

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”

FACULDADE DE CIÊNCIAS

Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e

Aprendizagem

Luiz Antonio Lourencetti

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA ANÁLISE
COMPORTAMENTAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

**BAURU
2020**

Luiz Antonio Lourencetti

POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA ANÁLISE
COMPORTAMENTAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Tese apresentada como requisito para a obtenção do título de Doutor à Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem, área de concentração Aprendizagem e Ensino, sob orientação do Prof. Dr. Kester Carrara.

BAURU
2020

Lourencetti, Luiz Antonio.

Políticas públicas de desenvolvimento urbano : uma análise comportamental da gestão democrática da cidade / Luiz Antonio Lourencetti, 2020
273 f.

Orientador: Kester Carrara

Tese (Doutorado)–Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências, Bauru, 2020

1. Políticas públicas. 2. Política urbana. 3. Gestão democrática. 4. Participação popular. 5. Planejamento urbano. I. Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências. II. Título.

ATA DA DEFESA PÚBLICA DA TESE DE DOUTORADO DE LUIZ ANTONIO LOURENCETTI, DISCENTE DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO E APRENDIZAGEM, DA FACULDADE DE CIÊNCIAS - CÂMPUS DE BAURU.

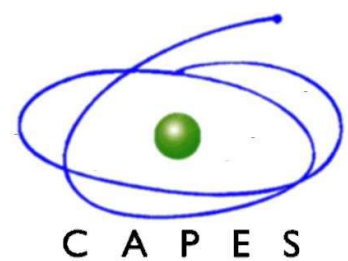
Aos 09 dias do mês de março do ano de 2020, às 08:30 horas, no(a) Anfiteatro da Pós-graduação da Faculdade de Ciências (Unesp/Câmpus de Bauru), reuniu-se a Comissão Examinadora da Defesa Pública, composta pelos seguintes membros: Prof. Dr. KESTER CARRARA - Orientador(a) do(a) Departamento de Psicologia / Faculdade de Ciências de Bauru, Profa. Dra. MARINA SOUTO LOPES BEZERRA DE CASTRO do(a) Educação Especial / Faculdade de Tecnologia, Ciências e Educação (FATECE) - Pirassununga, Prof. Dr. DIEGO ZILIO ALVES do(a) Departamento de Psicologia Social e do Desenvolvimento / Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, Profa. Dra. CAMILA MUCHON DE MELO do(a) Departamento de Psicologia Geral e Análise do Comportamento / Universidade Estadual de Londrina (UEL), sob a presidência do primeiro, a fim de proceder a arguição pública da TESE DE DOUTORADO de LUIZ ANTONIO LOURENCETTI, intitulada **Políticas públicas de desenvolvimento urbano: uma análise comportamental da Gestão Democrática da Cidade**. Após a exposição, o discente foi arguido oralmente pelos membros da Comissão Examinadora, tendo recebido o conceito final: APROVADO. Nada mais havendo, foi lavrada a presente ata, que após lida e aprovada, foi assinada pelos membros da Comissão Examinadora.

Prof. Dr. KESTER CARRARA 

Profa. Dra. MARINA SOUTO LOPES BEZERRA DE CASTRO 

Prof. Dr. DIEGO ZILIO ALVES

Profa. Dra. CAMILA MUCHON DE MELO 



O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

Dedico este trabalho às minhas irmãs Carol e Fernanda, por todo apoio, incentivo e paciência ao longo desses anos.

AGRADECIMENTOS

Chegar a este momento é ter a certeza de que esta tese não é produto individual. Ao longo desses quase quatro anos de doutorado muita coisa aconteceu, muitas pessoas cruzaram minha vida e há muito a agradecer. Seria arriscado nomear cada um, pois seria injusto ao esquecer alguém. Entretanto, seria igualmente injusto não mencionar alguns daqueles que tiveram papel marcante nesse processo. Por isso, através deles agradeço de forma simbólica a cada pessoa que contribuiu de alguma maneira para a chegada deste momento.

Inicialmente, agradeço à minha família, ao meu pai Luiz Paulo, à minha mãe Neuza (*in memoriam*) e às minhas irmãs Carol e Fernanda, por todo o apoio e incentivo aos meus estudos e por criar condições favorecedoras às escolhas que fiz ao longo desses anos. Muito obrigado!

Ao amigo e orientador Kester Carrara sou grato pela amizade, parceria e orientação ao longo desses anos. Muito obrigado por todas as conversas, pela paciência e por compartilhar de forma tão generosa e humilde, conhecimentos e ensinamentos, não só sobre ciência e docência, mas sobre a vida. Me sinto honrado e imensamente grato pela oportunidade de ser seu orientando ao longo desses quase dez anos.

À minha namorada Carol, agradeço por ter me acompanhado ao longo de todo esse doutorado, pelo cuidado e carinho que teve comigo durante essa etapa difícil e importante. Obrigado por toda paciência, parceria, companheirismo e por me ajudar a seguir adiante em cada momento de crise e dificuldade. Obrigado por dar uma bagunçadinha carinhosa na minha vida, meus dias não seriam os mesmos sem você!

Agradeço aos professores Marina Souto Lopes Bezerra de Castro, Diego Zilio e Camila Muchon de Melo que gentilmente se dispuseram a participar da banca avaliadora deste trabalho. Aos professores Diego e Camila, também agradeço por toda atenção e gentileza nas contribuições e recomendações feitas no exame de qualificação. Agradeço também aos professores Alexandre Dittrich, Dafne Oliveira e Fábio Leyser pela gentileza em aceitar o convite para suplência na banca avaliadora.

Agradeço aos colegas e amigos do GEPEDEC (Grupo de Estudos e Pesquisas em Delineamentos Culturais), por todos os momentos de partilha e aprendizado que tivemos juntos. De forma especial, agradeço aos amigos Cassiana Versoza, Diego Fernandes, Taísa Guazi e Vitor Araujo que partilharam dos perrengues do doutorado.

Agradeço aos amigos da JAC Bauru e UNESP. Em especial, agradeço à Bárbara Campos e Taís Chiodelli pelas conversas e desabafos sobre a vida acadêmica na “salinha da Olga”; à amiga Ana Paula Ciantelli que acompanhou a caminhada na graduação, mestrado e doutorado; também agradeço ao amigo Raphael Teixeira pela amizade, parceria e suporte ao longo desses anos.

A todos os professores e professoras que cruzaram meu caminho ao longo deste doutorado, obrigado por toda a partilha e ensinamentos. Em especial, agradeço ao professor Bernard Guerin que, entre uma xícara e outra de café, deu importantes contribuições para este trabalho (*Thanks, Bernard. I'm waiting for my koala hat!*).

Aos amigos professores do UNISAGRADO (*USC, para os íntimos*) sou grato por todo acolhimento em meu início de carreira docente e pelo apoio e paciência na reta final do doutorado. Em especial, agradeço aos amigos Ana Carla, Tatiane, Cleiton e Luciana pelas diversas trocas positivas (e desabafos) sobre como conciliar carreira docente e doutorado.

Agradeço à CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, por apoiar e subsidiar a realização deste estudo por meio da bolsa de doutorado recebida.

Por fim, agradeço a todos aqueles que lutam diariamente para construir uma sociedade democrática, com equidade e justiça social. Em especial, agradeço aos conselheiros municipais de Bauru que se voluntariaram a participar deste estudo.

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de financiamento 001.

“(...) a formação do analista comportamental deve orientá-lo para a identificação, descrição e formulação de procedimentos de mudança nas interações entre organismo e ambiente [...] Seu perfil, para ser nomeado como o de um analista comportamental, exige um compromisso com mudanças, mas especialmente as contextuais ou consequentes ao comportamento. Nesse sentido, torna-se irrenunciável seu compromisso com a proposição de alternativas para instalação e consolidação de práticas culturais para uma sociedade interessada na justiça social e disposta a experimentar tal dinâmica sob uma modulação ético-moral mais interessada em quais regras de controle social que, concomitantemente, alcançarão o comportamento dos controladores do que, propriamente, em quem serão os controladores (...)” (CARRARA, 2016, p. 92-93)

LOURENCETTI, Luiz Antonio. **Políticas públicas de desenvolvimento urbano**: uma análise comportamental da gestão democrática da cidade. 2020. 273f. Tese (Doutorado em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem) – Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências, Bauru, 2020.

RESUMO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa marco importante no contexto político brasileiro, sobretudo para a democratização do processo de elaboração de políticas públicas. Dentre as mudanças resultantes estão a descentralização político-administrativa e a institucionalização de espaços de participação representativa, possibilitando novas estratégias à interação entre Estado e sociedade na identificação e enfrentamento de problemas público. Nesse contexto, passam a ser instaladas novas práticas voltadas para à gestão democrática dos municípios, caracterizada pela participação da população e associações representativas dos vários segmentos da sociedade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos, como tentativa de desenvolver os municípios de forma planejada e com garantias aos interesses sociais. O desenvolvimento de políticas públicas que atendam aos interesses da população compreende um contexto de relações entre diferentes indivíduos, relações essas que se estabelecem entre os próprios indivíduos e desses com seu ambiente. Nesse sentido, propõe-se que a Análise do Comportamento, em sua mediação teórica, metodológica e de aplicação da Psicologia, poderia contribuir para a compreensão dos processos de desenvolvimento e implantação de políticas públicas, assim como fornecer subsídios para que os municípios se desenvolvam de maneira a equilibrar suas consequências em curto e longo prazo. Diante disso, esta pesquisa objetivou verificar em que medida e com que características ocorre a participação popular, por meio da gestão democrática da cidade, no processo desenvolvimento das políticas urbanas. Para isso, o estudo se dividiu em duas etapas independentes e complementares que envolveram: 1) levantamento documental e interpretação analítico-comportamental das prescrições comportamentais apresentadas em 24 documentos legislativos da esfera federal e do município de Bauru/SP, e a posterior descrição das práticas associadas à participação popular; 2) levantamento e categorização de relatos verbais por meio de entrevistas com seis representantes da sociedade civil no conselhos gestores de políticas públicas do município de Bauru/SP. Os resultados da análise documental possibilitaram identificar que a legislação tem estabelecido contingências para a instalação e fortalecimento de práticas relacionadas à participação popular, bem como feito prescrições aos atores envolvidos nesse processo. Os relatos provenientes das entrevistas evidenciaram

correspondência com essas prescrições, entretanto também foram observadas inconsistências entre a prescrição e o relato da prática no contexto dos conselhos municipais. Por fim, este estudo evidencia contribuições da Análise do Comportamento em diálogo com o campo das Políticas Públicas, para a descrição e modificação de contingências de contextos sociais que resultem em benefícios coletivos.

Palavras-chave: Políticas públicas. Política urbana. Gestão democrática. Participação popular. Planejamento urbano.

LOURENCETTI, Luiz Antonio. **Urban development public policies: a behavioral analysis of the democratic management of the city.** 2020. 273p. Thesis (Doctorate in Psychology of Development and Learning) – São Paulo State University (UNESP), School of Sciences, Bauru, 2020.

ABSTRACT

The Brazil's Federal Constitution of 1988 represents a historical national political mark specially for the democratization of the public policy-making process. Among the changes are the political and administrative decentralization and the institutionalization of representative participation which enabled new strategies for interaction between the State and society in facing public problems. In this context, new practices focusing the democratic management were initiated. This process is characterized by popular participation in the formulation, execution and monitoring of plans, programs and projects, in order to develop the municipalities with guarantees to social interests. The development of public policies comprises a context of relations between different individuals and these with their environment. Thus, this study proposes that the Behavior Analysis as a theoretical mediation, methodology and application of Psychology, could contribute to understand and to provide inputs to the development process and implementation of public policies, helping municipalities to obtain the developing, balancing its consequences in short and long terms. This research aims to verify the extent and how popular participation acts in the process of development of urban policies. The study was divided into two independent and complementary steps that involved: 1) documentary research and behavioral analysis interpretation of the behavioral prescriptions presented in 24 legislative documents from the federal sphere and the municipality of Bauru, SP, and the subsequent description of the popular participation practices and 2) categorization of verbal reports through interviews with six representatives of civil society in the public policy management councils in the city of Bauru, SP. The documentary research identified that the legislation has established contingencies for the installation and strengthening of popular participation practices, as well as making prescriptions for the actors involved in this process. The interviews showed correspondence with these prescriptions, however, inconsistencies were also observed between the prescription and the practice report in the context of municipal councils. Finally, this study highlights the contributions of Behavior Analysis in dialogue with the Public Policies' field for the description and modification of contingencies of social contexts that result in collective benefits.

