, quartéis, presídios, restaurantes universitários, refeitórios de creches, escolas filantrópicas entre outros.

Müller (2007) aponta a potencialidade para estudos sobre o acompanhamento do processo de formulação e implementação do PAA, que, como toda política, está em constante transformação. Desta forma, dado o caráter inovador dessa política, especificamente as modificações recentes, estudos que busquem analisar o processo de implementação do programa são necessários para contribuir com a sua efetividade, eficácia e contínua melhoria, além de subsidiar futuras decisões por parte dos gestores públicos e órgãos governamentais que precisarão implementá-lo em 2016. Ademais, o levantamento das modificações, melhorias e das barreiras encontradas serviram de base para o contínuo aperfeiçoamento de políticas públicas voltadas ao segmento agricultura familiar.

Em decorrência disso, o objetivo principal deste trabalho é analisar o processo de implementação do Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade Compra Institucional no contexto da Universidade Federal de Viçosa. Nesse sentido, buscou-se caracterizar o PAA-CI entendendo quais os fatores e motivos que possibilitaram a emergência e implantação do

programa dentro de um contexto político-institucional específico. Além disso, este trabalho buscou identificar os atores e instituições envolvidos na implementação do programa, bem como o papel destes na elaboração e operacionalização do PAA-CI.

Escolheu-se como objeto de estudo o caso de implementação na Universidade Federal de Viçosa (UFV) por representar uma experiência significativa, ao ser a única instituição pública do estado de Minas Gerais a implantar o PAA-CI. Ademais, a UFV foi a segunda universidade brasileira a operacionalizar o programa, num total de quatro universidades, e atualmente é a única universidade federal fora do eixo Sul do País a estar com o programa em execução.

Por ser muito recente, ainda são insuficientes estudos sobre a modalidade Compra Institucional. A maioria das pesquisas sobre o PAA se concentra na modalidade Compra com Doação Simultânea, havendo uma lacuna teórica de estudos que analisem a nova modalidade, o que se explica pela sua novidade. Do ponto de vista metodológico, isso representa alguns obstáculos devido à falta de subsídios ao estudo aqui proposto. Aliado a esse fator, o pouco tempo de existência e efetivo funcionamento do PAA-Compra Institucional na UFV, operacionalizado há apenas 3 (três) chamadas públicas, não permite que se tenha um acúmulo de estudos sobre o assunto.

Fundamentação teórica

Políticas públicas e o ciclo político

O estudo sobre política pública tem sua origem na Ciência Política, porém não se resume apenas a um ramo dela, podendo também ser objeto de outras áreas do conhecimento e ser utilizada para entender como e por que os governos optam por determinadas ações (Souza, 2006).

Conforme Teixeira (2002), políticas públicas podem ser definidas como diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, bem como regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade. São políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Na prática, transformam-se em planos, bases de dados ou sistemas de informação, programas ou projetos que trazem por si uma visão de determinado problema e uma proposição para enfrentá-lo. Após implementadas são submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação (Teixeira, 2002; Souza, 2006).

As políticas públicas têm como objetivo responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade considerados vulneráveis. Visam, também, ampliar e efetivar direitos de cidadania, bem como promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda (Teixeira, 2002).

Esse campo tem se convertido, cada vez mais, em objeto de análise que atrai a atenção de diversos grupos, dentre os quais os gestores e pesquisadores, que se debruçam sobre as diversas formas assumidas pela relação Estado-sociedade. Para esta análise foi desenvolvido um referencial que busca modelizar o processo de elaboração e implementação de uma política, denominado ciclo político (Serafim; Dias, 2012).

O ciclo de políticas públicas tem sido utilizado em diferentes contextos e áreas como referencial teórico para estudar e analisar políticas públicas. Esta tipologia vê a política como um ciclo deliberativo formado por várias fases que constituem um processo dinâmico e de aprendizado (Souza, 2006). Segundo Frey (2000), o ciclo político possui tradicionais divisões que pouco se diferenciam. Assim, pode-se subdividi-lo nos seguintes

estágios: percepção e definição de problemas, definição de agenda, elaboração de programas e decisão, implementação e, finalmente, avaliação e eventual correção da ação (Souza, 2006; Frey, 2000).

Para Frey (2000), ao dividir o agir público em fases do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ciclo político revela-se um modelo heurístico importante para a análise da vida de uma política pública. A utilização desta metodologia de análise é importante uma vez que as ênfases, os atores e os processos em cada um são diferentes, tornando-se possível a compreensão das relações estabelecidas (Saraiva, 2006).

Apesar de ser criticado por entender as etapas de forma linear e sequencial, não levando em conta as retroalimentações e *feedbacks* entre as etapas, bem como a supressão de algumas delas, o seu caráter heurístico e didático supera as suas dificuldades e insuficiências, pois permite desenvolver o aprendizado crítico sobre a administração pública a partir da análise dos processos, atores sociais, interações e instituições inseridos em cada uma das fases da política pública (Tinôco, 2008). Para Drumond (2014), a identificação de características e problemas inerentes a cada etapa e as respectivas propostas de soluções têm permitido a elaboração de modelos teóricos que contribuem para a compreensão do desenvolvimento das políticas públicas, auxiliando os gestores nos processos de tomada de decisão.

A fase da percepção e definição de problemas se refere ao momento em que um problema é identificado e geralmente ganha relevância política por meio da mídia e de outras formas de comunicação política e social (Frey, 2000). Esta etapa está fortemente relacionada à ação de diferentes grupos de interesse que buscam in-

serir suas reivindicações nas agendas governamentais, este processo é denominado *definição de agenda*.

No estágio de definição da agenda é que se decide efetivamente se um tema será inserido na pauta política. Nesta fase é realizada uma avaliação preliminar sobre os custos e benefícios das várias opções disponíveis de ação (Frey, 2000).

A inclusão de determinada demanda na agenda dos governos decorre do atendimento de pelo menos um dos seguintes fatores: i) mobilização política de grandes grupos, pequenos grupos dotados de poder ou por ação de indivíduos estrategicamente posicionados; ii) constituir-se uma calamidade ou catástrofe, em que o ônus de não resolver o problema é maior que o ônus de resolvê-lo; iii) constituir-se em uma oportunidade a partir da qual se obtém vantagens (Rua, 1997).

Para Souza (2006), a formulação de políticas públicas se refere à etapa em que os governos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças na sociedade. Segundo Frey (2000, p. 228),

“normalmente precedem ao ato de decisão propriamente dito processos de conflito e de acordo envolvendo pelo menos os atores mais influentes na política e na administração”.

Conforme Jann e Wegrich (2007), é durante a fase de formulação que problemas, propostas e demandas são transformadas em programas de governo.

A etapa da implementação, foco deste trabalho, refere-se à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com o objetivo de cumprir as metas definidas no processo de formulação das políticas (Silva; Melo, 2000).

A análise desta etapa não envolve apenas verificar como se dá a execução do programa, mas também quais os órgãos e instituições participam da implementação, qual o papel de cada um deles e como de fato eles se relacionam, como o orçamento e os recursos são distribuídos, quais os principais fatores que favorecem a implementação e quais a dificultam (Drumond, 2014).

Segundo Rua (1997), a fase de implementação de políticas abrange todo o conjunto de decisões e ações que devem ser realizadas pelos atores ou instituições governamentais e por demais grupos ou indivíduos de natureza privada para que a política formulada e seus objetivos sejam alcançados, ou seja, refere-se às ações para que determinada política saia do papel.

Na fase de execução, as instituições e organizações responsáveis por sua implantação exercem grande influência nos processos de implementação e, por consequência, em seus resultados (Jann; Wegrich, 2007).

A análise da implementação do PAA permite identificar como o programa foi elaborado e executado, quais instituições e atores participam desta implementação, o papel de cada um deles, quais os principais fatores que favorecem e quais dificultam a implementação e quais as principais modificações ao longo de sua execução.

Por fim, a última fase do ciclo político é a avaliação, que pode ser entendida como a análise sistemática do processo ou dos resultados de um programa ou de uma política, tornando-se de fundamental importância para o seu aprimoramento (Cunha, 2018).

O Programa de Aquisição de Alimentos

O Programa de Aquisição de Alimentos foi instituído pelo Art. 19 da lei Federal nº 10.696, de 2 de julho de 2003, sendo regulamentado pelo Decreto nº 6.447, de

7 de maio de 2008, a partir de uma articulação do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Essa lei desburocratizou o processo de aquisições de produtos da agricultura familiar para atender aos programas públicos ao dispensar as regras de licitação, possibilitando uma maior presença do Estado no apoio aos processos de comercialização da produção dos agricultores familiares (Mattei, 2007). Seu objetivo principal está inserido na concepção de desenvolvimento rural, sendo seu público alvo os agricultores familiares, que têm como entrave a comercialização dos produtos.

O PAA avançou de forma a complementar as ações das políticas de segurança alimentar e nutricional e se consolidou como um polo organizador das demandas institucionais dos produtos da agricultura familiar. O programa contribui com a geração de renda para os agricultores familiares e, de forma complementar, melhora as condições de alimentação das pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade social ou em situação de insegurança alimentar.

Inicialmente, o PAA apresentou certa “timidez” devido a mudanças políticas como a extinção do Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA), bem como pelo fato de ser compreendido a partir da lógica de um projeto piloto pelas organizações da agricultura familiar (Müller, 2007). Entretanto, o programa ganhou importante projeção nacional e internacional a partir de sua expansão, exposição dos resultados relacionados às dinâmicas locais e ao fortalecimento da agricultura familiar e o crescente debate sobre a construção social dos mercados (Grisa; Schneider, 2014).

Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa tem caráter exploratório e descritivo. Exploratório na medida em que coleta informações acerca do conteúdo já disponível sobre a atuação do PAA na modalidade Compra Institucional na UFV, tais como relatórios das entidades envolvidas em sua implementação, pesquisas anteriormente realizadas, artigos publicados etc.; e descritivo uma vez que realiza incursões a campo, traçando as características do contexto local no qual a política pública está sendo implementada. Com base nas características e objetivos desta pesquisa, bem como na natureza do objeto, sua abordagem é qualitativa.