Keywords: Public policy. Urban policy. Democratic management. Popular participation. Urban planning.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ABNT – Associação Brasileira de Normas Técnicas
- BNH – Banco Nacional da Habitação
- CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAPS – Centro de Atenção Psicossocial
- CF – Constituição Federal
- CMB – Conselho do Município de Bauru
- CMDH – Conselho Municipal de Direitos Humanos
- CMH – Conselho Municipal de Habitação
- CMM – Conselho de Mobilidade
- CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
- COHAB – Companhia de Habitação Popular de Bauru
- COMAD – Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Álcool e outras Drogas
- COMSEA – Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável
- COMUDE – Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência
- ConCidades – Conselho das Cidades
- CONDEMA – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Bauru
- CRAMI – Centro Regional de Registro e Atenção aos Maus Tratos à Infância
- CREA – Conselho Regional de Engenharia e Agronomia
- CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
- CRP – Conselho Regional de Psicologia
- DE – Decreto Executivo
- DF – Decreto Federal
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
- EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança
- EMDURB – Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IES – Instituição de Ensino Superior
- LBA – Lei Brasileira de Assistência
- LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LF – Lei Federal
LM – Lei Municipal
LO – Lei Orgânica
LOA – Lei Orçamentária Anual
LOS – Leis Orgânicas da Saúde
MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MOPS – Movimento Popular de Saúde
OAB – Ordem dos Advogados do Brasil
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não-governamentais
OP – Orçamento Popular Participativo
PBF – Programa Bolsa Família
PDI – Programa de Desenvolvimento Industrial
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PMMC – Política Municipal de Mudanças Climáticas
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNASPI – Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas
PND – Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PNMU – Política Nacional de Mobilidade Urbana
PPA – Plano Plurianual
RM – Resolução Municipal
SFH – Sistema Financeiro da Habitação
SMPG – Sistema Municipal de Planejamento e Gestão
SUS – Sistema Único de Saúde
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UBS – Unidade Básica de Saúde
UNESP – Universidade Estadual Paulista
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – Hierarquia de poder entre os atores governamentais..... | 44 |
| Figura 2 – Ilustração do Ciclo das Políticas Públicas..... | 45 |
| Figura 3 – Fluxograma de composição da amostra de legislação municipal..... | 92 |
| Figura 4 – Fluxograma do procedimento de análise dos dados..... | 101 |
| Figura 5 – Contingência da Constituição relacionada à promulgação da Lei Orgânica..... | 114 |
| Figura 6 – Contingências da Constituição relacionadas aos projetos de lei de iniciativa popular..... | 115 |
| Figura 7 – Contingências da Constituição relacionadas ao plano diretor municipal..... | 118 |
| Figura 8 – Contingências do Estatuto da Cidade relacionados ao processo de elaboração do plano diretor municipal..... | 122 |
| Figura 9 – Contingências da Lei Orgânica de Bauru relacionados à participação popular no processo decisório municipal..... | 128 |
| Figura 10 – Contingências da Lei Orgânica de Bauru relacionados à iniciativa popular de regulamentar as disposições da lei orgânica..... | 129 |
| Figura 11 – Contingências da Lei Orgânica de Bauru relacionados conselhos populares..... | 132 |
| Figura 12 – Contingências da Lei Orgânica de Bauru relacionada à órgãos de assoreamento e consulta..... | 133 |
| Figura 13 – Contingências do Plano Diretor de Bauru sobre o estabelecimento da gestão democrática..... | 136 |
| Figura 14 – Contingências do Plano Diretor de Bauru sobre o estabelecimento da gestão democrática..... | 138 |
| Figura 15 – Contingências do Plano Diretor de Bauru sobre o uso do solo e propriedade urbana..... | 139 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Documentos de legislação municipal que passaram pelas etapas de seleção para composição da amostra final..... | 93 |
| Quadro 2 – Documentos de legislação federal selecionados para compor a amostra do estudo..... | 100 |
| Quadro 3 – Classificação das consequências identificadas nas contingências sobre a gestão democrática..... | 149 |
| Quadro 4 – Caracterização dos participantes..... | 166 |
| Quadro 5 – Categorias e subcategorias de análise..... | 168 |
| Quadro 6 – Relatos dos participantes sobre a categoria percepção sobre como ocorre a participação popular..... | 170 |
| Quadro 7 – Relatos dos participantes sobre a categoria origem e motivação dos membros dos conselhos..... | 176 |
| Quadro 8 – Relatos dos participantes sobre a categoria conhecimentos e informações para atuação no Conselho..... | 179 |
| Quadro 9 – Relatos dos participantes sobre a categoria opinião sobre a participação popular nos conselhos gestores..... | 185 |
| Quadro 10 – Relatos dos participantes sobre a categoria interação entre os membros..... | 188 |
| Quadro 11 – Relatos dos participantes sobre a categoria interação com o Poder Público..... | 192 |
| Quadro 12 – Relatos dos participantes sobre a categoria estratégias de fomento à participação popular..... | 196 |
| Quadro 13 – Relatos dos participantes sobre a categoria estratégias de coleta de informações e demandas da sociedade..... | 198 |
| Quadro 14 – Relatos dos participantes sobre a categoria benefícios da participação popular. | 201 |
| Quadro 15 – Relatos dos participantes sobre a categoria problemas e dificuldades resultantes da participação popular..... | 204 |
| Quadro 16 – Relatos dos participantes sobre a categoria problemas e dificuldades para implementação da participação popular..... | 208 |
| Quadro 17 – Relatos dos participantes sobre a categoria conhecimento da população quanto aos conselhos gestores..... | 211 |
| Quadro 18 – Relatos dos participantes sobre a categoria conhecimento da população quanto aos benefícios..... | 214 |

| | |
|--|-----|
| Quadro 19 – Relatos dos participantes sobre a categoria aspectos importantes para a tomada de decisões..... | 217 |
| Quadro 20 – Relatos dos participantes sobre a categoria opinião sobre os efeitos da participação popular nas políticas públicas..... | 220 |
| Quadro 21 – Relatos dos participantes sobre a categoria opinião sobre o fomento à participação popular..... | 222 |
| Quadro 22 – Relatos dos participantes sobre a categoria contribuições particulares para a participação popular..... | 223 |
| Quadro 23 – Relatos dos participantes sobre a categoria benefícios particulares em participar dos conselhos..... | 226 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | APRESENTAÇÃO E CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES..... | 19 |
| 1.1 | OBJETIVOS DA PESQUISA E ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO | 22 |
| 2 | INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS REFERENCIAIS TEÓRICOS..... | 24 |
| 2.1 | POLÍTICA, ESTADO E PODER..... | 28 |
| 2.2 | OS SENTIDOS DA POLÍTICA PÚBLICA E SEU CICLO DE VIDA | 38 |
| 2.3 | A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO RECURSO DE INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE POLÍTICA PÚBLICA | 47 |
| 2.4 | CONTEXTOS PARA A COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS | 55 |
| 2.5 | FUNDAMENTOS PARA UMA COMPREENSÃO ANALÍTICO-COMPORTAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 68 |
| 2.6 | INTERPRETAÇÕES ANALÍTICO-COMPORTAMENTAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 78 |
| 3 | MÉTODO E DELINEAMENTO DO ESTUDO..... | 89 |
| 3.1 | ETAPA 1: SELEÇÃO E ANÁLISE DE DOCUMENTOS LEGAIS | 89 |
| 3.1.1 | Procedimento de coleta de dados..... | 90 |
| 3.1.2 | Procedimento de análise de dados | 101 |
| 3.2 | ETAPA 2: ANÁLISE DE RELATO VERBAL DE MEMBROS DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS | 104 |
| 3.2.1 | Participantes..... | 105 |
| 3.2.2 | Procedimento de Coleta de Dados | 105 |
| 3.2.3 | Procedimento de Análise de Dados | 108 |
| 3.3 | ASPECTOS ÉTICOS | 108 |
| 4 | ANÁLISE DAS RELAÇÕES COMPORTAMENTAIS PRESCRITAS NOS DOCUMENTOS LEGAIS | 109 |
| 4.1 | CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PLANEJAMENTO URBANO NOS DOCUMENTOS ANALISADOS | 109 |
| 4.2 | A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO MUNICIPAL DE BAURU | 127 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 4.3 | DESCRIÇÃO DA PRÁTICA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS | 139 |
| 4.3.1 | Finalidade do projeto em relação à prática cultural – primeiro item do checklist | 139 |
| 4.3.2 | Avaliação da história comportamental das práticas atuais – segundo item do checklist..... | 142 |
| 4.3.3 | Identificação de reforçadores de curto e longo prazo e os possíveis efeitos na prática proposta – terceiro item do checklist..... | 148 |
| 4.3.4 | Planejamento e disponibilidade de reforçadores à população – quarto item do checklist..... | 154 |
| 4.3.5 | Considerações preliminares para a nova prática cultural – quinto item do checklist.... | 160 |
| 5 | ANÁLISE DOS RELATOS VERBAIS DOS MEMBROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS | 165 |
| 5.1 | CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES E TRAJETÓRIAS PARTICULARES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR | 165 |
| 5.2 | ANÁLISE E DISCUSSÃO DO RELATO VERBAL SOBRE AS PRÁTICAS NO CONTEXTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS..... | 168 |
| 5.2.1 | Práticas relacionadas à participação popular | 169 |
| 5.2.2 | Consequências da participação popular | 201 |
| 5.2.3 | Concepções particulares sobre a participação popular | 216 |
| 6 | SÍNTESE COMPARATIVA DO RELATO VERBAL DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS E AS PRESCRIÇÕES COMPORTAMENTAIS..... | 229 |
| 7 | CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS | 240 |
| | REFERÊNCIAS | 243 |
| | APÊNDICE A – Checklist adaptado de CARRARA et al. (2013)..... | 269 |
| | APÊNDICE B – Roteiro Norteador | 271 |
| | APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO | 273 |

1 APRESENTAÇÃO E CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

A temática central na qual este estudo foi desenvolvido consiste na interface entre o campo das políticas públicas e a psicologia, mais especificamente, no contexto de desenvolvimento de políticas públicas voltadas para o planejamento urbano brasileiro, tendo como referencial de análise pressupostos embasados nas ciências comportamentais, sob um viés behaviorista radical. O interesse pelo estudo dessa interface temática, entre políticas públicas e ciências do comportamento, teve início quando do desenvolvimento da dissertação de mestrado intitulada “*Descrição e Análise de Contingências Presentes em Legislações Referentes à Mobilidade Urbana*”, desenvolvida pelo autor no período de 2013 a 2015 (LOURENCETTI, 2015).

Naquela oportunidade, utilizando metodologia analítico-comportamental, que compreendeu o uso da contingência de três termos como unidade básica de análise para a descrição de relações funcionais entre eventos ambientais e/ou entre eventos comportamentais e ambientais prescritos em três documentos de leis¹, foi possível identificar, descrever e analisar prescrições comportamentais, direta ou indiretamente referenciadas nos documentos legislativos alvo de análise, que descrevem ações esperadas tanto de agentes públicos e políticos, como da sociedade civil.

No referido estudo observou-se que as políticas públicas analisadas representam importantes instrumentos no sentido de descrever contingências relacionadas ao uso dos mecanismos da política urbana, representando avanço em relação ao modo como o planejamento e o desenvolvimento urbano foram estruturados nas últimas décadas (BRASIL, 2004; MARICATO, 2013, 2014; ROLNIK, 2009, 2013). Entretanto, ainda que representem avanços em relação ao histórico das políticas públicas brasileiras, notou-se naquela ocasião que as leis analisadas não garantiram o cumprimento de todas as suas prescrições por parte dos agentes públicos, uma vez que não foram executadas determinadas ações previstas na lei (LOURENCETTI, 2015). Tal dado expôs a necessidade de novos estudos que busquem avaliar a abordagem dada pelos diferentes indivíduos (agentes públicos, políticos, sociedade civil, dentre outros) que participam do processo de desenvolvimento das políticas públicas.

Os achados de Lourencetti (2015) indicaram que para uma melhor compreensão das prescrições comportamentais presentes nos documentos legislativos é importante que se

¹ Os três documentos de leis analisados foram: o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), a Política Nacional de Mobilidade Urbana – Lei nº 12.587/2012 (BRASIL, 2012) e o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru-SP – Lei nº 5.631/2008 (BAURU, 2008).

compreenda todo um conjunto, representado por uma série de documentos que se entrelaçam e compõem o sistema legislativo. Igualmente importante seria compreender as variáveis que controlam os comportamentos dos envolvidos nesse sistema. O referencial analítico-comportamental compreende as leis como sendo regras que deveriam descrever relações entre eventos ambientais e comportamentais, indicando prescrições comportamentais quanto aos contextos em que determinados comportamentos devem ocorrer e as consequências que produzem. Uma explanação detalhada desses princípios comportamentais é apresentada no capítulo 2, adiante.

Ainda que uma lei deva descrever essas relações, aumentando a probabilidade de ser efetiva, Lourencetti (2015) observou que tomar uma lei isoladamente poderia produzir análises e compreensões restritas das relações comportamentais. Os aspectos relativos ao processo legislativo evidenciam que para a compreensão de um fenômeno relacionado ao sistema legislativo, há a necessidade de que sejam tomados um conjunto de documentos legais que versem sobre a mesma temática. Assim, a escolha deste estudo por promover a análise de um conjunto de documentos objetiva dar conta dos apontamentos de Lourencetti (2015).

Além da importância em descrever contingências relacionadas às práticas comportamentais historicamente estabelecidas, os documentos legais e as políticas públicas também podem consistir em recursos que visam modificar ou instaurar novas práticas aos diferentes indivíduos envolvidos. Um exemplo disso é a política urbana brasileira, contexto em que as recentes políticas públicas desenvolvidas, sobretudo após a década de 1980 (MARICATO, 2014; ROLNIK, 2009), constituem-se como proposta de mudanças das práticas em vigor, objetivando contribuir para o planejamento e desenvolvimento urbano sustentável e que atenda aos interesses da sociedade (LOURENCETTI; CARRARA, 2017). Assim, quanto à participação da sociedade civil no contexto das políticas públicas, ficou evidente a constatação de que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e as políticas subsequentes representaram importantes avanços na proposição de norteadores para uma política urbana que atenda aos interesses da população, definindo diretrizes gerais para que ocorra a participação popular em todos os âmbitos da política, sendo tal participação constituída, sobretudo, via conselhos gestores de políticas públicas.

No entanto, identificou-se que a lei apenas detalha a obrigatoriedade de que ocorra um modelo de gestão conjunto à sociedade civil, mencionando a necessidade de que se garantam espaços para a participação popular no sentido de avaliar e fornecer opiniões sobre a política, porém faculta aos Estados, Municípios e Distrito Federal o modo como essas disposições serão regulamentadas e executadas em cada uma dessas instâncias administrativas, o que

poderia ocasionar problemas de incompatibilidade entre ações dessas diferentes instâncias (LOURENCETTI, 2015; LOURENCETTI; CARRARA, 2017).