Os dados foram coletados no período de 24 de setembro a 30 de novembro de 2015 por meio de entrevistas com atores envolvidos na implementação do PAA-CI em nível local. Inicialmente, foram realizadas entrevistas com informantes-chave e, a partir dessas informações, localizados os principais atores envolvidos na elaboração e implementação do programa na Universidade Federal de Viçosa. Também foram realizadas entrevistas com atores de entidades da sociedade civil organizada e com representantes das organizações de agricultores familiares que acessaram o programa.

Dessa forma, foram realizadas entrevistas com diversos atores: gestores governamentais, professores e membros da administração superior da instituição, membros de organizações governamentais e não governamentais envolvidos no escopo do programa, tais como as entidades de apoio via extensão rural (EMATER-Empresa Pública de Assistência Técnica e Extensão Rural), organizações de apoio e assessoramento à agricultura familiar, movimentos sociais da agricultura familiar e organizações da agricultura familiar beneficiadas. Apesar de o número de pessoas envolvidas com

o programa ser maior que dezesseis, julgou-se esse número de entrevistados suficiente, uma vez que as informações e fatos desvendados já estavam chegando ao ponto de saturação, quando não se apresentam informações novas relevantes ao estudo, podendo-se dar como concluído o procedimento de levantamento de dados (Pires, 2008).

Foi utilizada a metodologia qualitativa de estudo de caso. Para Gil (2010), o procedimento técnico de estudo de caso proporciona uma visão geral acerca do problema pesquisado, além de oferecer a possibilidade de detectar fatores que influenciam ou são influenciados por ele.

A seleção do caso estudado se deu de forma intencional. Foi determinante para a escolha da UFV o fato de ser a segunda Instituição Federal de Ensino (IFE) do Brasil a implantar o programa, e a única IFE do estado de Minas Gerais a implementar o programa em um rol de apenas quatro universidades federais que estão operacionalizando o PAA.

A instituição está localizada no estado de Minas Gerais, onde a agricultura familiar possui grande relevância. É o segundo estado brasileiro com maior número de estabelecimentos enquadrados como familiares (França; Del Grossi; Marques, 2009). Segundo dados do Censo Agropecuário de 2006 (IBGE, 2006), o estado possuía 437.415 estabelecimentos da agricultura familiar, 79% do total dos estabelecimentos agropecuários, ocupando mais de 1,1 milhão de pessoas nesta atividade.

No contexto regional, a universidade pertence à Mesorregião da Zona da Mata, que tem sido apontada como demandante de políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar, de combate à pobreza, ao êxodo rural e à insegurança alimentar e nutricional (Simão; Silva; Silveira, 2014). Segundo Netto e Diniz (2005), esta região concentra municípios em franco

processo de estagnação econômica, com decréscimo populacional no meio rural e com elevado grau de urbanização nas cidades, indicando que merece atenção especial dos gestores públicos, bem como pesquisas com vistas a superar os obstáculos e gargalos da implementação de políticas públicas.

Essa caracterização demonstra a situação de insegurança social e econômica vivenciada por parte considerável da agricultura familiar na região. Desta forma, pode-se classificá-la como região foco das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento rural e econômico. Diante desse quadro, o PAA-CI surge como uma nova opção de mercado e de desenvolvimento aos pequenos agricultores, contribuindo para o aumento da renda do produtor e, conseqüentemente, para a sua permanência no campo.

Nesse sentido, foram utilizadas técnicas de coleta de dados através de dados secundários, análises documentais e também a realização de entrevistas semiestruturadas. Segundo Yin (2010), entrevistas são usualmente aplicadas em estudos sobre questões de avaliação subjetiva. O autor defende a entrevista como uma das principais fontes de informação para um estudo de caso, porque a maioria delas trata de questões humanas e, ao serem registradas e analisadas aos olhos de pesquisadores específicos e respondentes bem informados, podem dar interpretações importantes para uma determinada situação.

Além disso, foi empregada a técnica de categorização na análise das entrevistas, utilizada, particularmente em pesquisas do tipo qualitativo (Richardson, 2010). Para Bardin (2011, p. 145),

“a categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação, e em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos”.

Portanto, as respostas foram categorizadas mediante as características incomuns a cada uma das entrevistas realizadas.

Resultados e discussão

O que é e como funciona o PAA-Compra Institucional?

Na modalidade Compra Institucional os recursos advêm da entidade proponente. Cada agricultor pode vender até R\$ 20.000,00 por ano, independente de já fornecer a outras modalidades do PAA ou PNAE. Já a organização coletiva pode vender até R\$6 milhões por órgão comprador.

Nessa modalidade, assim como nas demais, há dispensa de licitação, desde que sejam atendidos quatro requisitos: i) os preços têm que ser compatíveis com os vigentes no mercado, em âmbito local ou regional; ii) os beneficiários fornecedores e organizações fornecedoras devem comprovar, através da DAP, serem da agricultura familiar; iii) deve ser respeitado o valor máximo para aquisição de alimentos, por unidade familiar; e iv) os alimentos adquiridos devem ser de produção própria dos beneficiários fornecedores e cumpram os requisitos de controle de qualidade dispostos nas normas vigentes.

A definição do preço de aquisição dos produtos da agricultura familiar e sua organização são feitas pelo órgão comprador, que deve realizar no mínimo três pesquisas devidamente documentadas no mercado local

ou regional. Para os produtos orgânicos, na impossibilidade de pesquisa de preço, pode ser acrescido até 30% em relação aos preços estabelecidos para os produtos convencionais. O órgão ainda pode utilizar os preços de referência estabelecidos nas aquisições do PNAE.

Na UFV, o preço de referência foi coletado inicialmente em empresas no município de Viçosa que comercializavam produtos da agricultura familiar. Entretanto, esse preço não refletia a realidade dessa categoria social. Posteriormente, passou-se a coletar os preços de organizações da agricultura familiar da região, por meio de parceria com a Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares da UFV (ITCP-UFV) e o Centro de Tecnologias Alternativas da Zona da Mata (CTA-ZM), que fizeram o levantamento. Em seguida, foi feita uma média dos preços, eliminando as eventuais discrepâncias para a obtenção do preço de referência, que era o valor máximo de compra aceito pela instituição.

O processo de compra da UFV prioriza as propostas de acordo com os seguintes critérios:

- I – Agricultores familiares do Município;
- II – Os assentados da Reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas ou quilombolas;
- III – Os fornecedores de gêneros alimentícios certificados como orgânicos ou agroecológicos;
- IV – Grupos Formais sobre os Grupos Informais e estes sobre os Fornecedores Individuais;
- V – Organizações com maior porcentagem de agricultores familiares e/ou empreendedores familiares rurais no seu quadro de sócios, conforme DAP Jurídica.

A própria Resolução nº 50 oferece a opção de priorização, apesar de não ser obrigatória. No caso da universidade, foram utilizados critérios de priorização diferentes da normativa, tais como a inclusão do 4º e 5º itens. A priorização de grupo de mulheres constante na normativa foi excluída e a priorização de grupos agroecológicos subiu posições. Se por um lado esses são critérios que tendem a definir quem participa ou não da rede do PAA-CI, por outro, são fatores que favorecem a coesão de grupos, reforçando o cooperativismo e associativismo, bem como as práticas agroecológicas.

A instituição utiliza o critério de priorização apenas quando há empate nos preços das propostas, o que tem levado a competição entre as organizações participantes do edital. Para o representante da União Nacional das Cooperativas da Agricultura Familiar e Economia Solidária (UNICAFES), a concorrência por preço tem desmotivado os agricultores e suas organizações a participarem do processo, pois o retorno financeiro é limitado.

Por outro lado, como fator positivo, esse processo tem levado as organizações da agricultura familiar a se organizarem e se articularem. A Cooperativa de Produção da Economia Solidária (COOPROSOL) tem capitaneado a discussão e, junto às demais cooperativas filiadas à UNICAFES, estão se mobilizando com o objetivo de criar uma “Central de Comercialização”, que agrupará de dez a vinte cooperativas filiadas. Será essa central que participará da chamada pública e poderá direcionar a entrega a UFV entre as cooperativas filiadas, de acordo com a capacidade de produção, visando superar o gargalo referente à competição entre as cooperativas da região e ampliar as oportunidades para os cooperados.

Verificou-se que os padrões definidos para os produtos são similares aos dos mercados de *commodi-*

ties, o que se traduz na institucionalização de formatos negociados e definidos para substituir a diversificação do produto e da produção, que interessam aos grupos dominantes (Wilkinson, 2008). Apesar desta constatação, em alguns pontos a instituição adotou critérios que buscavam atender às especificidades e realidades da agricultura familiar, a exemplo do material e padrão da embalagem do feijão e do pó de café.

Num primeiro momento, a instituição começou a adquirir produtos da agricultura familiar como forma de avaliar a viabilidade desse mercado. Segundo os gestores, inicialmente os produtos eram comprados da agricultura familiar para serem servidos em apenas um sábado do mês, não deixando de comprar o mesmo produto via licitação. Com o acúmulo de experiência e a sedimentação da confiança no fornecimento do produtor, aumentaram-se os quantitativos e os períodos que serviriam os produtos desse mercado. Dessa forma, estabeleceu-se primeiro um processo de confiança entre o agricultor e os gestores do programa. Esses laços foram sendo consolidados para permitir a concretização do programa na instituição. Para Wilkinson (2008), essas relações de confiança, construídas a partir de repetidas transações entre os gestores públicos e os agricultores, criam uma reputação dos produtos da agricultura familiar, permitindo a ampliação da comercialização.