Frente a esse dado, indaga-se sobre como, de fato, tem ocorrido a participação popular por meio dos diferentes instrumentos de gestão democrática existentes no âmbito das políticas públicas de planejamento e desenvolvimento urbano. Compreende-se que a disposição metodológica do estudo basilar (LOURENCETTI, 2015) oferecia recursos razoavelmente limitados para afirmações sólidas e consistentes nesse sentido, uma vez que foi considerado apenas um conjunto de documentos de lei, analisados isoladamente e em conjunto, bem como dados incidentais de reportagens que apontavam alguma inconsistência entre o prescrito nas leis e o que de fato havia sido feito pelos responsáveis pelo desenvolvimento das políticas urbanas.

Assim, diante do exposto, este estudo configura-se como um desdobramento do estudo promovido por Lourencetti (2015), partindo dos questionamentos outrora levantados, quanto à não correspondência das ações públicas com aquilo que está prescrito em leis. Além disso, neste momento agregam-se as hipóteses de que os atores representantes da sociedade civil e da administração pública envolvidos no processo de elaboração, planejamento, execução e avaliação de políticas públicas de planejamento urbano no município de Bauru/SP, têm seu comportamento sob controle de variáveis prescritivas presentes nas leis; entretanto têm atuação pautada em outras variáveis que agem sobre seus próprios comportamentos, de maneira particular, influenciando suas ações nos contextos de políticas públicas e fazendo com que nem sempre sigam o prescrito em lei, sendo comum que apresentem ações que se mostram divergentes daquilo que é preconizado pela lei.

Para dar conta de tais hipóteses, tomou-se um referencial teórico-metodológico analítico-comportamental, no qual foram conduzidas análises de documentos legislativos e entrevistas com representantes de diferentes instâncias de conselhos municipais para a verificação de tais hipóteses. As características do aparato metodológico são mais bem descritas no capítulo 3 que trata do Método e Delineamento do estudo. A opção por partir de referencial analítico-comportamental, se deu pela premissa de que a Análise do Comportamento, como disciplina e matriz no âmbito da Psicologia, poderia auxiliar no subsídio e instrumentalização dos envolvidos na formulação, planejamento e execução de leis e políticas públicas voltadas para o desenvolvimento urbano. Além disso, avaliou-se que tal abordagem ao estudo do contexto das políticas públicas, permitiria compreender as relações estabelecidas a partir das prescrições relacionadas à gestão democrática da cidade, compreendendo a natureza comportamental das práticas e das variáveis que eventualmente

controlam o comportamento daqueles envolvidos na elaboração, implantação e fiscalização dessas leis.

1.1 OBJETIVOS DA PESQUISA E ESTRUTURAÇÃO DO TRABALHO

Diante da contextualização apresentada e como linha de base para eventuais intervenções comportamentais, este estudo almeja compreender em que medida, de que maneira e com que características ocorre a participação popular, por meio da gestão democrática da cidade, no processo de planejamento, formatação e implantação de políticas públicas de planejamento e desenvolvimento urbano. Para que tal objetivo seja alcançado, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- 1) Descrever e analisar os processos comportamentais prescritos por legislação (federal e municipal) relacionada ao planejamento e desenvolvimento urbano, avaliando como contemplam em seu conteúdo descrições relacionadas à participação popular;
- 2) Descrever e analisar a participação popular como prática cultural no contexto da gestão pública, a partir da análise das prescrições comportamentais presentes nos documentos legislativos;
- 3) Identificar, por meio do relato verbal de representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de Bauru, quais variáveis que potencialmente controlam o comportamento destes no desenvolvimento da gestão democrática;
- 4) Identificar e analisar diferenças e similaridades entre o relato verbal dos representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de Bauru, bem como entre as prescrições da legislação e aquelas relatadas pelos membros desses grupos.

Considerando tais objetivos, optou-se por estruturar esta tese percorrendo o seguinte itinerário: no *Capítulo 2 – Introdução e contextualização dos referenciais teóricos*, é conduzida a apresentação e discussão de aspectos conceituais acerca dos referenciais teóricos utilizados no estudo, reunindo literatura dos campos da Ciência Política, Políticas Públicas e Análise do Comportamento. Na sequência parte-se para o capítulo, intitulado *Método e delineamento do estudo*, onde é apresentada a descrição detalhada sobre os aspectos e decisões metodológicas que embasaram a pesquisa, descrevendo as fontes de dados documentais e de relatos verbais, os cuidados éticos considerados, os instrumentos e procedimentos de coleta e análises dos dados documentais e relativos aos relatos verbais.

No *Capítulo 4*, intitulado *Análise das relações comportamentais prescritas nos documentos legais*, desenvolve-se a apresentação dos aspectos comportamentais referentes à

análise dos documentos legislativos, indicando suas prescrições comportamentais, bem como é feita a descrição da participação popular como prática cultural a partir de instrumental próprio da Análise do Comportamento (CARRARA et al., 2013). No Capítulo 5, intitulado *Análise dos relatos verbais dos membros dos conselhos municipais*, é apresentada a síntese e discussão da categorização dos relatos verbais dos participantes entrevistados, objetivando descrever as práticas comportamentais destes nos contextos de gestão democrática. Por fim, antes das *últimas considerações*, há o Capítulo 6, intitulado *Síntese comparativa do relato verbal dos conselheiros municipais e as prescrições comportamentais*, que visa estabelecer síntese entre as prescrições presentes na legislação quanto ao funcionamento da participação popular e os relatos verbais dos participantes, bem como são tecidas considerações adicionais quanto estudo.

2 INTRODUÇÃO E CONTEXTUALIZAÇÃO DOS REFERENCIAIS TEÓRICOS

A noção de “política pública” se relaciona a diversas acepções e compreensões, variando de acordo com o referencial utilizado. A literatura especializada (FREY, 1999, 2000b; NOGUEIRA, 2015; SARAIVA, 2007; SECCHI, 2017b; SOUZA, 2006, 2007) aponta que tal aspecto se relaciona a complexidade dos fenômenos a que o termo abrange, caracterizando como polissêmico e sem consenso preciso quanto a definição conceitual do que seja uma política pública. Adicionalmente, o termo tem se mostrado cada vez mais presente no cotidiano da população, sobretudo em razão da efervescência do cenário político contemporâneo, tanto no Brasil como no restante do mundo, que é caracterizado por notícias relacionadas a *impeachment*, corrupção e outros elementos próximos aos governantes públicos (HARVEY et al., 2012; ROLNIK, 2013).

Especificamente no Brasil, as mobilizações e manifestações sociais ocorridas em meados de 2013 e que ficaram conhecidas como Jornadas ou Revoltas de Junho (ROLNIK, 2013) podem ser consideradas um referencial interessante para ilustrar e observar esse fenômeno. Nesse contexto, os movimentos levantaram bandeiras anticorrupção e pela reivindicação por políticas públicas que atendessem as reais necessidades da população (GOMES, 2013), sobretudo no âmbito da mobilidade e planejamento urbanos. Rolnik (2013) assemelha esse movimento a um terremoto “que perturbou a ordem de um país que parecia viver uma espécie de vertigem benfazeja de prosperidade e paz, e fez emergir não uma, mas uma infinidade de agendas mal resolvidas, contradições e paradoxos” (p.13). No epicentro do terremoto estariam as malconduzidas agendas de mudança e efetivação de direitos sociais (BRAGA, 2013; ROLNIK, 2013), pautas da antiga luta contra a ditadura e pelo processo de redemocratização, que retomaram o direito de ter direitos posto pela Constituição de 1988 (ROLNIK, 2013) e fizeram a população questionar os precários serviços ofertados pelo Estado (BRAGA, 2013).

A questão envolvida na luta popular veio à tona em junho de 2013, sobretudo por seu epicentro ter ocorrido na principal metrópole do país, São Paulo. Entretanto, “como um fantasma que ronda as cidades deixando marcas vivas no espaço e na memória, as revoltas populares em torno do transporte coletivo assaltam a história das metrópoles brasileiras desde sua formação” (MPL-SP, 2013, p. 28). O ocorrido em São Paulo não foi fato inédito, pelo menos 10 anos antes, com a “Revolta do Buzu” em Salvador, os movimentos populares já faziam reivindicações contra os aumentos das tarifas do transporte coletivo e denunciavam as

dificuldades da vida urbana (MPL-SP, 2013), reivindicações e denúncias que não geram estranheza alguma em quem vivencia diariamente a vida nas médias e grandes cidades brasileiras (MARICATO, 2013).

A Constituição de 1988 traduziu em direitos sociais diversos anseios da população, como aqueles elencados em seu art. 6º e que tocam em aspectos como saúde, habitação e educação, sendo que esses direitos corresponderiam às carências e necessidades que devem obrigatoriamente ser providas pelo Estado (BRASIL, 1988). Entretanto, essas necessidades sociais poderiam se diferenciar entre os vários indivíduos e grupos que compõem a sociedade. Ainda, poderiam não contemplar as demandas sociais, reivindicações que a população ou cada sujeito reconhecem como necessário. No sentido dessas necessidades, o próprio art. 6º da Constituição apontaria como direitos sociais elementos como a qualidade de vida e o bem-estar, conceitos que certamente se relacionam às necessidades reconhecidas por cada sujeito, variando de indivíduo para indivíduo e de grupo para grupo.

Na execução das diretrizes constitucionais, os executores de políticas públicas podem se guiar e desenvolver ações sob controle de necessidade sociais, de demandas sociais ou de ambos. Um gestor público pode propor políticas habitacionais que atendam ao direito constitucional de moradia, porém essas políticas podem não apresentar alinhamento entre o que a população apresenta e reconhece como carência ou necessidade. Essa falta de correspondência entre ambos, demandas e necessidades, poderia ser catastrófica para a política, resultando no não acesso aos direitos sociais por parte da população. Um aspecto importante é que nem sempre necessidades e demandas coincidem e uma das funções das mobilizações populares é favorecer o alinhamento dessas demandas e necessidades sociais.

Em âmbito internacional, as denúncias contra o cenário político também têm se materializado em movimentos populares no contexto urbano, reivindicando políticas públicas que atendam às necessidades sociais e demandas sociais. O movimento *Occupy Wall Street*², que teve início em 2011, em Nova York, deu origem ao *Occupy* (cf. HARVEY et al., 2012), caracterizado como um conjunto de manifestações que se alastrou pelo mundo em defesa de pautas que envolviam questionamentos às estruturas verticais e centralizadas de poder político, propondo a descentralização e formas horizontais de decisão (ROLINK, 2013), além do próprio modelo político-econômico capitalista (ŽIŽEK, 2013), contribuindo para reflexões sobre essas questões no âmbito de desenvolvimento de políticas públicas.

² “Ocupe Wall Street” em tradução livre.

O que se observa é que tais aspectos de popularização das discussões sobre o contexto político têm dado aos termos “política” e “política pública” uma relativa plasticidade, caracterizando-o como uma espécie de termo “guarda-chuva” que abrange diferentes conceitos, sentidos e significados que podem, ocasionalmente, apresentar compatibilidades e incompatibilidades entre si e/ou ainda se associar a noções do senso comum.

Uma compreensão geral de políticas públicas e da própria concepção de política, tem se tornado cada vez mais presente nas sociedades contemporâneas, sendo que, em muitos casos, acabam tratados como sinônimos. Em uma análise ampla, é seguro afirmar que no Brasil a discussão, interpretação e opinião sobre os fatos políticos e problemas sociais têm ganhado maior visibilidade e espaço, algo impensável décadas atrás quando da existência de regimes políticos totalitários e/ou antidemocráticos, onde a crítica pública à política e às suas instituições era algo estranho ao cidadão comum.

Nas últimas décadas, a forma de organização da sociedade tem se modificado e se tornado cada vez mais complexa (HARVEY et al., 2012; MARICATO, 2008). A dinâmica com que as informações são disseminadas se tornou mais rápida e acessível. Atualmente, há na mídia um caráter globalizante, onde agora a população tem acesso não apenas ao que acontece com seus vizinhos, de forma local, mas a fatos em escala global. Somado a isso, modificaram-se as formas de comunicação midiática, antes restritas à comunicação impressa (jornais e revistas) ou falada (rádio e televisão). Hoje é possível fazer uso de tais meios de comunicação já tradicionais e que, normalmente, possuem seções específicas para discussão política proposta por uma figura comentadora, bem como também é possível fazer uso de mídias diversas para escolher qual conteúdo vai acessar e consumir, além de ter contato com conteúdo produzidos por outros cidadãos comuns, bem como emitir, publicar e veicular suas próprias opiniões em blogs e mídias sociais (MIRANDA, 2017).

De forma geral, a facilidade no acesso à comunicação acabou servindo como catalisador de todo esse processo. Se antes a televisão e o rádio eram acessíveis majoritariamente no âmbito residencial ou durante o percurso para o trabalho, hoje os celulares ocupam essa posição, estão nas mãos da maior parte da população e são o recurso que comumente viabiliza acesso interativo a qualquer informação em instantes.

Devido a isso, mas não apenas, os diversos problemas sociais, e a crítica a eles, têm se tornado presentes no cotidiano do cidadão. Tais problemas acabam por envolver tanto elementos estruturais, como, por exemplo, a ausência de infraestrutura relacionada ao saneamento básico em uma determinada região do país, assim como aqueles considerados de ordem gerencial, que tratariam mais diretamente da gestão e do uso dos recursos públicos

necessários para minimizar ou solucionar os problemas sociais (ex. políticas de subsidio ao tratamento de esgoto) em escala nacional. Nesse sentido, tais aspectos têm contribuído para a formação, no ideário comum da sociedade – de maneira mais ou menos precisas – a concepção de que “políticas públicas” tratariam de ações desenvolvidas pelo poder público – talvez, mais especificamente, gestores e legisladores públicos – tendo por objetivo organizar o funcionamento e dar conta dos problemas da sociedade (CHRISPINO, 2016; SECCHI, 2017b).

Com relação à apontada ausência de consenso na literatura quanto à definição de “políticas públicas”, tal aspecto parece ser elucidado devido à inerente multidisciplinaridade e interdisciplinaridade que as caracterizam. Além disso, mais especificamente no Brasil, o interesse pelo estudo acadêmico-científico do conceito parece ter se intensificado de forma recente, tendo se estruturado como conteúdo acadêmico nas últimas décadas (CHRISPINO, 2016). Um terceiro aspecto relevante é que historicamente diferentes áreas e disciplinas têm apresentado e desenvolvido distintos usos e visões sobre o termo. Políticas públicas têm sido objeto de diferentes áreas, tais como a Administração Pública, Ciência Política, Ciências Sociais, Economia, Sociologia, Psicologia, dentre outras que se interessam por seu estudo, compreensão e aplicação. Assim, não é estranho supor que tais áreas empreguem diferentes visões e concepções de acordo com seus pressupostos teóricos e epistemológicos, sendo que tais entendimentos podem ser divergentes entre si, assim como apresentarem aspectos comuns e complementares.

Parece seguro afirmar que tratar de sua definição consiste em tarefa complexa, sendo um conceito que não surge de forma isolada, não havendo uma única ou melhor definição (SOUZA, 2006) e que qualquer definição apresentada se daria de modo arbitrário, devendo se considerar o contexto e referencial que embasa sua compreensão (CHRISPINO, 2016). Isto posto, ao constituir-se como polissêmico, possuindo múltiplas definições possíveis, observa-se que o termo “política pública” requer apontamentos acerca dos possíveis entendimentos pelos quais será utilizado.

Nesse sentido, este capítulo tem por objetivo principal introduzir os conceitos básicos no campo das políticas públicas e também do referencial teórico da Análise do Comportamento, que irá sustentar o ponto de vista do presente estudo. Além disso, objetiva a contextualização da temática e de estudos que eventualmente proveram articulações entre políticas públicas e Análise do Comportamento. Sendo assim, optou-se por estruturá-lo em seis seções, que percorrem o seguinte itinerário: na primeira seção traça-se um resgate dos conceitos de política, Estado e poder, destacando as múltiplas relações entre eles no

desenvolvimento das políticas públicas e da sociedade. A segunda seção objetiva apresentar, a partir da exploração dos sentidos aplicáveis ao termo política, aspectos relativos à definição e ao ciclo de vida das políticas públicas, expondo as diferentes etapas e indivíduos envolvidos em seu processo de elaboração, implementação e avaliação. A terceira seção visa expor a participação popular como recurso de influência no processo de política pública. Já na quarta seção há o destaque para o desenvolvimento da participação popular nas políticas públicas brasileiras. As duas últimas seções são dedicadas a apresentar o referencial analítico-comportamental, sendo a seção cinco responsável por introduzir alguns de seus fundamentos básicos, e na sexta seção é apresentada uma breve revisão da literatura quanto a estudos que tenham conduzido análises ou intervenções via políticas públicas pelo viés comportamentalista.

2.1 POLÍTICA, ESTADO E PODER

Aprofundando nas bases de origem e desenvolvimento histórico, originalmente a noção de política pública surge na Europa fortemente associada às teorias que tratavam do papel do Estado e das instituições que o compõe. Posteriormente, nos EUA, se desenvolveu como área de conhecimento e estudo, tornando-se gradualmente independente das teorias sobre o Estado, tratando mais diretamente das ações dos governos (SOUZA, 2006). Nesse contexto, a política pública é comumente associada a outros elementos centrais a ela e que, inerentemente, servem de base para sua compreensão, tais como as noções de *política*, *poder*, *governo e Estado* (SCHMITTER, 1965; SECCHI, 2017b).

As compreensões sobre a definição e terminologia da palavra “política” remetem às experiências gregas da Antiguidade, sendo o termo entendido por muito tempo como sinônimo da “arte do bem viver”, e como o instrumento articulador de poder e dominação sobre a população, sendo favorecedor da segurança e convivência humana entre o final da Idade Média e início da Idade Moderna, período em que começa a ganhar significados fornecidos pela concepção de Estado Moderno (D’ENTREVES, 1998). Nesse sentido, parece seguro afirmar que as noções atribuídas ao termo política se associam aos contextos em que foi praticada.

A gênese e raízes da “política” (*polítikos*) estariam na Grécia Antiga, sendo derivada do termo grego *pólis*, conceito que em aspectos históricos remete às cidades-estado gregas,

tais como Esparta, Atenas e Tróia, que apesar de serem consideradas como cidades³, extrapolavam as características básicas das demais cidades gregas em razão de sua forte autonomia (NOGUEIRA, 2015). Ainda que se refira a cidade, o termo contempla mais do que apenas os elementos que compõem o espaço urbano, considerando aspectos inerentes à vida cotidiana naquele espaço e, sobretudo sua organização social, dizendo respeito também às noções de espaço público, civil e social (BOBBIO, 1998; BONINI, 1988). As *pólis*, como eram denominadas essas cidades-estado, se caracterizavam pela rígida organização política e militar, além da autossuficiência de recursos, o que garantia a gestão autônoma e independente de outras cidades. Grosso modo, sua administração e gestão estavam a cargo do *demos*⁴, espaço composto por parcela politicamente ativa de cidadãos considerados qualificados a deliberar nas assembleias (BONINI, 1998; NOGUEIRA, 2015).

Aristóteles foi um dos primeiros a discutir a organização das *pólis* em sua obra intitulada *A Política*⁵ (ARISTÓTELES, 2006), na qual, a partir do estudo de diversas formas de organização social, apresentou e descreveu alguns dos elementos precursores das noções de Estado e governo, bem como as diferentes formas de organização e poderes exercidos em âmbito político. Na concepção aristotélica, a Política é abordada como a arte de governar as *pólis*, tratando-a como resultante da ação de cidadãos virtuosos, aqueles dotados de poder e aptos a estabelecer regras para garantir a vida em coletividade. Para o autor, a política dizia respeito a um aspecto moral da vida em comunidade, correspondendo à “arte do bem- viver” meio pelo qual se buscava o bem-estar geral dos cidadãos.

É possível observar que a *pólis* abarcava a organização social praticada por um conjunto de indivíduos que compunham uma dada comunidade, sendo esta sujeita às deliberações coletivas formuladas por um grupo menor de cidadãos aptos a isso – os chamados *demos* – e que possuíam alguma autoridade formalmente instituída para direcionar ou governar a comunidade, determinando seus rumos e formas de organização. Notamos, assim, que a *pólis* representava o exercício de algum tipo de poder, por parte de um grupo específico, sobre uma coletividade. Em aspectos gerais, apresentava muita semelhança com a estrutura de organização dos modelos de governo contemporâneos.

De certa forma, ainda que atualmente o conceito geral de política possa apresentar conotações muito variadas, é possível identificar similaridade entre o exercício político nas

³ Em tradução livre o termo *pólis* refere-se a cidade.

⁴ Em tradução livre o termo *demos* refere-se a povo.

⁵ Ao longo dos anos foram publicadas inúmeras versões do livro, sendo traduzido para diferentes idiomas. Nessas versões é possível encontrar o título grafado como “Política” ou como “A Política”, sendo este o caso da obra consultada.

pólis e aquilo que na contemporaneidade tem se compreendido por política. Ao longo de seu desenvolvimento o conceito de política adquiriu novos recortes que ampliaram gradativamente seu sentido, sendo que a noção de política como organização social da *pólis* se ramificou para compreensões que passaram a abarcar a ideia de uma ciência ou área que compreende a atividade ou o conjunto de atividades humanas no contexto do Estado (RODRIGUES, 2011; BOBBIO, 1998).

Nogueira (2015) discute que a dificuldade na compreensão e consenso acerca do termo reside na complexidade dos fenômenos a qual objetiva abranger, consistindo de um termo polissêmico e de semântica densa. Ainda segundo o autor, o conceito de Estado desdobra-se em três facetas articuladas e indissociáveis, as quais nem sempre são assimiladas e compreendidas nas diferentes abordagens do tema. Em síntese, essas facetas se relacionam ao: *Estado como sistema institucional*, representado pelo governo e sistema político – corresponde ao aparato administrativo que reúne instrumentos de governo, gestão e organização com o qual a sociedade administra, regula e dirige os interesses e demandas de seus integrantes; *Estado como agente de dominação*, representado pelo legítimo monopólio de uso da força e violência – diz respeito a noção de que é o único agente e espaço de dominação e exercício de autoridade e poder sobre aqueles que a ele estão submetidos; *Estado como sistema jurídico*, associado à existência de um ambiente ético e sociocultural – um conjunto de regras, valores, práticas e tradições de uma comunidade organizada, responsáveis por estabelecer acordos e pactos essenciais para garantir a existência e a sobrevivência coletiva.

Assim como o termo Política, a noção de Estado também evoluiu historicamente desde a Antiguidade, passando por diversas estruturas e concepções como as *pólis* e *civitas romanas*⁶, além da incorporação de mitos e figuras alegóricas, não se caracterizando como um conceito universal. Em geral, o Estado tem servido como indicador de formas de ordenamento político que passaram a ser utilizadas com a modernidade e a ascensão da burguesia na Europa após o século XIII, e aproximando-se do sentido atual a partir do século XV no qual está

⁶ Ambos os termos fazem referência a ideia de cidades, sendo que as *civitas* apresentavam características relativamente diferentes, com uma estrutura mais complexa, representando a cidade não como um território, mas uma comunidade que comungava de ideias, costumes e leis comuns que se convertiam em práticas de organização social para que promovessem uma sociedade entendida como justa.

associado à ideia de uma estrutura de poder soberano por parte de um governo sobre um povo e/ou território (BOBBIO, 1985/1987⁷, 1988; WEBER, 1999, 2000).

Esse período, correspondente ao final do século XIII e início do século XV, é caracterizado como um contexto de grandes e importantes mudanças nas comunidades europeias, como a queda de monarquias, ascensão da burguesia, fim de sistemas feudais e regimes absolutistas, fortalecimento do mercantilismo e início do capitalismo. Adicionalmente, ocorreram eventos marcantes da transição de períodos históricos, como a queda de Constantinopla, tomada pelo Império Bizantino, que culminaram nos eventos relacionados às Grandes Navegações que, por sua vez, promoveram a expansão dos limites globais e descobertas de novos povos (HOBSBAWM, 1977). Nesse sentido, é possível supor que esses e outros eventos históricos acarretaram a mudança da forma de organização social e, por consequência, nas relações por ele estabelecidas.

Bobbio (1985/1987) faz um apontamento importante sobre o conceito de Estado, tratando de seu uso e concepção como produtos de invenções da modernidade, segundo o autor:

Sejam quais forem os argumentos pró ou contra a continuidade de uma organização política da sociedade, a questão de saber se o Estado sempre existiu ou se se pode falar de Estado apenas a partir de uma certa época é uma questão cuja solução depende unicamente da definição de Estado da qual se parta: se de uma definição mais ampla ou mais estreita. A escolha de uma definição depende de critérios de oportunidade e não de verdade. Sabe-se que quanto mais numerosas são as conotações de um conceito tanto mais se restringe o campo por ele denotado, isto é, a sua extensão. Quem considera como elemento constitutivo do conceito de Estado também um certo aparato administrativo e o cumprimento de certas funções que apenas o Estado moderno desempenha, deverá necessariamente sustentar que a polis grega não é um Estado, que a sociedade feudal não tinha um Estado etc. (p. 69)

O argumento do autor se pauta na ideia de que o termo Estado, palavra carregada de sentidos, passa a ser utilizado com maior frequência na linguagem política a partir de um determinado período histórico – final da Idade Média e início da Idade Moderna –, mas toda a noção e sentidos que são envoltos pelo termo não têm um ponto estanque de origem, mas sim a ideia de um processo de evolução histórica. O autor pontua ainda sobre a importância

⁷ Nos casos em que for aplicável, optou-se por apresentar na citação a data de publicação original, seguida da data da edição consultada.

de se compreenderem os elementos que estão contidos no conceito, sendo eles mais importantes do que o conceito em si de modo a que não se caia em uma visão reducionista.

Compreendendo essa evolução histórica do conceito e a busca pelos elementos nele contidos, pode-se partir para os marcos iniciais de seu uso. Um dos primeiros a se referir ao Estado, em recortes embrionários dos usos atuais do termo, foi Nicolau Maquiavel no século XVI⁸, na obra “O Príncipe” (MAQUIAVEL, 2010) no qual, de forma geral, discorre sobre as formas de arranjo e manutenção do poder sobre a organização social. A ideia de Estado é apresentada logo no primeiro capítulo “Todos os *Estados*⁹, todos os domínios que tiveram e têm poder sobre os homens foram e são repúblicas ou principados” (MAQUIAVEL, 2010, p.32, destaque incluído). Para o autor, estas seriam as duas formas básicas de governo e organização do Estado, sendo, basicamente, a República o modo de governo desenvolvido por mais de uma pessoa, e os Principados que corresponderiam às Monarquias Absolutistas, no qual o poder é concentrado na figura de um único sujeito.

Maquiavel inicia sua obra prestando reverência e dedicatória ao príncipe Lourenço de Médici, e tece uma série de argumentações favoráveis acerca da monarquia. Entretanto, o autor não poderia ser considerado um monarquista, mas sim que a monarquia seria um degrau que a sociedade deveria percorrer para ser alçada a um novo status. Sobre isso, Pinzani (2004), esclarece que

O ideal de Maquiavel consiste, portanto, na criação de um Estado independente por mão de um príncipe capaz de dar a essa sua criação uma constituição republicana passível de lhe garantir a estabilidade. Nesse sentido, poder-se-ia dizer que *O Príncipe* trata de como criar um novo Estado e identifica o príncipe como o único sujeito capaz dessa tarefa (p. 15).