Antes da publicação do edital foi necessário o levantamento dos produtos que comporiam a chamada, utilizando como base a disponibilidade de produção na região. Nos dois primeiros editais, os produtos foram pesquisados por meio de levantamento da EMATER e de sugestões de membros da comissão do PAA. No terceiro, os produtos foram levantados por meio de uma parceria entre a universidade, a EMATER, a ITCP-UFV

e o CTA-ZM, entidades que tinham ligação direta com os agricultores familiares e suas organizações e puderam coletar, junto a essas organizações, o potencial de oferta e os preços. Esse processo foi apontado pelos gestores como de extrema complexidade, pois não havia dado oficial organizado e atualizado que apontasse o potencial de fornecimento da agricultura familiar na região.

Para Teixeira (2002), a publicização das políticas públicas é fundamental em virtude da presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral. Em relação à publicidade da chamada pública, observou-se que houve expressiva publicização e foram utilizados vários meios e canais de comunicação. Entretanto, verificou-se que uma das limitações de acesso ao programa é justamente a divulgação junto aos agricultores. A publicação somente no Diário Oficial não é a mais apropriada para divulgar um programa a nível local e regional, principalmente porque os agricultores encontram entraves para acessar a internet no meio rural. Esta constatação é corroborada pelos resultados da pesquisa, uma vez que nenhum dos representantes das organizações de agricultores beneficiados pelo programa citou o jornal como meio de acesso às informações sobre o PAA-CI. Estas foram repassadas, preponderantemente, pela EMATER e por organizações não governamentais de apoio e assessoramento à agricultura familiar.

O processo de entrega é feito de acordo com o cronograma especificado no edital da chamada pública. Para cada produto há um período de entrega em função de fatores como perecibilidade, capacidade de armazenamento e demanda do restaurante universitário. A inclusão de um cronograma no edital demonstra a preocupação com o planejamento da produção do agricultor familiar e modificação importante no processo de com-

pra da UFV, já que no processo de licitação os pedidos são feitos de acordo com a demanda da universidade, não ocorrendo este tipo de planejamento de entrega.

Para o controle, fiscalização e monitoramento das entregas, a instituição designa um representante que fica responsável por anotar, em registro próprio, todas as ocorrências relacionadas à execução do programa.

Como surgiu o PAA na Universidade Federal de Viçosa?

A implementação do PAA na UFV, momento em que ações foram efetivamente tomadas para que o programa saísse do papel (Rua, 1997), iniciou-se com a formalização de adesão ao PAA em 20 de dezembro de 2013. Nesse momento, ocorreu o lançamento do edital de chamada pública para aquisição de alimentos provenientes da agricultura familiar com recursos próprios da universidade.

Apesar da formalização em 2013, a compra da agricultura familiar já era discutida no âmbito da Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários (PCD) desde 2012. A iniciativa de debater a compra de alimentos da agricultura familiar iniciou-se através de diálogos entre professores vinculados à PCD e um professor do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia. O objetivo era viabilizar formas de adquirir produtos da agricultura familiar sem a necessidade de licitação. Neste momento, formou-se uma comissão informal do PAA, mesmo que a sua concepção ainda não estivesse definida. A partir deste ponto, verifica-se que a compra da agricultura familiar entra na agenda da Universidade Federal de Viçosa e inicia-se a construção de consciência coletiva sobre a necessidade de destinar parte do recurso gasto com alimentação à agricultura familiar na região.

Segundo Souza (2006), a construção desta consciência é fator poderoso e determinante na definição da agenda.

Conforme evidenciado por Rua (1997), verifica-se que a inserção da demanda de compra governamental de alimentos da agricultura familiar entrou na agenda da UFV a partir da mobilização de um pequeno grupo de professores dotados de poder e estrategicamente posicionados na hierarquia administrativa da instituição. Esses professores tinham como objetivo destinar parte do recurso gasto com alimentação para a região de Viçosa. Essa iniciativa entraria no bojo da Política de Segurança Alimentar e Nutricional da UFV que estava sendo elaborada e estruturada no sentido de fornecer gêneros mais saudáveis aos estudantes, especialmente àqueles em situação de vulnerabilidade. Entretanto, não encontraram caminhos para efetivá-la.

Vale ressaltar que esses atores já possuíam alguma familiaridade com o programa ou tinham ligação direta com agricultores familiares e suas organizações. Inclusive, um membro relata que discutia aspectos do Programa de Aquisição de Alimentos dentro de uma disciplina ministrada sobre nutrição social.

No processo de implantação do PAA-CI, foi decisiva a publicação da Resolução nº 50 do Grupo Gestor do PAA, que permitiu a qualquer órgão público das esferas federal, estadual ou municipal a aquisição de alimentos diretamente dos produtores familiares, com dispensa de licitação. Antes da possibilidade de compra permitida pela resolução, os gestores da UFV não visualizavam um modo viável de realizar a comercialização com a agricultura familiar.

A “estrutura de governança” para a elaboração e implementação do PAA na Universidade Federal de Viçosa envolveu a constituição de uma comissão denominada Comissão do PAA, responsável por coordenar

e avaliar as ações do programa. Após a formação desta comissão, a proposta do programa foi levada para apreciação da reitora da universidade, cujo apoio institucional, segundo os entrevistados, foi primordial para o sucesso da implementação do programa.

Outro fator decisivo para a emergência do PAA na UFV, apontado por vários entrevistados, foi o engajamento pessoal da Assessora de Saúde da PCD, responsável pela coordenação da Comissão do PAA. Foi este ator quem sensibilizou os demais membros sobre a importância do programa e liderou todo o processo de implementação.

A intersectorialidade também foi apontada como decisiva para a implantação do PAA. Para o Gestor Governamental 4, um aspecto fundamental para a execução do programa foi a PCD ter conseguido “colocar na mesma mesa todos os órgãos envolvidos e necessários pro processo”. Esse ator enfatiza que essa é uma experiência pouco presente na UFV. A participação de atores de diferentes setores ligados à operacionalização do programa foi essencial para o contínuo aprendizado e aprimoramento do programa.

A motivação para a instituição buscar implantar o PAA também está relacionada ao papel social da universidade enquanto executora e formuladora de programas governamentais e políticas públicas. Segundo os entrevistados, a tradição da universidade na área de Ciências Agrárias, principalmente no curso de Agronomia em suas várias linhas de atuação, levou à discussão de como a instituição poderia contribuir para o fortalecimento da agricultura familiar. Contudo, apesar de possuir longa tradição na área agrária, a inserção da temática da agricultura familiar na formulação e implementação de políticas públicas da instituição é fato recente, uma

vez que as principais pesquisas e intervenções da UFV são voltadas historicamente para o desenvolvimento de soluções aos produtores de *commodities*.

O PAA passou a ser construído por meio de reuniões da comissão. Segundo os entrevistados, as reuniões ocorriam periodicamente e apenas quando necessário, pois não havia um calendário fixo. As decisões eram tomadas em consenso entre as partes. Denotou-se que o vínculo prévio entre os atores envolvidos no processo inicial de construção do programa contribuiu para a efetividade da sua implementação. Nesse viés, segundo Powell (1990), quando se estabelece forte vínculo entre os atores sociais envolvidos na implementação da política pública, as decisões deixam de ser tomadas em função da hierarquia e controle e dão lugar à negociação, barganha e troca. No caso estudado, a negociação foi o princípio organizativo de implementação do programa.

A cada ano, a comissão discutia e elaborava uma nova chamada, buscando aperfeiçoar a chamada anterior, transpondo as barreiras e corrigindo as falhas encontradas. Ao longo desse processo, os atores governamentais foram adquirindo experiência e mais pessoas foram agregadas ao grupo. Formou-se então uma base, tanto de pessoas quanto de aprendizados, essencial para viabilizar a compra da agricultura familiar.

Nas reuniões eram discutidos quais produtos os agricultores da região tinham condições de ofertar e quais eram viáveis operacionalmente e economicamente para o restaurante universitário. Além disso, eram definidos os períodos de entrega, especificações dos produtos, critérios de preferência, entre outras questões relacionadas à execução da política. Apesar de contar com a participação de técnicos e atores envolvidos com a categoria social da agricultura familiar, houve limitada

participação das organizações da agricultura familiar da região. Elas aparecem na implementação do programa apenas em momentos pontuais, não ocorrendo, de fato, a incorporação destes atores ao processo de controle social do programa.

Verifica-se que, embora o PAA traga em sua concepção objetivos genéricos, na universidade foram propostos outros objetivos adaptados à realidade e ao

contexto local, numa clara alusão ao que Long (2001) entende quando expõe que as mudanças que afetam os indivíduos e os grupos sociais são medidos e transformados pelos atores e estruturas locais, mesmo que não se observe a participação efetiva dos principais interessados na política: os agricultores familiares. Assim, os objetivos específicos definidos pelos gestores do programa são apresentados no Quadro 1.

Quadro 1 - Objetivos elencados pelos gestores do PAA da UFV

Objetivos do PAA elencados pelos gestores	
<ul style="list-style-type: none">✓ Desenvolvimento econômico local, ao destinar parte do recurso gasto com alimentação à região;✓ Se apresentar como alternativa de mercado para a agricultura familiar;✓ Fortalecimento da agricultura familiar na região;✓ Conscientização dos estudantes quanto ao papel e importância da agricultura familiar para o abastecimento alimentar e fornecimento de alimentos saudáveis;	<ul style="list-style-type: none">✓ Fornecimento aos alunos assistidos pelo Programa de Assistência Estudantil de produtos de maior qualidade, com menos agrotóxicos e mais saudáveis;✓ Aproximação da universidade com a agricultura familiar para viabilizar o fornecimento de orientação e suporte técnico, com vistas a viabilizar o quantitativo e a diversidade de produtos demandados pela universidade;✓ Viabilizar, através da agricultura familiar, lanches para os estudantes ao final de semana.

Fonte: Elaboração própria.