Nesse sentido, observa-se que as teses defendidas por Maquiavel correspondem a ideia de que toda sociedade, para chegar ao status de organização social no formato de uma República, com poder partilhado entre os membros, deveria antes passar por um momento no qual o poder político seria centralizado em uma figura única e absoluta, de um monarca forte,

⁸ Acredita-se que o livro tenha sido escrito por volta de 1514, entretanto só foi publicado de forma póstuma em 1532, cinco anos após a morte de Maquiavel (PINZANI, 2004)

⁹ Ao longo do tempo “O Príncipe” teve diversas edições e traduções publicadas o que resultou em diferentes traduções para o termo “Estado” (BOBBIO, 1985/1987; CORTINA, A.; 2000; PINZANO, 2004). Como aponta Bobbio (1985/1987) no contexto original, Maquiavel não utilizou o termo “Estado”, pois ainda não era um termo corrente na linguagem da época. Naquele contexto a palavra utilizada seria “stato” que foi gradualmente substituída traduções subsequentes pelo termo “Estado”, conceito moderno que expressaria da mesma forma o conjunto de ideias originais de Maquiavel (cf. PINZANO, 2004).

capaz de unificar¹⁰ e ordenar o funcionamento da sociedade, para que então essa passasse a caminhar nos moldes de uma república. Ou seja, para o autor, o Regime Absolutista seria um caminho que a sociedade deveria percorrer para ser alçada ao status de república.

Outras formas de conceber o surgimento do Estado remetem aos chamados teóricos contratualistas, tais como Thomas Hobbes (1588-1679), John Locke (1632-1704) e Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) que, por meio da utilização de mitos e alegorias, discorrem sobre as formas de governo e organização da sociedade. No entendimento apresentado por eles, originalmente as pessoas viviam em um *Estado de Natureza*, caracterizado pela ausência de sociedade, onde organizariam tal qual os outros animais, seguindo as leis da natureza, em um estado de natural ausência de regras e normas de organização dos interesses individuais e coletivos. A superação desse *Estado Natural* se daria por meio do estabelecimento de um pacto social, no qual as pessoas renunciariam a parcela de suas liberdades individuais em favor de uma figura forte e soberana que garantiria a manutenção do acordo social e a emancipação de sua condição de natureza.

Nesse contexto, Thomas Hobbes estabelece uma teoria do contrato social, no qual trata da estrutura da sociedade e do governo. Hobbes entendia que as pessoas possuíam natureza individualista que os fazia guerrear entre si e que, para manter a paz, deveriam estabelecer um contrato social sujeito a controle por parte de um governo forte e soberano em condições de garantir o cumprimento desses contratos e reprimir aqueles que não se adequassem à ordem social:

A única maneira de instituir um tal poder comum, capaz de defendê-los das invasões dos estrangeiros e das injúrias uns dos outros, garantindo-lhes assim uma segurança suficiente para que, mediante seu próprio labor e graças aos frutos da terra, possam alimentar-se e viver satisfeitos, é conferir toda sua força e poder a um homem, ou a uma assembléia de homens, que possa reduzir suas diversas vontades, por pluralidade de votos, a uma só vontade. O que equivale a dizer: designar um homem ou uma assembléia de homens como representante de suas pessoas, considerando-se e reconhecendo-se cada um como autor de todos os atos que aquele que representa sua pessoa praticar ou levar a praticar, em tudo o que disser respeito à paz e segurança comuns; todos submetendo assim suas vontades à vontade do representante, e suas decisões a sua decisão. Isto é mais do que consentimento, ou concórdia, é uma verdadeira unidade de todos eles, numa só e mesma pessoa, realizada por um pacto de cada homem com todos os homens, de um modo que é como se cada homem dissesse a cada homem: Cedo e transfiro meu direito de governar-me a mim mesmo a este homem, ou a esta assembléia de homens, com a condição de transferires a ele teu

¹⁰ A concepção de unificação se relaciona ao contexto político-social no qual a obra foi escrita, onde a Itália apresentava grande fragmentação política e territorial (PINZANI, 2004).

direito, autorizando de maneira semelhante todas as suas ações. Feito isto, à multidão assim unida numa só pessoa se chama Estado, em latim civitas. É esta a geração daquele grande Leviatã, ou antes (para falar em termos mais reverentes) daquele Deus Mortal, ao qual devemos, abaixo do Deus Imortal, nossa paz e defesa. Pois graças a esta autoridade que lhe é dada por cada indivíduo no Estado, é-lhe conferido o uso de tamanho poder e força que o terror assim inspirado o torna capaz de conformar as vontades de todos eles, no sentido da paz em seu próprio país, e ela ajuda mútua contra os inimigos estrangeiros (HOBBS, 1651/2006, [S.I.]

Hobbes (1651/2006) recorre a figura do Leviatã, personificado no monarca absolutista, uma espécie de divindade na Terra e o único capaz de garantir a ordem social e o cumprimento dos contratos. A teoria do contrato social seria complementada pelas ideias de John Locke (LOCKE, 1689/1988), que defendia a necessidade de estabelecimento do contrato como uma forma de garantir a segurança dos membros da sociedade, sendo um papel do governo garantir o direito à vida, a liberdade e a propriedade¹¹. Entretanto, a posição de Locke era em favor de um governo consentido pelos governados. Esta noção é, de certa forma, próxima a tese defendida por Jean-Jacques Rousseau de que o contrato social não deveria consistir em uma relação de submissão entre os indivíduos, mas sim um acordo no qual estes se associariam para garantir as liberdades individuais, o bem-estar e a segurança dos seres humanos (ROUSSEAU, 1762/2000).

Em síntese, a posição dos contratualistas quanto ao surgimento do Estado, recaem na ideia de que ele surge como uma forma de controle social por meio do exercício formal do poder por parte dos membros da sociedade. Haveria um acordo entre os indivíduos nos quais estes abdicariam de parte de seus direitos, liberdades e controle sobre as próprias vidas, em favor de uma figura única, de um Estado, com autoridade legítima e capaz de garantir, por meio do uso da força, o cumprimento e a manutenção da ordem social.

Essas teses contratualistas acabaram por influenciar as chamadas revoluções burguesas, ocorridas entre o final da Idade Média e início da Idade Moderna, tais como a Revolução Francesa, na França, e as Revoluções Gloriosa e Puritana, na Inglaterra, que marcam uma mudança no ordenamento social, abandonando a antiga sociedade estamental do modelo feudal regido, basicamente, pela dominação de nobres e religião, em favor de uma sociedade burguesa, organizada em distinções de classes e com o pressuposto da possibilidade de mobilidade social (HOBBSAWM, 1977). Nesse contexto, se estabeleceram os moldes da noção de Estado que se tem atualmente, caracterizado pela reunião de um conjunto de

¹¹ Os aspectos relativos à propriedade fazem referência às propriedades privadas, como fruto da ascensão da burguesia em um cenário relacionado à Revolução Francesa.

instituições próprias que envolvem múltiplas relações de poder com a população de um território delimitado.

Esse cenário resultou no surgimento do conceito de Estado-nação, tido como o principal instrumento para a ascensão da burguesia ao poder, e sua estrutura seria composta pela delimitação de três elementos: território, governo e população. Nesse processo, as formas de poder no âmbito do Estado também se fragmentaram, sendo desenvolvidas três formas de poder: executivo (administrativa), legislativo (normativo) e judiciário (jurisdicional).

Bobbio (1985/1987) aponta que “Estado” e “política” têm em comum a referência ao poder, e que todos os conceitos forjados no âmbito da teoria política partiriam dessa referência. Para ele o Estado estaria constituído por instituições que formalmente organizam o poder no âmbito do Estado, sendo ele agrupado em três instâncias: poder executivo, poder judiciário e poder legislativo. Por essa compreensão, no seio do Estado o poder seria, de alguma forma, fragmentado, partilhado e distribuído por instituições que fariam seu exercício de maneiras próprias, garantindo a ordem e o interesse social. Ao Poder Executivo caberia a função administrativa do Estado, responsável pela aplicação de leis e condução da ordem interna. O Poder Legislativo é responsável pela edição de normas e leis que estabelecem a ordem jurídica, bem como têm o poder de aperfeiçoá-las ou revogá-las. O Poder Judiciário trata do julgamento e resolução de conflitos de interesses, avaliando transgressões às normas e divergências civis.

Como destaca Mascaro (2013), essa estrutura característica do Estado Moderno não nasce única, como primeira representação de Estado, uma vez que importa nomenclaturas para suas instituições a partir de outros modelos de Estado que existiram no passado. Segundo o autor, há um processo de ruptura, transformação e reconfiguração das instituições políticas que se sucedem, sendo que os atuais rituais, simbologias e procedimentos exercidos no âmbito das instituições estatais se transformaram. Um exemplo disso, é o chamado “Senado”, presente no modelo moderno e que se baseia na ideia do Senado Romano. Entretanto, apesar de reproduzir a nomenclatura utilizada no sistema político romano, pouco equivale ao modelo de Senado praticado naquele contexto. No Império Romano, o Senado consistia em um espaço distinto, cujas decisões eram tomadas em função da vontade e interesses de um pequeno e seletivo grupo de cidadãos (MASCARO, 2013). Além disso, sua política era exercida em função de simbolismos, por meio da invocação de mitos e vontades divinas como justificativas para a tomada de decisões (MASCARO, 2013). Não que hoje as decisões senatoriais não estejam sujeitas a simbolismos divinos ou aos interesses de um pequeno e seletivo grupo, entretanto, a

estruturação da sociedade e o modelo de representatividade eleitoral permite, em maior ou menor grau, mobilidade suficiente para participação nesses contextos de decisão.

Ao refletir sobre o conceito histórico e científico de política, Schmitter (1965) aponta que, como estrutura formalmente constituída, a política pode ser compreendida por meio de quatro categorias gerais, a saber: 1) as instituições que a compõem, tais como Estado e Governo; 2) os recursos e meios utilizados para exercer poder ou autoridade sobre uma coletividade; 3) os processos de decisão pelos quais é desenvolvida; e 4) por sua função, ou seja, pelas consequências que a atividade política produz à sociedade (SCHMITTER, 1965).

Os dois primeiros componentes apontados por Schmitter (1965) que caracterizam a política se aproximam dos elementos explorados até feitos até aqui. Política estaria ligada a instituições, como o Estado, e corresponderia ao exercício de poder sobre uma sociedade. O Estado reuniria um conjunto de instituições próprias que envolvem múltiplas relações de poder com a população de um território delimitado. Nesse sentido, Reed (2013) aponta que, no contexto político, a noção de poder representa um conceito central para sua compreensão, porém assim como os demais conceitos abordados até aqui, não encontra consenso e nutre a mesma polissemia de outros conceitos centrais da teoria política.

Retomando Schmitter (1965), este aponta que não se pode incorrer no erro de restringir a política a uma única instância ou relação de dominância. Para ele, o poder político deve ser compreendido como uma pluralidade de tipos de dominação, dentro dos quais também estariam a coerção e a violência, assim como também abrigaria a capacidade de influenciar e de exercer autoridade. Esse conjunto plural seria responsável por constituir as diferentes facetas do poder político que permitiriam o desenvolvimento da capacidade de influenciar.

Em um artigo clássico no qual conceitua poder, Dahl (1957) expõe que este seria definido a partir da relação entre pessoas e que o nível de poder entre elas poderia ser classificado por critérios de graduação. Na compreensão apresentada por Dahl (1957)¹², o poder compreenderia uma dimensão relacional e seria representado na relação entre duas pessoas, no qual uma pessoa A exerce poder sobre uma pessoa B de modo que consegue que a pessoa B faça algo que não faria em outra circunstância.

Nessa concepção, entendido como uma instância de caráter relacional, o poder parece estar atrelado à capacidade que um indivíduo possui para influenciar ou determinar o comportamento de outros indivíduos, em outras palavras, pode-se entender como a capacidade

¹² No original Dahl (1957, p. 202-203) menciona: “*My intuitive idea of power, then, is something like this: A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do.*”

de agir e produzir efeitos sobre o comportamento de outras pessoas. Nesse sentido, Stoppino (1988) concorda ao apontar o caráter social e relacional do poder, indicando que “pode ir desde a capacidade geral de agir, até a capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem” (p. 933), e exemplifica o poder social como “a capacidade que um pai tem para dar ordens a seus filhos ou a capacidade de um Governo de dar ordens aos cidadãos” (p.933).

Essa noção de poder relacional amplia a proposta de poder político apresentada pelos teóricos contratualistas que restringiam o poder a uma posição estática sobre a natureza e para o alcance de um determinado fim almejado, ou seja, o meio pelo qual se obterá a satisfação de uma necessidade (STOPPINO, 1988). Segundo Stoppino (1988),

Sem dúvida, como acabamos de mostrar, o Poder pode ser exercido por meio de instrumentos ou de coisas. Se tenho dinheiro, posso induzir alguém a adotar um certo comportamento que eu desejo, a troco de recompensa monetária. Mas, se me encontro só ou se o outro não está disposto a comportar-se dessa maneira por nenhuma soma de dinheiro, o meu Poder se desvanece. Isto demonstra que o meu Poder não reside numa coisa (no dinheiro, no caso), mas no fato de que existe um outro e de que este é levado por mim a comportar-se de acordo com os meus desejos. O Poder social não é uma coisa ou a sua posse: é uma relação entre pessoas (p. 934).

Esse aspecto relacionado à influência pode ser observado na clássica definição de Lasswell (1936/1950) ao qual resume as diferentes tensões políticas na frase “Política: quem recebe o que, quando e como”¹³ que é também o título de seu livro homônimo publicado em 1936 (LASSWELL, 1936/1950), em que aponta que o estudo da política consistiria na compreensão do jogo de influências que são estabelecidas entre os diferentes indivíduos presentes no contexto político.