Tais objetivos nos remetem à discussão apresentada por Grisa (2010) e Schneider (2007), que entendem o Programa de Aquisição de Alimentos como um espaço de consonância de interesses entre instituições da sociedade civil e o Estado. Observa-se que o Estado assume papel central na constituição do mercado institucional e elege a agricultura familiar como protagonista do abastecimento do mercado de alimentos da UFV, ao adotar processo de compra diferente do usual. Para o Gestor Governamental 3, a implementação do programa tem um cunho político por afirmar um tipo de desenvolvimento baseado na agricultura familiar. Nesse sentido, para Grisa (2009), esse

direcionamento tenderia a levar o programa a se apresentar como opção estratégica na indução de nova dinâmica de desenvolvimento regional.

Para Müller (2007), ao considerar a agricultura familiar enquanto objeto de ação política tem-se, ao mesmo tempo, uma tendência ao fortalecimento e melhora da qualidade de seus produtos, aumento do valor agregado, bem como o estímulo à produção para o autoconsumo.

É necessário mencionar que, durante a fase de elaboração e implantação do PAA, de acordo com o observado nas entrevistas, não foi possível constatar a ocorrência de polêmicas ou disputas a respeito das

ações do programa entre os atores governamentais, talvez por eles já possuírem opiniões e visão da agricultura familiar semelhantes. Entretanto, entre os membros da comissão e os atores representantes de organizações da agricultura familiar percebeu-se alguns ruídos positivos e divergências relacionadas à questão da priorização do preço na chamada pública e ao incentivo à concorrência entre as organizações. Em termos gerais, a integração de vários órgãos da universidade e atores em torno de um objetivo comum tem fomentado o capital social e favorecido o fortalecimento do programa dentro da instituição e junto aos agricultores e organizações da agricultura familiar.

Para Teixeira (2002), as políticas públicas visam responder a demandas da sociedade influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através de pressão e mobilização. No caso do contexto local de implementação do PAA na UFV, essa perspectiva não foi observada. Tal como observado por Müller, Silva e Schneider (2012) em âmbito nacional, no contexto local não se verificou a participação e reivindicação de políticas públicas, como o PAA, pelos movimentos sociais e organizações de agricultores familiares. O programa surgiu pela ação de membros que estudavam esse tipo de política no meio acadêmico e que tinham longas e sólidas relações com agricultores familiares e suas organizações, bem como com entidades de assessoramento da agricultura familiar como a EMATER e CTA-ZM, mesmo que não participassem dessa categoria social.

A falta de protagonismo da agricultura familiar na reivindicação da *compra institucional* pode estar relacionada com o fato de a UFV estar localizada em uma região com pouca organização dessa categoria social, onde os sindicatos ainda estão se fortalecendo. Outro

fator é a própria dinâmica econômica da cidade de Viçosa, em que a agricultura é residual. A fala do representante da UNICAFES expressa bem esta questão:

O PAA ele surge com a pressão de movimentos sociais. Sim, em 2003, mas o PAA institucional na UFV, na minha opinião, tem muito pouco de contribuição, muito pouco, quase nada. O surgimento, o pontapé inicial, não é por conta de pressão da sociedade civil. Mesmo por que a sociedade civil organizada não estava muito aqui em Viçosa. Estava mais próximo ali a região Leste da Zona da Mata, que são as bases da federação dos sindicatos, da união das cooperativas, aqui em Viçosa não é muito forte no município. Então não vi a sociedade civil pressionando a UFV para iniciar isso não. Foi uma iniciativa que partiu de dentro. (Entrevistado UNICAFES 1).

No que se refere às contribuições do PAA na construção de novos mercados, percebeu-se pelos depoimentos dos entrevistados que houve um aumento de espaço para a comercialização e divulgação dos produtos da agricultura familiar tanto na instituição quanto nos municípios dos agricultores. Pode-se dizer que a inserção no PAA possibilitou uma maior integração dos agricultores com o mercado e a aproximação destes com o consumidor.

A Comissão do PAA e o papel dos atores

O marco inicial da implementação do PAA na UFV foi o lançamento da chamada pública. O segundo marco importante foi a oficialização da comissão do PAA pela Pró-Reitora de Assuntos Comunitários em 17 de julho de 2014.

A composição foi feita através de indicações da Pró-Reitora de Assuntos Comunitários e da Assessora de Saúde, de acordo com as necessidades operacionais para implantar o programa. Foram convidados aqueles atores que já tinham vivência com o contexto da agricultura familiar na região e/ou vinculados aos órgãos internos envolvidos diretamente na operacionalização do programa. Faziam parte representantes da Diretoria de Materiais, do Restaurante Universitário, do Programa de Pós-Graduação em Agroecologia e da ITCP-UFV. A comissão tinha ainda dois assessores da Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários. A EMATER foi convidada por conhecer a realidade da agricultura na região e por ser parceira da universidade em vários outros momentos. Posteriormente, foram agregados de modo informal outros membros, como representantes do CTA-ZM e UNICAFES.

Coube à comissão a definição dos produtos comercializados, quantitativo, planejamento das entregas, critérios de priorização, entre outros. Estas funções estavam relacionadas ao papel desempenhado por cada ator na instituição e, conseqüentemente, na operacionalização do programa. Verificou-se que o processo de implementação estava concentrado na comissão, que possuía autonomia para implementar o programa.

Vale observar ainda que a comissão engloba atores de diversos setores da universidade e instituições governamentais a nível local, conferindo um caráter de intersetorialidade à política pública do PAA. Segundo Nascimento (2010), a intersetorialidade é um dos requisitos para a implementação de políticas setoriais, objetivando promover a efetividade por meio da articulação entre instituições governamentais e a sociedade civil.

Deves e Filippi (2008, p. 13), ao analisarem as políticas públicas relacionadas ao tema segurança alimentar e autoconsumo e o papel da agricultura familiar neste contexto, definem intersetorialidade como,

“aspectos que promovem a interação entre diversos órgãos ou instituições, no sentido de construir uma política pública com um viés único indissociável”.

Verifica-se que a intersetorialidade do PAA permitiu a composição de uma comissão com atores de diferentes visões do processo de implementação do programa. Dessa forma, cada qual com sua capacidade técnica e teórica contribuiu para que a política fosse implementada com maior efetividade e eficiência e conseguisse construir uma resposta adequada às demandas da agricultura familiar.

Assim, observou-se que cada ator desempenhava um papel específico na realização das atividades do programa. Os representantes do RU e da DMT eram responsáveis por definir as “normas de transação” (Fligstein, 2001), ou seja, as questões legais, especificações dos produtos, padrão de qualidade, planejamento da entrega, normas de acondicionamento, normas sanitárias e de higiene. Verifica-se que estes setores, responsáveis pela execução do programa, exerciam grande influência nos processos de implementação e conseqüentemente nos resultados, tal como preconizado por Jann e Wegrich (2007).

A EMATER tinha dois assentos na comissão e sua participação oferecia vantagens e boas contribuições à implementação do programa. Deve ser destacado que, como os atores representantes na comissão pertenciam à sede regional, esta instituição possuía capilaridade na região junto aos agricultores familiares. No processo de

implementação, a EMATER atua sob dois enfoques: o informativo e o executivo. No âmbito informativo, teve o papel de fornecer informações quanto à capacidade de produção dos agricultores da região e quais produtos eram viáveis de ser adquiridos. Na perspectiva executiva, os extensionistas trabalharam na mobilização dos agricultores para que acessassem a chamada pública, prestando assessoramento e auxílio na confecção da proposta de venda e exercendo função de divulgadores do programa.

A inserção da UNICAFES e CTA-ZM ocorreu após a participação de gestores públicos do PAA no evento Troca de Saberes, em 2014, em que foi feita uma avaliação do programa junto aos agricultores familiares, representantes de associações e cooperativas, sindicatos e grupos organizados. Dentro do PAA, o CTA-ZM e UNICAFES assumiram uma função política, de suporte e de articulação com os movimentos sociais, os agricultores e seus empreendimentos, a fim de prepará-los para acessar esse mercado e incentivar e sensibilizar a instituição compradora sobre a importância do segmento da agricultura familiar e de sua produção para o desenvolvimento local e regional. Como o CTA-ZM possui representantes em várias esferas de discussão, tanto federal quanto estadual, tem contribuído para levar as demandas dos agricultores às instâncias governamentais. Esses atores podem ser considerados *stakeholders* – grupos envolvidos e interessados pela política –, e a literatura recente tem enfatizado a importância de incorporá-los ao processo de formulação e implementação (Silva; Melo, 2000).

Nesse viés, a abertura para o diálogo com os agricultores foi proporcionada pela participação dos gestores do programa no evento Troca de Saberes e de representantes da agricultura familiar na Comissão do PAA, mesmo

que temporariamente. Esses fatos permitiram um avanço significativo do programa, como a inclusão de dois novos produtos na chamada pública, o aumento do quantitativo e um expressivo aumento na participação de organizações da agricultura familiar na terceira chamada.

Para Teixeira (2002), na atualidade, a sociedade civil articulada em suas organizações representativas em espaços públicos deve passar a exercer um papel político mais amplo na construção de alternativas nos vários campos de atuação do Estado e oferecê-las ao debate público, coparticipando, inclusive, na sua implementação e gestão.

Os resultados encontrados corroboram com os achados de Müller (2007), cujo estudo evidenciou uma interação entre sociedade civil e Estado na rede do PAA e, nesse sentido, constatou como benéfica a participação de atores de movimentos sociais que passaram a fazer parte da estrutura de governo. O conhecimento e o envolvimento deles foram considerados fatores determinantes para o surgimento do programa.

Jann e Wegrich (2007) evidenciam que a operacionalização da política pelas instituições e organizações responsáveis por sua implantação exerce grande influência nos processos de implementação e, por consequência, nos seus resultados. Nessa perspectiva, o vínculo a nível local entre as diferentes organizações e a universidade é importante para o sucesso da implementação das políticas públicas, uma vez que a ação depende do número de elos numa cadeia de implementação, sendo necessário um alto grau de cooperação entre as organizações para que a cadeia funcione e não leve ao fracasso da política (Rua, 1997).