Outro aspecto relativo ao poder diz respeito à autoridade, que também consistiria em uma forma de poder relacional e de influência, porém nesse espectro estariam formas de exercício de um poder legitimado por aqueles que são controlados e que o fazem voluntariamente (SCHIMITTER, 1965). Ainda no que toca as concepções relacionais de influência e de autoridade do poder político, Arendt (2002, 2007) retira da definição o aspecto restritivo do indivíduo e o aponta para a coletividade, uma vez que para ela o poder não se caracterizaria como algo restrito a um único indivíduo, mas sim como algo que pertence a um grupo, e esse poder só permaneceria existindo enquanto esse grupo tiver capacidade de se manter unido.

¹³ No original em inglês: “*Politics: who gets what, when, how*”.

Como se pôde observar até aqui, a noção do que é o Estado e de sua forma de organização sofreu modificações ao longo do processo histórico. Desde a antiguidade até o presente, foram agregados elementos associados à sua composição e organização das instâncias de poder (SCHMITTER, 1965). A política, igualmente, sofreu evolução em sua compreensão, representando uma forma de exercício de poder no âmbito do Estado, sendo ele exercido nas diversas instâncias que o compõe. Nesse processo, os núcleos de poder também mudaram, da centralidade na figura única, passaram ao coletivo (ARENDRT, 2002, 2007), ampliando os contextos e processos de decisão pelos quais o Estado é gerido. Observa-se que uma parcela do poder político passa a ser direcionada à resolução de conflitos e problemas existentes no contexto social (SCHMITTER, 1965). Essa compreensão é fundamental para o entendimento sobre o funcionamento do aparelho estatal e das políticas públicas. Esses aspectos serão retomados na seção seguinte, abordando os sentidos aplicáveis da política ao contexto da sociedade, mais especificamente no refinamento da definição de política pública, de sua função e de seu processo geracional.

2.2 OS SENTIDOS DA POLÍTICA PÚBLICA E SEU CICLO DE VIDA

Conforme apontado por Schmitter (1965), além das instituições e de seus recursos de poder, outros dois componentes caracterizam o contexto político: os processos de decisão pelos quais a política é desenvolvida, e sua função, relacionada às consequências que a atividade política produz à sociedade. Os processos de decisão corresponderiam às linhas de conduta das ações desenvolvidas no âmbito da política, ou seja, a identificação de como a política foi formulada, quem participou de sua elaboração e implantação, quais resultados produziu e os determinantes associados. Com relação a sua função, a política estaria relacionada à resolução pacífica de conflitos, compreendendo um conjunto de procedimentos formais e informais que expressariam relações de poder para tal fim (RUA, 1998). Sua consequência última seria a resolução de conflitos entre indivíduos e grupos (SCHMITTER, 1965). Esses elementos serão mais bem elucidados e desenvolvidos ao longo desta seção.

Neste ponto, é possível destacar que alguns dos equívocos que comumente se cometem, sobretudo, no senso popular do uso dos termos “política” e “políticas públicas” estão em atribuir a eles noções restritivas relacionadas apenas ao poder por parte de um grupo sobre uma coletividade, exercido por um governo na qualidade de instância formalmente constituída a qual é, de certa forma, alçada à prerrogativa de gerenciar a sociedade. Como apontado, no cotidiano popular têm se atribuído significados e sentidos múltiplos, sendo um

equivoco comum restringir as definições ao sentido *stricto* de ação de governos, representados por seus governantes. Aparentemente, pelo exposto na seção anterior, política pode sim estar relacionada a ação dos governantes, mas não deve de maneira alguma se personificar ou se reduzir a ela, incorrendo riscos à sua compreensão.

No Brasil, a literatura que trata da análise de políticas públicas (FREY, 1999, 2000b; SECCHI, 2017b; SOUZA, 2006, 2007) parece elucidar, ainda que parcialmente, tal equívoco, expondo que a dificuldade de compreensão pode estar relacionada a especificidades idiomáticas da língua portuguesa, onde uma mesma palavra pode compreender múltiplos sentidos. Esses autores apontam que em idiomas como a língua portuguesa o termo “política” assume conotações diferentes, algo que em outros idiomas, como a língua inglesa, é facilmente solucionado por meio do uso de diferentes termos que promovem a diferenciação dos sentidos atribuídos a política. No português é comum que o termo “política” seja dotado de sentidos que vão desde o exercício de poder das pessoas sobre outras pessoas por meio de atos de regulação e ordenação, até sentidos associados aos processos relacionados a planos para a resolução de problemas da sociedade. É mais próxima desta última compreensão que a “política pública” está inserida, algo que veremos adiante.

O primeiro sentido e que talvez seja aquele que mais comumente faz parte do imaginário comum (SECCHI, 2017b) pode ser aglutinado sob o termo em inglês *politics* e se refere à disputa ou resolução de conflitos, à ação ou atividade das pessoas voltadas para o exercício de poder sobre as próprias pessoas (BOBBIO, 1998; FREY, 1999, 2000b; SECCHI, 2017b; SOUZA, 2006, 2007). Nesse sentido, a noção de política se associa estreitamente à ideia de poder, apresentada na seção anterior, compreendendo o meio pelo qual se obterá alguma vantagem ou se alcançará um efeito desejado (BOBBIO, 1998).

Um segundo sentido para a política, corresponde ao termo em inglês *policy* e estaria relacionado à orientação para a ação ou tomada de decisão, compreendendo conteúdos que se relacionam a decisões políticas (*politics*) (FREY, 1999, 2000b; SECCHI, 2017b). O sentido atribuído ao termo *policy* pode ser entendido como uma diretriz que norteará uma decisão. De modo ilustrativo, pode-se exemplificar esse sentido por meio de uma determinada empresa do ramo moveleiro e que tem como política – no sentido de *policy* – a diretriz de adquirir apenas madeiras, sua principal matéria-prima, de fornecedores com certificação de proteção ambiental. Ou seja, as decisões tomadas pelo setor de compras da empresa deverão seguir tais orientações.

O terceiro sentido atribuído, e aparentemente menos utilizado no senso comum, é representado pelo termo *polity* e que se refere à organização e à estrutura institucional do

sistema político, seus elementos hierárquicos e as entidades que o compõem, como o sistema administrativo e jurídico (FREY, 1999, 2000b).

Um aspecto importante ressaltado por Frey (1999, 2000b) é que os três sentidos de política atribuídos na língua inglesa – *politics*, *policy* e *polity* – compreendem dimensões distintas da política dentro de um campo de análise de políticas públicas, entretanto essa diferenciação em categorias tem apenas um caráter didático e teórico de estudo, sendo que “na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente” (p. 4).

Segundo Secchi (2017b) é no sentido do termo *policy* que as políticas públicas estariam associadas, e tratariam “do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões” (p.1), correspondendo a diretrizes elaboradas com função de nortear as ações de enfrentamento e resolução dos problemas avaliados como públicos. Ou seja, por essa definição se observa que uma política pública (*policy*) é um produto da atividade política (*politics*) e se manifesta por meio da existência de uma ação, baseada em diretrizes, para a resolução de problemas que envolvem toda uma coletividade. Essa caracterização da política pública se aproxima das ideias de Schmitter (1965) e Rua (1998) sobre a função da política.

Nesse momento, alguns questionamentos poderiam surgir quanto ao que se compreenderá como ação política e sobre o que seria um problema público: Políticas públicas envolveriam apenas governantes ou outros agentes da sociedade civil? Todas as ações governamentais poderiam ser entendidas como políticas públicas? Todas essas ações visam resolver um problema público? Qual seria o limite de um problema do tipo público e não-público? O objetivo deste estudo não consiste em responder a esses questionamentos que são recorrentes e implicam em “nós conceituais” (SECCHI, 2017b, p.2) na literatura do campo das políticas públicas. Como aponta Secchi (2017b) “qualquer definição de política pública é arbitrária. Na literatura especializada não há consenso quanto à definição do que seja uma política pública, por conta da disparidade de respostas para alguns questionamentos básicos” (p. 2).

Quanto ao primeiro questionamento “políticas públicas envolveriam apenas governantes ou outros agentes da sociedade civil?”, a literatura (FREY, 2000b; SECCHI, 2017b; SOUZA, 2007) aponta para a existência de diferentes abordagens relacionadas às políticas públicas. Duas abordagens têm sido comumente aceitas, a *Estadocêntrica* e a *Multicêntrica*; a diferença entre elas, basicamente, recai sobre a identificação de quem é o protagonismo quanto às decisões (SECCHI, 2017b). A abordagem *Estadocêntrica* ou *Estatista*, está centrada nos agentes estatais e atribui a política pública como um monopólio

do Estado (e seus atores¹⁴ institucionais). Essa abordagem centrada no Estado admite a possibilidade de participação de outros atores não-estatais, entretanto, entende que a influência exercida por estes é limitada e não teriam poder de decisão sobre o processo de política pública (SECCHI, 2017b). Nessa perspectiva, a política se relaciona ao seu caráter Institucional, sendo elaborada e decidida pela instância que possui autoridade formal e legal (SARAIVA, 2007).

A segunda abordagem, *Multicêntrica* ou *Policêntrica*, retira do processo de políticas públicas o monopólio dos atores estatais, concebendo a existência de uma rede de influências composta por diferentes membros e níveis da sociedade civil, sejam eles governamentais ou não. Essa abordagem entende que as políticas públicas são elaboradas e desenvolvidas no seio das instituições que compõem o Estado, mas as decisões envolveriam múltiplos centros (SECCHI, 2017b). Nessa perspectiva, é reconhecida a existência de vários centros de decisão.

Ambas as abordagens parecem coerentes ao se pensar políticas públicas e são justificáveis a partir de seus pressupostos, entretanto neste estudo foi adotada a compreensão *multicêntrica*, por entender que o Estado tem o poder de centralizar instrumentos e mobilizar recursos úteis ao processo de elaboração, planejamento e implementação de políticas públicas, mas o processo decisório e de execução dessas etapas se dá por meio de outros agentes, sobretudo, se considerarmos o *modus operandi* da política brasileira após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (*cf. seção 2.4 deste capítulo que trata sobre a estruturação das políticas públicas brasileiras*).

Esse aspecto leva ao segundo ponto, a definição do que seria ou não um problema público e quem definiria seus limites. Como apontado anteriormente, uma política pública estará relacionada à resolução de um problema público, sendo que nesse sentido o “público” pode ser entendido como algo que afetaria uma coletividade, mas a sua interpretação seria subjetiva e interpretativa (SECCHI, 2017b). O problema público consistiria na diferença entre uma situação ideal e a situação real e dependeria da interpretação dos agentes envolvidos. O aspecto subjetivo do problema entraria nesse ponto, onde uma situação para ser considerada problemática teria de contar com o reconhecimento dos agentes, daqueles que têm poder para isso.

Secchi (2017b) aponta que os problemas tendem a ser definidos sob duas condições, sendo que o problema é aquele que é reconhecido por uma *quantidade* e/ou *qualidade* de

¹⁴ O termo “ator” utilizado ao longo deste trabalho é importado da literatura da ciência política, sendo comumente utilizado para designar os indivíduos que participam de forma ativa do processo de construção das políticas públicas. Como elucidado por Secchi (2017b), a concepção de ator é baseada na dramaturgia e corresponde àqueles indivíduos que se comportam ativamente na encenação de uma peça.

atores. Ou seja, para que uma situação seja entendida como um problema público ela deve afetar uma grande quantidade de pessoas, mobilizando os envolvidos. Além disso, a situação poderia afetar um conjunto muito restrito de atores, mas estes serem detentores de poder (qualidade) de decisão e reconhecê-la como tal.

Essa situação poderia ser ilustrada, hipoteticamente, da seguinte forma: imagine o leitor que exista um país que tem como diretriz (condição ideal) o oferecimento de recursos de saúde em condição de equidade em todas as suas regiões, garantido igualdade no acesso a partir das demandas regionais. Na situação real, esse país pode apresentar discrepâncias regionais na disposição de aparelhos de saúde (hospitais, clínicas, recursos humanos) entre suas diferentes regiões, sendo que uma das regiões (região A) comporta 30% da população nacional, mas conta com apenas 15% dos aparelhos de saúde. A falta de recursos de saúde poderia ser vista como um problema e reconhecido por muitos atores, isso poderia mobilizar um contingente de ações (políticas) públicas para a solução desse problema, pois há nítida discrepância em relação à situação ideal. Agora, imagine que uma outra região do país (região B) contemple 20% da população, mas conte com 25% dos recursos em saúde. Em uma comparação simples, a região A encontraria déficit em relação a B e estaria qualitativamente desfavorecida. Em termos quantitativos, a região A teria maior urgência por políticas do que a região B. Continuando, conceba que a região B contribui com 50% da economia nacional e é a região onde se concentram os principais veículos de comunicação em nível nacional. Pode ser que esses fatores contribuam para a região B contar com a colaboração de atores com “maior poder”, sendo em termos econômicos e midiáticos qualitativamente mais relevante do que A, o que faria com que as demandas da região B fossem atendidas com maior urgência.

Conforme Secchi (2017b), a noção do problema público é subjetiva e problemas podem ser interpretados como públicos ou não de acordo com os atores que o reconhecem:

A quantidade e a qualidade das pessoas que ensejam uma política pública também são suscetíveis a interpretações. Um exemplo: a situação de desamparo de três mil trabalhadores demitidos de uma empresa privada é geralmente interpretada como problema público por algumas vertentes políticas, enquanto outras consideram esse mesmo desamparo um problema particular de cada um dos trabalhadores (p. 10).

A tensão entre quantidade e qualidade dos atores no reconhecimento dos problemas públicos pode trazer agravos, um exemplo disso pode ser representado pelas políticas de assistência social brasileiras do final do século XIX até final do século XX, onde às ações de atenção aos economicamente desfavorecidos, pessoas com deficiência ou transtornos

psicológicos se resumiam à institucionalização e isolamento social. Esse contexto é retratado no livro “*Holocausto Brasileiro*” (ARBEX, 2013), que descreve situações vivenciadas no Hospital Colônia de Barbacena/MG, instituição onde pessoas com transtornos mentais ou população em situação de rua eram depositados sob o pretexto de tratamento, mas acabavam por viver em situação precária. Tal episódio resultou na morte de mais de 60 mil pessoas, estando as claras da sociedade brasileira e dos governantes do Estado. Em termos numéricos, representou uma situação que afetou uma grande quantidade de pessoas, porém estas não detinham poder de decisão para influenciar no desenvolvimento de estratégias de superação daquelas condições. A situação só passa a se modificar e ser reconhecida como um problema público quando, no final da década de 1970, trabalhadores da área da saúde e organizações internacionais denunciaram a situação do Hospital Colônia, sendo ele comparado a um campo de concentração nazista (ARBEX, 2013). Tais eventos estão no bojo do movimento que posteriormente ficou conhecido como Reforma Psiquiátrica brasileira (LIMA, 2018).

Como visto até aqui, o Estado existe na qualidade de instância responsável pelas ações políticas. Entretanto, no dia a dia não é ele que se comporta produzindo essas ações, são os diferentes indivíduos que o integram que produzem as ações. Esses diferentes indivíduos tendem a ser denominados atores, correspondendo a todos aqueles que, individualmente ou coletivamente, atuam e possuem poder para, de alguma forma, influenciar nos processos relativos às políticas públicas. Nessa linha, Draibe (2001) argumenta:

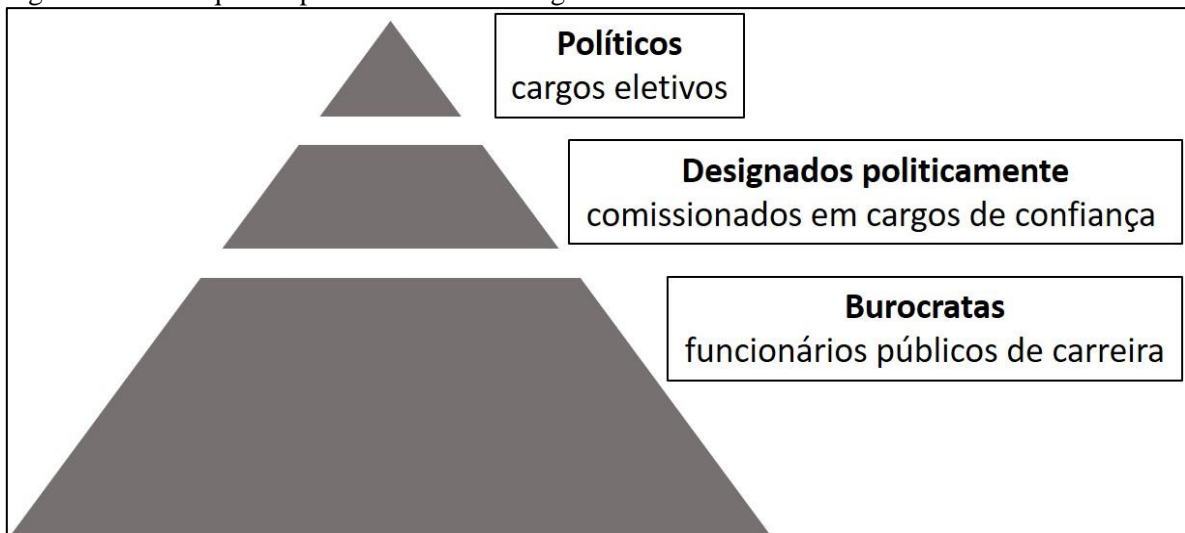
As políticas e os programas também têm, em contrapartida, carne e osso, melhor, têm corpo e alma. São decididas e elaboradas por pessoas, são dirigidas às pessoas ou ao seu habitat, são gerenciadas e implementadas por pessoas e, quando isso ocorre, são avaliadas também por pessoas. Ora, as pessoas ou os grupos de pessoas que animam as políticas, fazem-no segundo seus valores, seus interesses, suas opções, suas perspectivas, que não são consensuais, nem muito menos unânimes, como sabemos. Ao contrário, o campo onde florescem as políticas e programas pode ser pensado como um campo de força, de embates, de conflitos, que se sucedem e se "resolvem" ao longo do tempo (p. 26).

São esses atores que definiriam a chamada *agenda formal* de políticas que serão desenvolvidas pelo Estado, ou seja, são eles que definem qual problema será ou não prioridade em um dado momento. Os atores podem receber diferentes rótulos que os classificariam arbitrariamente a partir da natureza de sua atuação e das diversas variáveis as quais respondem. Qualquer divisão em categorias seria arbitrária, sendo requisito apenas elencar as características que compõem essa categoria. Neste estudo, optou-se por trabalhar com uma proposta de classificação baseada na apresentada por Secchi (2017b) que trabalha com duas

categorias, de governamentais e não-governamentais, definidas a partir do vínculo estabelecido com a gestão pública. Cada uma dessas categorias agruparia outras subcategorias, com especificidades da natureza de suas atividades.

Os atores governamentais reuniriam aqueles sujeitos vinculados diretamente com a estrutura de governo por meio de vínculos formais sendo, basicamente, composto por indivíduos no exercício de cargos eletivos (políticos), funcionários públicos de carreira (burocratas) e comissionados em cargos de confiança (designados politicamente). Cada uma dessas três instâncias possui papéis diferentes, bem como seu potencial de influência é relativo à função que ocupa. Esse modelo representativo seria aplicável a sistemas de governo em regimes políticos democráticos como o brasileiro. Tais aspectos são sintetizados na Figura 1 que ilustra a hierarquia de poder entre os atores governamentais, estando no topo da pirâmide aqueles com maior poder de influência e na base aqueles que, mesmo em maior quantidade numérica, exercem menor poder.

Figura 1 – Hierarquia de poder entre os atores governamentais



Fonte: elaborado pelo autor a partir de Secchi (2017b).

Os atores não-governamentais corresponderiam a todos os sujeitos que não possuem vinculação direta com a estrutura pública por meio de cargos eletivos. Basicamente, a categoria é composta por membros da sociedade civil que possuem algum tipo de vinculação direta ou indireta com as políticas a serem desenvolvidas. Estariam nessa categoria os partidos políticos, meios de comunicação, organizações do terceiro setor, grupos de interesse e destinatários das políticas públicas.

No processo de política pública, esses diferentes atores se comportam de modo organizado, mais ou menos sistematizado, seguindo um conjunto de etapas que compõem o

ciclo de vida das políticas públicas (DRAIBE, 2001; SECCHI, 2017b; SOUZA, 2006, 2007). Conforme Draibe (2001, p. 26) “as políticas ou os programas têm vida. Nasceram, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude”. O chamado “Ciclo de Política Pública” (“*Policy Cycle*”), corresponde a um modelo conceitual que ilustra o ciclo de vida de uma política pública e o modo de organização dos diferentes atores nela envolvidos. Esse modelo, assim como a classificação anterior dos atores, também é arbitrário (SECCHI, 2017b), e nem todas as políticas públicas contemplam todas as etapas descritas no modelo. Sendo assim, sua função é basicamente auxiliar no processo de análise e compreensão de uma política, identificando seus estágios e dinâmicas de envolvimento. Neste estudo, foi adotado como referencial um modelo agrupado em 7 etapas, representado na Figura 2, a seguir.

Figura 2 – Ilustração do Ciclo das Políticas Públicas



Fonte: elaborado pelo autor.

Como comentado, o Ciclo de Políticas Públicas consiste em um modelo representativo do processo de políticas públicas, ilustrando suas múltiplas etapas. Na Figura 2 é representado um modelo de 7 etapas, sendo elas: 1) Identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formulação de alternativas; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação; 7) Extinção.

A Identificação do problema consiste no primeiro passo de uma política pública, é o momento no qual uma situação passa a ser reconhecida como um problema pelos diferentes atores. Em geral, os problemas tendem a ser diagnosticados com base em análises de tendência, no qual sua intensidade é mapeada e monitorada ao longo do tempo (SECCHI,

2017). Problemas públicos podem ser de origem súbita – aqueles que ocorrem de forma relativamente inesperada, como catástrofes naturais – podem ser incrementais – aqueles que vão ganhando importância de forma gradativa, como o déficit financeiro da previdência pública ou os congestionamentos em cidades – e podem ser crônicos ou cíclicos – onde a periodicidade de ocorrência do fenômeno já está mapeada, mas não se têm recursos para lidar com ele, como as longas filas de espera no sistema público de saúde ou os problemas de enchentes e mobilidade urbana em grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo.

A etapa de Formação da agenda consiste na reunião de um conjunto de problemas ou temas que foram entendidos como relevantes, ou seja, aqueles problemas que serão prioritários de serem resolvidos ou minimizados. Esses problemas formarão a “agenda formal” ou “agenda institucional”. Conforme destaca Secchi (2017b), podem existir múltiplas agendas, sendo que cada ator ou agrupamento de atores possui suas próprias agendas, com os problemas que entendem relevantes. No desenvolvimento político, esses diferentes atores buscam se influenciar mutuamente na mudança da agenda formal para inclusão de problemas que estejam associados a suas agendas particulares.

Após a formação da agenda institucional que reúne os problemas que serão priorizados, entra-se em uma etapa de Formulação de alternativas, quando são apresentados e definidos os objetivos e estratégias para a resolução dos problemas (SECCHI, 2017b). Nesta etapa são construídas as propostas de solução dos problemas, bem como se definem as linhas de ação, estratégias e recursos. Os problemas públicos podem possuir múltiplas causas, assim podem requerer múltiplas estratégias para combatê-lo (SECCHI, 2017).

Uma vez definidas as estratégias, é necessário que os atores tomem decisões que, em geral, envolve uma equalização entre os interesses dos diversos atores. A Tomada de decisões não se caracteriza como um momento e processo estáticos, ela ocorre ao longo de todo o ciclo pelos diferentes atores. Porém, há uma etapa formal em que as decisões precisam ser tomadas para a definição exata de quais estratégias e linhas de ação serão seguidas para a posterior implementação da política pública (SECCHI, 2017b). A Implementação reúne um conjunto de ações que serão realizadas por indivíduos, grupos ou organizações, de natureza pública ou privada (SECCHI, 2017b), que são estabelecidas para dar conta dos objetivos estabelecidos. A implementação se dá a partir de diferentes instrumentos, tais como campanhas, impostos, leis, programas temáticos, etc.

Uma característica dos problemas públicos é que eles são dinâmicos (SECCHI, 2017), modificam-se ao longo do tempo e, por essa razão, é importante que ocorra monitoramento constante, bem como o monitoramento e avaliação da política pública de forma a observar se

a mesma é efetiva em resolver ou minimizar o problema. Quando uma política resolve um problema público e este deixa de existir ou ser reconhecido como um problema, ela deixa de ser necessária e entra em processo de Extinção, no qual as ações planejadas e executadas que estão em curso são encerradas. A Extinção também pode ocorrer quando a política não foi efetiva para o enfrentamento do problema (SECCHI, 2017, 2017b).

Conforme exposto, os problemas públicos podem ter natureza diversa, indo desde problemas súbitos até problemas crônicos. Em função disso, diferentes ações serão necessárias, de acordo com a tipificação e causas do problema (SECCHI, 2017a, 2017b). Nesse sentido, a avaliação contínua por meio de ferramentas de efetividade que vão desde a análise de tendência e persistência do problema ao longo de um período até a mensuração pontual do efeito da intervenção (SECCHI, 2017b) são condições necessárias para o desenvolvimento pleno das políticas públicas. Em geral, a avaliação se dá a partir de critérios, indicadores e padrões que servem de base para a escolha e tomada de determinadas decisões (SECCHI, 2017b). Alguns desses critérios são a economicidade e produtividade, que correspondem aos níveis de utilização dos recursos, e o acompanhamento e alcance de metas e objetivos preestabelecidos, em geral definidos nas fases iniciais do processo (SECCHI, 2016a, 2017b).

A partir do exposto, observa-se que as políticas públicas apresentam natureza processual, envolvendo diversos indivíduos se comportando articuladamente em diferentes momentos do ciclo de vida da política pública. Nesse contexto, é esperado que ocorram influências mútuas por parte desses indivíduos, sendo que essas influências podem direcionar os rumos e a efetividade da política pública. Seguindo essa lógica é possível supor que os indivíduos provenientes da sociedade civil, quando participando dos contextos de políticas públicas, acabam tendo papel fundamental em influenciar todo o ciclo direcionando as políticas públicas para atenção às demandas populacionais, desde a identificação dos problemas até a avaliação da efetividade nas ações que visem sua resolução. A seção seguinte objetiva tecer alguns apontamentos sobre a participação da sociedade civil no processo de desenvolvimento das políticas públicas.

2.3 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO RECURSO DE INFLUÊNCIA NO PROCESSO DE POLÍTICA PÚBLICA

Como delineado na seção anterior, os membros e representantes da sociedade civil podem se comportar como atores do processo de políticas públicas, influenciando o mesmo.

A noção de sociedade civil é apontada na literatura (BOBBIO, 1982; COHEN, 2003; COHEN; ARATO, 1997/1992; KRITSCH, 2014; TEIXEIRA, 2014) como um tema de constantes debates em diferentes campos, reunindo uma amplitude de compreensões e significados, tendo sido explorado por diversos autores ao longo da história. Sobre isso, Cohen (2003) comenta ser um

conceito muito usado atualmente por políticos, acadêmicos e ativistas em todo o mundo, o termo “sociedade civil” é invocado para tudo, designando desde empreendimentos cívicos, associações voluntárias e organizações sem fins lucrativos até redes mundiais, organizações não-governamentais, grupos de defesa dos direitos humanos e movimentos sociais transnacionais (p. 419).