Na sua concepção, o Programa de Aquisição de Alimentos conta com a participação da sociedade e suas representações, tais como conselhos nacionais, estaduais e municipais relacionados à segurança alimentar e nutricional, desenvolvimento rural sustentável, entre outros, como mecanismo de controle e participação social. No caso estudado, no entanto, foi identificado que não há o envolvimento de membros de representantes de nenhum conselho representativo na implementação do PAA na UFV. Tal questão indica ser mais um ponto falho na implementação do programa.

Percebeu-se escassa participação e controle social na implementação do PAA, permitindo enquadrá-lo no modelo *top down* de implementação, uma vez que as atividades e controle estão centralizados nos gestores da UFV.

O processo de implantação e operacionalização: entraves

No início, o primeiro obstáculo para implantar a compra da agricultura familiar na UFV foi a legislação vigente, sobretudo a chamada Lei de Licitações, que não permitia a compra direta da agricultura familiar sem licitação. Esse resultado também foi observado no estudo de Müller (2007). Com a Resolução nº 50 esse obstáculo foi superado.

O próximo passo foi elaborar a chamada pública e nesta fase também houve entraves, principalmente por ser uma política recente e a instituição não possuir experiência com o modo de compra via chamada pública. Então houve um grande esforço para entender a legislação e, conseqüentemente, o programa. Como muitas questões não estavam bem definidas na resolução, os

gestores frequentemente tiveram que recorrer ao extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário para sanar as dúvidas. Uma destas questões era a forma de cotação e definição do preço de referência.

Segundo os gestores entrevistados, o principal obstáculo à implantação do PAA foi descobrir quais os produtos os agricultores da região produziam e se teriam capacidade de ofertar na regularidade e qualidade que a universidade demandava. Segundo o Gestor Governamental 1, “agora nosso maior problema é, eu acredito que continue sendo, saber o que se produz nesta região”. Essas questões estão relacionadas com a capacidade e estrutura do Restaurante Universitário, que tem limitações para armazenar produtos alimentícios, principalmente os perecíveis, bem como da cultura alimentar dos estudantes, que não poderia ser relegada. Alguns produtos eram mais bem aceitos do que outros.

Como a quantidade de refeições servidas diariamente é muito alta e varia de acordo com o dia da semana, qualquer problema no processo de entrega ou na qualidade do produto inviabilizaria o fornecimento aos estudantes.

No Quadro 2 são apresentadas as principais barreiras apontadas pelos gestores.

Quadro 2 - Principais barreiras elencadas pelos gestores do PAA da UFV

Barreiras do PAA elencadas pelos gestores	
<ul style="list-style-type: none">✓ Falta de experiência com os processos de compra do PAA, principalmente a chamada pública, o que dificultou a adequação aos procedimentos da universidade;✓ Desconhecimento sobre o quantitativo, a qualidade e a diversidade de produção dos agricultores familiares na região;✓ Problemas de atraso no cronograma de entrega por parte dos agricultores;✓ Padronização dos produtos, principalmente da banana, que deveria ter maturação uniforme;	<ul style="list-style-type: none">✓ Desconhecimento do RU quanto ao processo produtivo da agricultura familiar e dos agricultores quanto à dimensão de funcionamento do restaurante;✓ Burocracia nos processos internos aos órgãos da UFV, que atrasavam todo o processo de compra e, conseqüentemente, inviabilizavam o fornecimento de determinados produtos;✓ Custo de publicar as chamadas públicas no Diário Oficial da União;✓ Descontinuidade do processo de compra, influenciada pela greve dos funcionários públicos em 2015 e pela mudança na gestão da PCD.

Fonte: Elaborado pelos autores.

A descontinuidade do programa foi apontada como uma barreira que pode causar transtornos aos agricultores familiares, pois a maioria dos produtos demandados pela universidade via PAA possui alta perecibilidade e período de safra e entressafra específicos, dificultando e até inviabilizando o armazenamento da produção.

Outro fator apontado pelos gestores que tem gerado atraso é a burocracia interna dos órgãos da UFV, tanto aquele responsável pela elaboração da chamada pública quanto os órgãos de controle que demandam muito tempo para analisar os processos. Como os produtos são comprados por uma única chamada pública, se houver algum problema com apenas um produto, o processo de compra dos demais paralisa, podendo ocasionar a inviabilização de fornecimento de algum produto pelo agricultor familiar.

A troca de gestão na PCD ocorrida em 2015 também foi recorrentemente apontada como motivo de preocupação quanto à continuidade do PAA na UFV. Observou-

-se que aqueles que estiveram diretamente envolvidos na concepção do programa não fazem mais parte da administração superior da universidade e que a nova administração ainda não entrou em contato com esses gestores com vistas a dar continuidade ao programa. Verificou-se também que até a presente data a universidade ainda não havia publicado a chamada pública para o ano de 2016, mesmo após o decreto que obriga a compra mínima de 30% da agricultura familiar a partir de 2016.

Para Pressman e Wildavsky (1984), um dos fatores que causam imprevisibilidade no processo de implementação das políticas públicas é a mudança de atores com o passar do tempo. Isso faz com que a interação, que ocorre em uma trajetória de pontos de decisão em que perspectivas se expressam, também mude, pois mudam as perspectivas e a percepção que um ator tem do outro. Essa mudança insere pontos de descontinuidade e de necessidade de novas e mais negociações.

Em 2015, o país passava por um forte ajuste fiscal nas contas, refletindo na diminuição de repasses para a UFV. Apesar desta restrição de gastos não ser apontada como fator inviabilizador do programa, alguns autores como Howlett e Ramesh (1995) e Sabatier e Mazmanian (1996) afirmam que o contexto econômico influencia a disponibilidade de recursos, fator essencial para o sucesso da implementação.

Tais evidências de problemas no processo de implementação do PAA exigem que sejam feitas adequações no programa, de modo que sejam tomadas medidas corretivas para que o programa seja aperfeiçoado continuamente. Para Cline (2000), a resolução de problemas de implementação de natureza administrativo-organizacional perpassa pela especificação de objetivos e de controle dos subordinados. Já quando o problema decorre de conflito de interesses, a solução é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.

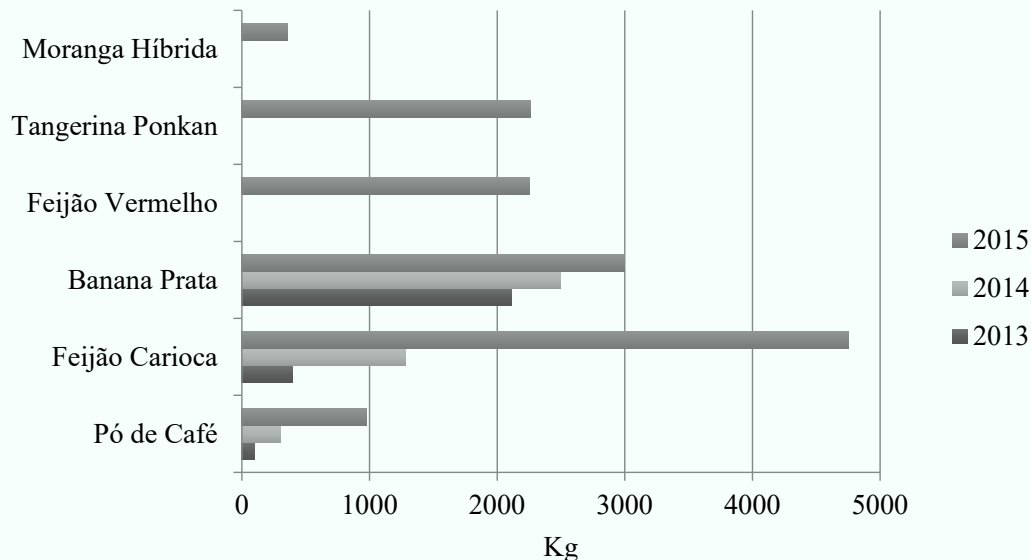
O processo de implantação e operacionalização: avaliação, modificações e avanços

Apesar dos entraves, constatou-se que houve significativos avanços ao longo do curto período de execução do PAA na universidade. Isso foi possibilitado pelo constante processo de avaliação e monitoramento ocorrido no decorrer das reuniões da comissão, indo de encontro ao pressuposto de Müller (2007), para quem a evolução das políticas públicas decorre de sua constante avaliação. Neste aspecto, o PAA operacionalizado pela UFV desenvolveu seus próprios instrumentos de avaliação do programa, os quais subsidiaram as modificações transcorridas ao longo de sua implementação.

As avaliações eram realizadas inicialmente pela comissão por meio das reuniões no decorrer do processo de operacionalização, observando os entraves e buscando solucioná-los. Os executores a nível operacional do Restaurante Universitário e da Diretoria de Materiais avaliavam o programa através do estabelecimento de diálogo com os agricultores fornecedores a fim de sanar as dificuldades encontradas. Outra forma de avaliação do programa, a troca de saberes foi feita por meio das reuniões e encontros com os agricultores familiares para observar a percepção deles quanto ao que estava dando certo e ao que deveria ser melhorado. Nesse viés, observou-se que o programa mantinha constante aperfeiçoamento e buscava corrigir os problemas.

A principal modificação ocorrida no programa está relacionada às quantidades demandadas e à diversificação da pauta de compra, mesmo que não efetivada. Esse fato está relacionado à constante presença dos produtos feijão, pó de café e banana, não exigindo modificações significativas entre os editais. O Gráfico 1 evidencia a relação de produtos demandados entre os anos de 2013 a 2015.

Gráfico 1 - Evolução da demanda potencial da UFV via PAA-Compra Institucional



Fonte:Elaborado pelos autores.

A partir desses dados, observa-se crescimento em quantidade e em variedade nos produtos demandados dos agricultores familiares por meio do PAA. Isto indica ganho de experiência e segurança no processo de *compra institucional* da UFV, possibilitando a abertura do leque de produtos e quantidades.

Interessante observar que para alguns produtos como o pó de café houve crescimento significativo de mais de 900% desde a primeira chamada pública. Para a banana, o crescimento foi de quase 50%. Já o feijão carioca apresentou crescimento de aproximadamente 400% entre as chamadas de 2014 e 2015, enquanto o feijão

vermelho apresentou aumento de mais de 500% entre as chamadas de 2013 e 2015.

Em função do aumento da quantidade demandada, ampliou-se o período em que os produtos eram servidos nas refeições. Inicialmente, os alimentos eram servidos um sábado por mês, já no segundo edital passou-se a fornecer um final de semana por mês e posteriormente houve fornecimento de produtos como o feijão uma semana inteira no mês.

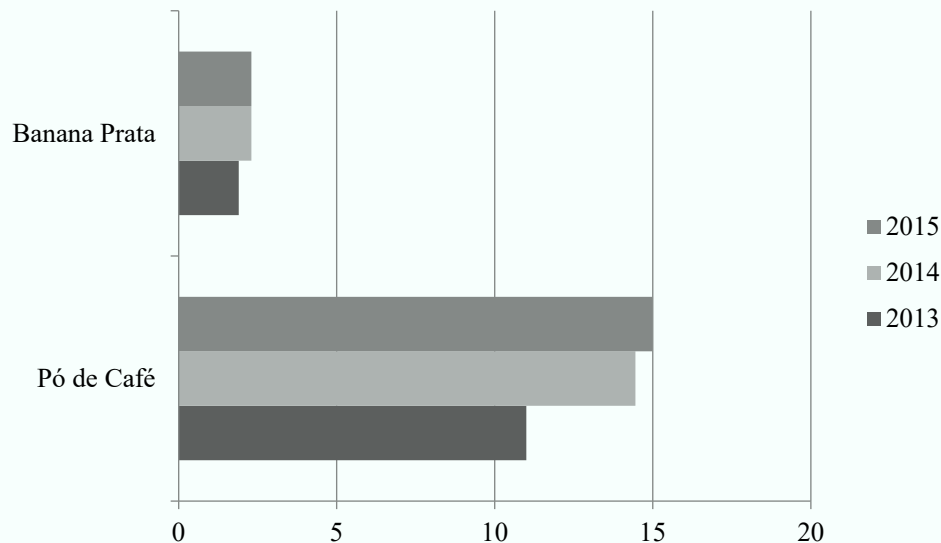
Para os produtos que foram comercializados nas três chamadas públicas, observou-se crescimento no preço de aquisição entre a chamada de 2013 e 2015



(Gráfico 2). O produto que teve maior crescimento neste quesito foi o pó de café, que passou de R\$11,00 para R\$14,99, crescimento de 36%. A banana prata também foi comercializada a um preço maior, um aumento de

aproximadamente 21%. Também houve mudanças quanto ao limite individual de venda do agricultor familiar, passando de R\$8 mil para R\$20 mil.

Gráfico 2 - Preços de aquisição dos produtos do PAA



Fonte: Elaborado pelos autores.

Esses resultados demonstram que a mudança na metodologia de coleta de preços utilizada para definir o preço de referência trouxe impacto nos preços do PAA-CI. A participação do CTA-ZM e da UNICAFES permitiu a definição de preços que representasse melhor o contexto dos produtos desta categoria social na região. A representante da Associação de Agricultores Familiares de Araponga (AFA) evidencia que o pro-

duto cultivado pela agricultura familiar é diferenciado, demandando tratos culturais específicos e alto custo de produção. A UFV só passou a reconhecer esta peculiaridade a partir de pesquisas de preços com as organizações da agricultura familiar que possuem sistema de produção agroecológico, como pode ser observado nos depoimentos abaixo:

Olha, esse ano (2015) teve preço bom. Porque eles fizeram uma pesquisa, não no mercado convencional, eles fizeram uma pesquisa do que se comercializava de produto agroecológico da região. Então eles olharam como que tava sendo comercializado por essas instituições que trabalham com um produto diferente, então eles olharam a partir desses preços. (Representante da AFA).

Segundo relatos dos gestores entrevistados, o preço da agricultura familiar no PAA-CI geralmente é maior do que aquele cotado via licitação. Essa diferença pode estar relacionada à quantidade demandada pelo programa, considerada pequena, não proporcionando economia de escala para o produtor, mas custo elevado com transporte e embalagem. A qualidade do produto também influencia no preço, no caso do pó de café constatou-se uma diferença de aproximadamente 100% entre o preço do produto comprado convencionalmente e o do PAA, em virtude da alta qualidade exigida.

Outro avanço observado foi a busca de expandir o PAA para outros setores da universidade, além do RU. Em 2015, a comissão chegou a construir uma chamada pública para fornecer gêneros alimentícios ao Laboratório de Desenvolvimento Humano e ao Laboratório de Desenvolvimento Infantil. Como a quantidade de alimentos era menor, seria possível fornecer uma diversidade maior de produtos da agricultura familiar, tais como hortaliças, frutas, leguminosas e panificados. Entretanto, com a mudança de gestão, este projeto não foi efetivado.

Os gestores públicos evidenciaram que a implantação do PAA trouxe mudanças na visibilidade da universidade, tanto em relação ao público interno, com a conscientização e valorização da importânc

cia familiar, quanto a nível nacional, uma vez que as chamadas públicas eram divulgadas pelos ministérios e a instituição aparecia no mapa dos órgãos federais compradores via PAA. Para o Gestor Governamental I,

essa questão da gente integrar mais com produtores, essa questão das pessoas entenderem os produtores, até a comunidade aqui interna, a importância das políticas públicas. A gente não tava ali por ser, não tenho nada contra a militância, mas a gente não tava como militante, a gente tava como defensor de política pública, a implantação dela numa instituição (Gestor Governamental I).

Outra questão que mudou ao longo da implementação do programa está relacionada à sua concepção inicial. Quando foi construída, a ideia era de que a universidade pudesse dar retorno ao município onde está localizada, dessa forma houve uma clara priorização dos agricultores familiares do município de Viçosa. Contudo, a partir da segunda chamada o preço se torna protagonista na classificação das propostas e o critério de ser do município passa a ser usado apenas no caso de desempate.

Uma mudança significativa e que trouxe novas perspectivas para o PAA foi a promulgação do Decreto nº 8.473, de 22 de junho de 2015. Apesar de não trazer modificações imediatas ao programa, criou-se uma perspectiva de continuidade do PAA e de aumento expressivo na quantidade de alimentos adquiridos por esta modalidade.

A maior chamada pública publicada em termos de valor de comercialização totalizou aproximadamente R\$46 mil. Segundo os entrevistados, o RU consome quase R\$4 milhões anualmente, assim, a obrigatorieda-

de de comprar 30% da agricultura familiar implica em um gasto mínimo de R\$1,2 milhões com esta categoria, valor muito superior à soma total gasta com as três chamadas, aproximadamente R\$57 mil.

Essa injeção de recursos na agricultura familiar teria potencial para dinamizar econômica e socialmente toda a região em torno da universidade. Contudo, apesar da potencialidade, o preço também pode ser uma barreira, pois a universidade não recebe complementação de recursos para comprar via PAA. Como os preços da agricultura familiar tendem a ser maiores que o da Central de Abastecimento de Hortifrutigranjeiros (CEASA), principalmente por produzirem em pequena escala, o gasto pode ser muito superior ao suportado pela instituição.

O PAA, no contexto da UFV, foi um avanço em termos pragmáticos, por direcionar um montante de recursos à agricultura familiar numa universidade tradicionalmente agrária, ainda que voltada a pesquisas com produtos tipo *commoditie*. Porém, a implementação do programa ainda não foi capaz de trazer mudanças na economia local/regional, uma vez que o recurso gasto nesta modalidade de compra foi muito baixo.

Entretanto, observou-se na pesquisa que a venda para a UFV foi relevante para os agricultores familiares que forneceram, pois abriu oportunidade de venda a um novo mercado e criou expectativas quanto à ampliação da comercialização. A implantação do programa na UFV trouxe avanços no sentido de apresentar uma alternativa de comercialização à agricultura familiar, incentivando os produtores a se capacitarem e melhorarem seu processo produtivo. Todavia, há ainda muitos percalços para efetivar esse mercado como motor de desenvolvimento local e regional.

As mudanças propiciadas pela política, como a mobilização dos agricultores familiares, a abertura de diálogo com as suas entidades representativas e a disseminação interna da importância da agricultura familiar podem gerar efeitos vitoriosos para o fortalecimento dessa categoria na região. Entende-se que o PAA mudou à medida que foi executado. Neste sentido a implementação é percebida como um processo interativo de formulação, implementação e reformulação.

Verificou-se que ao longo do processo de implementação as ações foram avaliadas, constituindo um processo de aprendizado tal como defendido por Silva e Melo (2000). Ademais, no processo de implementação do PAA na UFV a avaliação não tem sido realizada exclusivamente ao final do processo político, mas acompanha os diferentes estágios do processo. Para Frey (2000), essas ações conduzem a adaptações permanentes do programa e, com isso, propiciam uma reformulação contínua da política.

Essas modificações mostram que ainda há espaço para estudos sobre o Programa de Aquisição de Alimentos na modalidade *compra institucional*. Esta modalidade é nova e ainda está em constante modificação. As novidades que o Decreto nº 8.473 elevam a importância desta política pública e abre uma nova senda para trabalhos futuros, tanto de avaliações quanto de contribuições no sentido de propiciar novas dinâmicas nas instituições públicas e seu impacto para a agricultura familiar.

Considerações finais

Os resultados mostraram que o arranjo institucional da rede do programa é composto pelos seguintes atores: gestores públicos, professores e membros da administração superior vinculados à UFV, agricultores

familiares e suas organizações, entidades de apoio e assessoramento, entidade de assistência técnica e extensão rural e movimentos sociais.

O programa surgiu na universidade por meio de um grupo de professores que viram na compra da agricultura familiar uma forma de fomentar a economia local e regional e incentivar o consumo de alimentos mais saudáveis dentro da universidade.

O engajamento de atores que já tinham familiaridade com as políticas públicas de segurança alimentar e com o contexto produtivo da agricultura familiar influenciou positivamente a emergência do programa na UFV. Constatou-se que essa relação de conhecimento e envolvimento foi benéfica e determinante para a implantação do programa.

Além disso, constatou-se que a sociedade civil não teve papel relevante na concepção e implantação do programa na UFV. No entanto, este fato não indica que a política não era de interesse dos movimentos. Embora no início os movimentos não tenham participado, outros atores, diretamente envolvidos com o programa, trouxeram seus aprendizados e vivências adquiridos com os agricultores familiares. Observou-se uma tentativa de incorporar esses movimentos à política na última chamada pública através de parceria com o CTA-ZM e UNICAFES. Essa abertura possibilitou a participação dessas organizações na gestão social do programa, tornando-se fator primordial para incorporar ao programa pautas reivindicadas pelos agricultores familiares.

A utilização do recurso de análise do ciclo político contribuiu para apresentar o processo de construção do Programa de Aquisição de Alimentos. Observou-se que a separação entre as fases foi um recurso importante para fins de análise da implementação do programa. En-

tretanto, como argumenta Rua (1997), este modelo é mais valioso em termos de análise do que um fato real do processo político, uma vez que, na prática, os atores sociais dificilmente se atêm a essa seqüência (Frey, 2000).

A análise realizada neste trabalho se mostra importante por trazer contribuições ao campo de análise de políticas públicas ao apresentar o contexto local de implementação de uma política pública. Além disso, esta análise poderá colaborar com a implantação desta política nas demais 66 Instituições Federais de Ensino espalhados pelo país, sobretudo após a publicação do Decreto n° 8.473, de 22 de junho de 2015.

Por fim, este trabalho contribuiu com as discussões das políticas públicas voltadas para a agricultura familiar, destacando a implementação do PAA no contexto da UFV. Como a modalidade *compra institucional* ainda é recente, esta pesquisa preenche a lacuna teórica da escassez de estudos sobre tal modalidade e contribui para o aperfeiçoamento dos processos de comercialização da universidade com os agricultores familiares e suas organizações, assim como estimula outros estudos mais aprofundados sobre o tema. Seria importante dar continuidade a esta pesquisa para a obtenção de informações mais aprofundadas sobre as diferentes fases do ciclo político. Um conjunto de temáticas se abre para posteriores estudos, como a análise das relações no interior do programa, as relações de poder e hierarquia, como a rede conformada para implementar o programa influenciou o seu desenvolvimento, a contribuição do programa para os agricultores beneficiados e para os consumidores dos alimentos e sua avaliação enquanto política pública.

Referências

- BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Programa de Aquisição de alimentos. *Mds.gov.br*. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-gricultura-familiar>. Acesso em: 20 nov. 2015.
- BUAINAIN, A. M.; ROMEIRO, A.; GUANZIROLI, C. E. Agricultura Familiar e novo mundo rural. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 5, n. 10, p. 312-347, 2003.
- CLINE, K. D. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000.
- CUNHA, C. G. S. Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. *Revista de estudos de Planejamento*, n. 12, dez. 2018.
- DELGADO, G. A questão agrária no Brasil, 1950-2003. *Sociologias*, v. 5, n. 10, p. 312-347, 2003.
- DEVES, O. D.; FILIPPI, E. E. A segurança alimentar e as experiências das políticas agro-alimentares locais no fortalecimento da agricultura familiar. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LA RED SIAL, 4., 2008, Mar del Plata, Argentina. *Anais [...]*, Mar del Plata, Argentina: Rede SIAL, 2008.
- DIAS, T. F.; NUNES, E. M.; TORRES, F. L.; TORRES, A. C. M. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) como estratégia de inserção socioeconômica: o caso do Território da Cidadania Sertão do Apodi (RN). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 9, n. 3, p. 100-129, set./dez. 2013.
- DRUMOND, A. M. *Análise do Programa Lares Habitação Popular do estado de Minas Gerais a partir da perspectiva do policy cycle*. 2014. 170f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Departamento de Administração e Contabilidade, Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, MG, 2014.
- FLIGSTEIN, N. *The architecture of markets: an economic sociology of 21st century capitalist societies*. Princeton: Princeton University Press, 2001.
- FRANÇA, C. G.; DEL GROSSI, M. E.; MARQUES, V. P. M. A. *O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil*. Brasília: MDA, 2009.
- FREITAS, A. F.; FREITAS, A. F.; COELHO, F. M. G.; DIAS, M. M. Implicações da constituição de organizações formais para o acesso a políticas públicas. *Revista Isegoria: Ação Coletiva, Viçosa/MG*, v. 1, n. 1, p. 82-99, mar./ago. 2011.
- FREY, K. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 21, jun. 2000.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 5. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2010.
- GRISA, C. Desenvolvimento local, políticas públicas e meios de vida: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). In: CONGRESSO DA SOBER, 47., 2009, Porto Alegre. *Anais [...]*. Porto Alegre: SOBER, 2009.

- GRISA, C. As redes e as instituições do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, [S. l.], v. 6, n. 2, 2010.
- GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e Estado no Brasil. In: GRISA, C.; SCHNEIDER, S. (org.). *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2014.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto: Oxford University Press, 1995.
- IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Censo Agropecuário*. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 9 mar. 2016.
- JANN, W.; WEGRICH, K. The Theories of the policy cycle. In: FISHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. *Handbook of policy analysis: theory, and methods*. [S. l.]: CRC 160 Press, 2007.
- LONG, N. *Development sociology: actor perspectives*. London; New York: Routledge, 2001.
- MATTEI, L. Políticas de apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar no Brasil: o caso recente do Pronaf. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, v. 38, n. 1, p. 143-158, 2007.
- MÜLLER, A. L. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. 2007. 132f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, UFRGS, Porto Alegre, 2007.
- MÜLLER, A. L.; SILVA, M. K.; SCHNEIDER, S. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. *Revista Estudos Sociedade e Agricultura*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 106-138, 2012.
- NASCIMENTO, S. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010.
- NETTO, M. M.; DINIZ, A. M. A. A estagnação socioeconômica da Zona da Mata de Minas Gerais: uma abordagem geohistórica. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais [...]*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.
- PIRES, A. P. Amostragem e pesquisa qualitativa: ensaio teórico e metodológico. In: POUPART, J.; DESLAURIERS, J.P.; GROULX, L.H.; LAPAMÈRE, A.; MAYER, R., PIRES, A. P. (org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Editora Vozes; 2008. p. 154-211.
- POWELL, W. Neither Market nor Hierarchy: Network forms of Organization. In: STAW, B. M.; CUMMINGS, L. L. *Research in Organizational Behavior*, [S. l.], v. 12. Greenwich, CT: JAI Press, 1990, p. 295-336.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. *Implementation*. 3. ed. Berkeley: University of California, 1984.
- RICHARDSON, R. J. *Pesquisa social: métodos e técnicas*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- RUA, M. G. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. 19 p., 1997. Mimeografado.

- SABATIER, P. A.; MAZMANIAN, D. A. La implementación de la política pública: un marco de análisis. In: VAN METER, D. S.; VAN HORN, C. E.; REIN, M.; RABINOVITZ, F. F.; ELMORE, R. (org.). *La implementación de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, 1996.
- SARAVIA, E. Introdução à Teoria da Política Pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. *Políticas Públicas*. Brasília: ENAP, 2006.
- SCHNEIDER, S. *Sementes e brotos da transição: inovação, poder e desenvolvimento em áreas rurais do Brasil (IPODE)*. Projeto Edital MCT/CNPq 15/2007.
- SERAFIM, M., DIAS, R. Análise de política: uma revisão da literatura. *Cadernos Gestão Social*, Salvador, v. 3, n. 1, maio 2012. Disponível em: <http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/view/213>. Acesso em: 20 jun. 2019.
- SILVA, M. G.; DIAS, M. M.; SILVA, S. P. Relações e estratégias de (des)envolvimento rural: políticas públicas, agricultura familiar e dinâmicas locais no município de Espera Feliz (MG). *Revista de Economia e Sociologia Rural*, [S. l.], v. 52, p. 229-248, 2014.
- SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno NEPP/UNICAMP*, Campinas, n. 48, p. 1-16, 2000.
- SIMÃO, G. L.; SILVA, E. A.; SILVEIRA, S. F. R. Grau de Cobertura do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) Junto aos Agricultores Familiares do Estado de Minas Gerais. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, Piracicaba, v. 52, n. 03, p. 533-548, jul./set. 2014.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.
- TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. *Revista AATR-BA*, 2002.
- TINÔCO, D. S. Modelos contemporâneos de análise de políticas públicas na França: análise sequencial, análise cognitiva e análise de redes. *Interface*, Natal, v. 5, n. 1, jan./jun. 2008.
- WILKINSON, J. *Mercados, redes e valores: o novo mundo da agricultura familiar*. Porto Alegre: UFRGS, 2008.
- YIN, R. K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Tradução de Daniel Grassi. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.



Sobre os organizadores e autores

Organizadores

Edson Arlindo Silva. Pós-Doutor em Administração Pela Universidade de São Paulo - USP (2017). Doutor em Administração pela Universidade Federal de Lavras (2009). Mestre em Extensão Rural pelo Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (2005). Especialista em Filosofia pela Universidade Federal de Ouro Preto (2002). Bacharel em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (2001). Professor da Universidade Federal de Uberlândia lotado na Faculdade de Ciências Integradas do Pontal - FACIP-UFU, Campus Pontal do Triângulo Mineiro. Está vinculado aos seguintes Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu: Programa de Pós-Graduação em Gestão Organizacional (PPGGO) da Universidade Federal de Goiás, Campus Catalão, Estado de Goiás e o Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Administração da Faculdade de Gestão e Negócios da Universidade Federal de Uberlândia - FAGEN-UFU, Campus Santa Mônica, Uberlândia, Estado de Minas Gerais. Em ambos os Programas de Pós-Graduação Stricto Sensu desenvolve pesquisa científica na área de Gestão e Planejamento de Organizações em conexão com as temáticas

Gestão Estratégica, Gestão de Pessoas, Gestão Pública e Gestão Social no Terceiro Setor. Atualmente é Consultor *Ad hoc* & Pesquisador-Bolsista de Produtividade junto ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Avaliador/Parecerista de Periódicos/Revistas Científicas como a Revista de Administração Pública (RAP), Revista do Serviço Público (RSP/ENAP), Revista de Administração e Contabilidade (BASE), Revista de Economia e Sociologia Rural (RESR), Cadernos de Ciências Sociais Aplicadas (UESB), dentre outras. Avaliador de projetos de fomento junto à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (FAPEMIG) e ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) (Texto informado pelo autor no lattes).

Vagner Rosalem. Doutor em Administração de Empresas pela EAESP/FGV - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Mestre e Especialista em Administração de Empresas pela UFPA - Universidade Federal de Lavras. Graduado em Administração de Empresas pela FEA - Faculdade de Economia e Administração. Atua profissionalmente na UFCAT-Universidade Federal de Catalão, nos

curso de graduação, especialização e como docente/ coordenador do PPGGO - Pós-graduação em Gestão Organizacional. Coordenador do Projeto de Pesquisa *Quality Service* que envolve docentes e discentes da UFU – Universidade Federal de Uberlândia, FDRP/USP – Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo e EAESP/FGV - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. vagner@ufcat.edu.br

Autores dos Capítulos

Cristina Caetano de Aguiar. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (PPGADM/UFV) e graduada em Bacharelado em Cooperativismo pela mesma instituição. Possui experiência na área de Administração, Administração Pública, Marketing e Cooperativismo. Foi consultora de projetos no Núcleo de Assessoria as Comunidades Atingidas por Barragens e Analista de Formação na COOPESCABRAÚNA. Revisora dos Periódicos *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* e *Elos- Diálogos em Extensão*.

Bruno Costa da Fonseca. Doutorando do Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Possui mestrado em Extensão Rural pela Universidade Federal de Viçosa (UFV) e graduação em Administração com ênfase em Cooperativismo pela mesma instituição. Atualmente é colaborador da Universidade Federal Fluminense (UFF) na função de professor tutor do curso superior em Tecnologia de Segurança Pública. Atua como pesquisador do Grupo de Pesquisa em Conflitos Ambientais, Agricultura e Sociedade (PACAB/UFV)

e do grupo de pesquisa *Pensamento social e cultura política* (UFRRJ). Ademais, atuou como coordenador administrativo da ONG Nacab, como pesquisador do Observatório Mineiro de Cooperativismo, como tutor do curso de especialização em Administração Pública (UFV), como pesquisador do convênio Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade/UFV e como pesquisador do Grupo de Estudos Rurais - Agrícoltas e Ruralidades (GERAR/UFV). Desenvolve pesquisas na área de organizações coletivas com ênfase em Economia Solidária, Cooperativismo/Associativismo e Movimentos Sociais.

Daniele Pereira Linhares. Psicóloga pela Universidade Federal de Viçosa e graduanda em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Atua como Gerente de Acompanhamento Empresarial da Incubadora de Empresas de Base Tecnológica no CenTev/UFV. Atua em consultoria empresarial, na área de gestão de pessoas e de gestão da inovação e empreendedorismo de base tecnológica. Possui capacitação para atuação com Jogos de Empresas pelo Instituto Centro de Capacitação e Apoio ao Empreendedor (Centro CAPE).

Riverson Moreira dos Santos. Possui graduação em Cooperativismo pela Universidade Federal de Viçosa (2015). Atuou como Gestor de Cooperativas na ONG NACAB e atualmente é colaborador da Escola Nacional de Energia Popular - ENEP. Tem experiência com organizações coletivas com ênfase em Economia Solidária, Cooperativismo/Associativismo e Movimentos Sociais.

Bruno de Jesus Lopes. Bacharel em Administração pela Faculdade de Viçosa - FDV, Mestre em Administração pelo Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa

- UFV, Doutorando em Extensão Rural pelo Departamento de Economia Rural - UFV. Membro do Grupo de Pesquisa Clacso: Espaços Deliberativos e Governança Pública - Gegop-Clacso e do grupo Observatório da Juventude Rural, possui experiência como pesquisador nas áreas relacionadas a Democracia Deliberativa com maior ênfase nos Conselhos de Políticas Públicas e na Análise de Políticas Públicas, principalmente no processo de implementação.

Simone Martins. Doutora em Administração pelo Centro de Pós-Graduação e Pesquisas em Administração da Universidade Federal de Minas Gerais (2015), mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (2008), especialista em Gestão Pública (2005), Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (2004). Professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa. Coordenadora do grupo de trabalho Clacso: Espaços Deliberativos e Governança Pública - Gegop-Clacso. Avaliadora/ Parecerista de Periódicos/ Revistas Científicas como a Revista de Administração Pública e Gestão Social (APGS) e membro do Conselho Editorial da Revista de Gestão e Contabilidade da UFPI. Possui experiência profissional na área de Administração. Participa de grupos de pesquisa nas áreas de Contabilidade e Políticas Públicas, Governança e Participação Social.

Lucas Pazolini Dias Rodrigues. Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV) e bacharel em Administração pela mesma instituição. Professor da Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga (FADIP). Membro do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP), Coordenador do Núcleo de Práticas em Gestão (NPG) e Membro do Núcleo Docente Estruturante (NDE), todos na referida

Faculdade. Professor Substituto do Instituto Federal de Minas Gerais, Campus Avançado Ponte Nova (IFMG). Parecerista do periódico Olhares Plurais.

Suely de Fátima Ramos Silveira. Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV). Possui graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal de Viçosa (1984), Mestrado em Economia Rural pela Universidade Federal de Viçosa (1993) e Doutorado em Economia Aplicada pela ESALq/Universidade de São Paulo (2000). Bolsista de Produtividade do CNPq. Diretora do Instituto de Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (IPPDS)(2012-2016). Membro da Rede de Avaliação e Monitoramento de Políticas Públicas. Membro da Comunidade GIGAPP – Grupo de Investigación em Gobierno, Administración y Políticas Públicas (Madrid, Spain). Membro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) e Líder de Tema da Divisão Acadêmica de APB da ANPAD no biênio 2015-2016. Tem experiência na área de Administração, atuando, principalmente, nas linhas de pesquisa Governo, Políticas Públicas e Desenvolvimento; com pesquisas nas áreas temáticas: Administração Pública; Políticas Públicas; Formulação, Implementação, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas; Desenvolvimento. Também possui experiência em Elaboração e avaliação de projetos; e Análise financeira.

Aline Werneck Barbosa de Carvalho. Engenheira e arquiteta pela Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais (1979). Possui mestrado (1995) e doutorado (2000) em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAUUSP), na área de Estruturas Ambientais Urbanas e sub-área Planejamento Urbano e Regional. Professora Associada do

Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. Coordenadora do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa, nos períodos de março de 1992 a fevereiro de 1993 e de março de 2001 a março de 2005. Coordenadora do Curso de Especialização em Planejamento Municipal da Universidade Federal de Viçosa no período de janeiro de 2001 a janeiro de 2002. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa, de agosto de 2010 a agosto de 2014. Atua na área de ensino de projeto arquitetônico e urbanístico e de habitação. Desenvolve trabalhos de extensão e pesquisas nas áreas de planejamento urbano, descentralização de políticas públicas e habitação.

Rafael Junior dos Santos Figueiredo Salgado.

Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa. Bacharel em Gestão do Agronegócio pela Universidade Federal de Viçosa. Foi bolsista de Iniciação Científica pesquisando sobre temáticas relacionadas à políticas públicas, em especial, ao Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar e Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. Desenvolveu atividades no Centro de Referência da Cadeia de Produção de Biocombustíveis para a Agricultura familiar e no Centro de Conhecimento em Bioenergia. Atua principalmente nos seguintes temas: Agricultura Familiar, Análise de Políticas Públicas, Desenvolvimento Rural, Programa de Aquisição de Alimentos, Programa Nacional de Alimentação Escolar, Programa Nacional de Produção e Uso de Biocombustíveis.

Nícolas Rosalem. Graduado em Direito pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Especialista em Direito Imobiliário. Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP/USP). Professor de Direito na Universidade Anhanguera. Membro do Projeto de Pesquisa *Quality Service* (UFCAT), Membro do Grupo de Pesquisa Acesso à Justiça e Desigualdades e Interdisciplinaridades em Métodos de Pesquisa em Direito (FDRP/USP). Assessor Jurídico da Secretaria de Governo e Planejamento do Município de Jacaréi-SP (SEGOVPLAN/JACAREÍ). nicolas.rosalem@usp.br

Marcelo Miná Dias. Engenheiro Agrônomo formado na Universidade Federal da Paraíba, mestre em Extensão Rural pela Universidade Federal de Santa Maria e doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ). É Professor Associado vinculado ao Departamento de Economia Rural da Universidade Federal de Viçosa (DER/UFV).

Nathalie Abreu Fidelis da Silva. Graduada em Zootecnia (2010) na Universidade Federal de Viçosa, bolsista DTI na empresa Fitoclone Biotecnologia Vegetal desde 2010. Tem experiência em laboratório de Fisiologia de Plantas e Produção Vegetal.

Lusvânio Carlos Teixeira. Bacharelado em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). Atuou como bolsista do Programa de Educação Tutorial em Administração (PET/ADM/UFV), onde desenvolveu atividades de pesquisa, ensino e extensão. Desenvolve pesquisas na Área de Administração e Ciências Contábeis, nas temáticas: Políticas Públicas Culturais, Gestão Pública e Análise de Políticas Públicas.



SOBRE O E-BOOK

Tipografia	Albertan Pro, Candara, Metro Nova Pro, Garamond
Publicação	Cegraf UFG Câmpus Samambaia, Goiânia-Goiás, Brasil. CEP 74690-900 Fone: (62) 3521-1358 https://cegraf.ufg.br