A abrangência ampla do termo associa-se ao fato de ter sido abordado por muitos autores, em diferentes concepções ao longo da história, o que lhe conferiu diferentes sentido de acordo como a sociedade e política se organizaram. A gênese do termo pode ser associada às *societas civilis*¹⁵ apresentadas por Aristóteles, sendo estas compostas por cidadãos livres e iguais (KRITSCH, 2014; TEIXEIRA, 2014). Em “A Política”, ao caracterizar o funcionamento da *polis* gregas, Aristóteles (2006) pontuou que a política deveria ficar a cargo de um grupo específico de cidadãos livres, não sendo um espaço plural e aberto à participação de todos. Mulheres, escravos e estrangeiros não estavam contidos nesse espectro de cidadão livres. Em suma, nesse contexto a sociedade civil era composta por poucos e exclusiva àqueles considerados bem-nascidos e em condições de se ocupar com o pensamento político.

Kritsch (2014) ao discutir as diferentes definições propostas ao longo da história, aponta que o termo foi abordado por diversos teóricos em diferentes momentos, passando pelas compreensões do estado de natureza propostas pelos contratualistas, além de transitar por autores como Hegel, Marx, Gramsci e Habermas, adotando diversos sentidos que culminaram na noção de sociedade civil tal qual o termo é conhecido no contexto ocidental contemporâneo – que se aproxima da lógica de um processo de legitimidade democrática (ALMEIDA, 2014), construído por meio de diferentes espaços (ALMEIDA, 2014; MILANI, 2008).

Devido a tal amplitude do conceito e da utilização do termo “sociedade civil”, optou-se por utilizar neste estudo uma concepção de sociedade civil entendida a partir da literatura (CHOEN; ARATO; BOBBIO, 1982; COHEN, 2003; KRITSCH, 2014) como sendo

¹⁵ Em tradução livre: “sociedade políticas”.

conjuntos de indivíduos que não estejam no exercício de funções no âmbito dos diferentes poderes que compõem o Estado, mas que, quando de forma organizada, conseguiriam gerar influência sobre este. Para tanto, a sociedade civil faria uso de representantes, tais como organizações não-governamentais, entidades de classe, associações profissionais e outras instâncias que reúnam um conjunto de indivíduos que estejam em vinculação direta ou indireta com a população.

As diferentes organizações que compõe a sociedade civil têm atuado no contexto das políticas públicas em conjunto ao Estado na chamada Arena Política – espaço onde as disputas e articulações políticas ocorrem (SECCHI, 2017b) – de modo a assegurar à população representada, a criação e o fortalecimento de espaços nos quais possa expor suas demandas, bem como reivindicar, validar e concretizar o acesso a direitos (SANTOS, 2007; SANTOS; AVRITZER, 2002). Esses espaços e a mediação entre sociedade civil e governos no âmbito das políticas públicas são fundamentais, uma vez que o desenvolvimento da sociedade não vem acompanhado de um desenvolvimento equitativo (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Retomando as bases de constituição do Estado moderno nas teorias contratualistas, elas próprias fortaleceriam essa ideia, uma vez que, os seres humanos, ao estabelecerem um pacto entre si no qual renunciam a parte de sua soberania e liberdade em favor de uma autoridade que os representasse e usasse de seu poder e força para manter a ordem e garantir os direitos (execução dos pactos sociais) remetem a um certo sistema de proteção social, sob a égide dessa figura de autoridade, o Estado. No mesmo contexto histórico, em eventos subsequentes, a *Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão* resultante da Revolução Francesa, delimitou direitos individuais e coletivos dos cidadãos que seriam válidos em qualquer circunstância, dispondo sobre os fins políticos para conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, como a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Caberia à Política o fornecimento de garantias quanto aos aspectos fundamentais para a vida humana em sociedade.

As sociedades contemporâneas têm seu formato e modelo de funcionamento originado nas sociedades que surgem pós-Revoluções Burguesas e advento do Capitalismo como sistema político-econômico (GONÇALVES, 2010). Uma característica central da sociedade que se desenvolve nesse contexto, até os dias atuais, é que esse processo não se dá de forma igualitária e equitativa (SANTOS; AVRITZER, 2002; SANTOS, 2007), tendo como características principais as desigualdades sociais e econômicas, bem como a restrição de acesso a direitos sociais da maior parcela de sua população (GONÇALVES, 2010; SANTOS, 2007; SANTOS; AVRITZER, 2002). Tais características recaem, sobretudo, nos países que

compõem o chamado “sul global” (SANTOS, 2007), como o continente africano e países como Brasil, Colômbia e Índia (cf. SANTOS; AVRITZER, 2002), que têm em comum o fato de terem sido colonizados por países europeus, o que interferiu nas práticas dos povos tradicionais que habitavam aquelas regiões.

Entretanto, cabe destacar que esse processo não é característica singular dos países colonizados, uma vez que processos de desigualdade e exclusão social foram também observados nas metrópoles europeias. No cenário europeu surge, no século XX, a noção de Estado Social ou Estado de Bem-estar Social, no qual o Estado teria a responsabilidade de oferecer e garantir benefícios sociais que objetivariam a garantia mínima de um padrão de vida para os cidadãos (DRAIBE, 2007; GONÇALVES, 2010; PEREIRA, 2016; RODRIGUES, 2011). Esse modelo de Estado passou por uma série de modificações (DRAIBE, 2007), mas a base de sua compreensão é de que a sociedade moderna se desenvolveu de modo desigual e parte dos indivíduos não acompanhou esse desenvolvimento e foi posta em condição de exclusão. Assim, caberia ao Estado desenvolver um sistema de proteção social (DRAIBE, 2007), contemplando uma série de políticas públicas voltadas para os direitos sociais, políticas sociais (GONÇALVES, 2010) que compreenderiam o objetivo de assegurar a todos os cidadãos garantia de direitos como a renda mínima, alimentação, saúde, previdência social, habitação e educação. Ou seja, tais políticas consistiriam em estratégias institucionalizadas no qual o Estado utilizaria para incluir e proteger parte de seus membros na sociedade.

Esses processos de exclusão que marcaram o desenvolvimento das sociedades modernas não se dão de modo linear. Como aponta Wanderley (2016), a exclusão deve ser compreendida como um processo multidimensional que se relaciona a aspectos sociais, econômicos, políticos e culturais que geram algum tipo de desvinculação e se manifesta nas mais diferentes formas de relação com a sociedade, tais como as relações econômicas, sociais, culturais e políticas.

Retomando a noção de política pública como ação ou conjunto de ações desempenhadas por governos, de forma direta ou delegada, para a resolução de problemas reconhecidos pelos diferentes atores (LYNN, 1980; PETERS, 1986; SECCHI, 2017b), observa-se que as questões referentes aos processos de exclusão social (WANDERLEY, 2016; VEIRA; DUPREE, 2004) e ao bem-estar social (DRAIBE, 2007; GONÇALVES, 2010) podem ser reconhecidas como problemas públicos e, assim, demandar um conjunto de ações. Nessa perspectiva, a atuação dos atores na *arena política* é condição determinante para as ações.

Como abordado anteriormente, a *arena política* corresponderia ao espaço no qual os diferentes atores políticos estabelecem suas relações de influência que irão determinar o reconhecimento do problema e sua entrada ou não na agenda. Souza (2007) aponta que é nesse contexto que ocorre a ação dos diferentes atores no sentido de chamar a atenção e influenciar na definição da agenda. Ainda segundo a autora, esses agentes atuam por meio de três mecanismos principais para chamar a atenção para os problemas: a divulgação de dados e indicadores que apontam a gravidade e/ou urgência da situação; exposição de eventos e/ou outros problemas relacionados a manutenção do evento principal; informações e dados referentes as atuais políticas existentes e quanto estão defasadas na resolução do problema.

É nessa arena que o conjunto de atores que integram a sociedade civil deflagra batalhas em torno da garantia de seus direitos junto ao Estado. A concepção de articulação política por meio de instituições representativas e legitimadas pelos cidadãos (BARBACENA, 2009) encontra base nas ideias apresentadas por Tocqueville em *A Democracia na América* (TOCQUEVILLE, 1981/2005), onde aborda a estrutura democrática norte-americana e advoga em favor da necessidade de articulação da sociedade em benefício de sua transformação a partir das práticas políticas dos cidadãos nas arenas políticas locais (FREY, 2000a). Para Tocqueville (1981/2005), os cidadãos deveriam se envolver nas decisões tomadas pelos governos locais de modo a controlar seus rumos para que atendam suas necessidades. Ou seja, seria só por meio da participação política que a sociedade possibilitaria a minimização de suas realidades de desvinculação e exclusão.

Santos e Avritzer (2002) ao tratarem as desigualdades sociais, apontam a atuação de atores sociais organizados, como os movimentos sociais, que consistiriam em um dos grupos responsáveis por produzir demandas e articulações que possam, eventualmente, suprir necessidades sociais e reduzir processos de exclusão. Como aponta Vieira e Dupree (2004), os direitos humanos, sociais, culturais, civis, políticos e econômicos acompanham as sociedades modernas, entretanto na prática, são desfrutados por poucos. Em função disso, surgem organizações que buscam resgatar e implementar esses direitos (VEIRA; DUPREE, 2004).

Retomando a abordagem multicêntrica de compreensão das políticas públicas, que compreende a existência e interação de múltiplos centros de tomada de decisão, as políticas públicas seriam elaboradas no âmbito do aparato institucional e legal do Estado, mas a atuação dos diferentes atores, governamentais e não-governamentais, poderiam ter diversas origens. A articulação se daria por meio de redes de políticas públicas (CALMON; COSTA, 2013; SECCHI, 2017b) em que haveria a articulação entre Estado e sociedade para o combate dos

problemas públicos, sendo ela organizada por meio de uma estrutura de governança pública (ANSELL; GASH, 2008; CALMON; COSTA, 2013; SCHNEIDER, 2005; SECCHI, 2017b).

As chamadas redes de políticas públicas são definidas por Calmon e Costa (2013) como

um conjunto de relacionamentos entre atores heterogêneos e interdependentes, que atuam em um mesmo subsistema de políticas públicas a partir de uma determinada estrutura de governança, composta por regras formais, informais e maneiras e formas de interpretá-las e implementá-las (p. 15).

Em uma revisão da perspectiva do processo de políticas públicas como redes, Calmon e Costa (2013) discutem que os diferentes atores teriam atuação inter-relacionada e indissociável, estando o comportamento de cada indivíduo sujeito à influência de regras formais e informais que direcionariam suas ações. A perspectiva proposta

caracteriza uma tentativa de representar a natureza social e política dessas atividades e enfatizar seu caráter interorganizacional, enfatizando que não podem ser compreendidas de forma dissociada do seu contexto estratégico e institucional. O contexto institucional é aqui definido como o conjunto de regras formais e informais que influenciam no comportamento entre pessoas e organizações, assim como os modos de interpretar e aplicar essas regras na prática. Cabe aqui ressaltar não apenas as regras formais (leis, normas, estruturas organizacionais), mas também a importância das regras informais que muitas vezes são historicamente determinadas e influenciadas pela cultura, valores e tradições (CALMON; COSTA, 2013, p. 11).

Ainda, segundo os autores, a atuação dos diferentes atores se daria de modo interdependente, entendendo que se comportando sozinhos e de modo isolado, não conseguiriam produzir os resultados de uma política pública. Por isso, eles dependem da atuação conjunta para a produção efeitos. Cada um dos atores, dentro e fora do governo, possui diferentes recursos (financeiros, políticos, organizacionais, etc.) necessários à política pública e à produção de resultados que, por sua vez, só é obtido a partir da articulação deles (CALMON; COSTA, 2013).

Em definição próxima a de Calmon e Costa (2013), Ansell e Gash (2008) expõe que a governança compreende:

Um arranjo governamental onde uma ou mais agências públicas engajam diretamente parceiros não-estatais em um processo de tomada de decisão coletivo que é formal, consensual e deliberativo, e objetiva fazer ou

implementar uma política pública ou administrar programas ou ativos públicos (tradução do autor¹⁶, p. 544).

Pelo exposto nas visões de Calmon e Costa (2013) e Ansell e Gash (2008), é possível observar que toda política pública corresponde a uma pressuposta atuação conjunta entre os diferentes envolvidos para a produção de resultados (ANSELL; GASH, 2008; CALMON; COSTA, 2013; SCHNEIDER, 2005). Entretanto, a atuação articulada entre eles não é uma condição inerente a natureza de seu papel, pois, apesar de fundamental para o caminhar de uma política pública, cada ator estaria sujeito a variáveis particulares sobre seu próprio comportamento (LOURENCETTI; CARRARA, 2017; LAMAL; GREENSPON, 1992). Para dar conta disso, haveria a necessidade de institucionalizar essas interações, estabelecendo um conjunto de regras formais e informais entre os diferentes atores, bem como as inerentes divisões de trabalho e responsabilidade, além da criação de estratégias de monitoramento das ações (ANSELL; GASH, 2008; CALMON; COSTA, 2013; SCHNEIDER, 2005). De certo modo, há a necessidade de se estabelecer um arranjo institucional que garanta a articulação entre os atores, na exata medida das necessidades da política pública.

Essas instâncias, formais ou informais, corresponderiam a subsistemas de políticas públicas, sendo possível a existência de múltiplos subsistemas em diferentes áreas como educação, saúde, segurança pública, política urbana, etc. Cada uma dessas instâncias representaria uma arena diferente, compreendendo múltiplos atores interdependentes que interagem para o desenvolvimento de ações coletivas de resolução dos problemas tocados por uma política pública (CALMON; COSTA, 2013). Essas instâncias seriam responsáveis pela governança da política pública e compreenderiam diferentes instâncias, como partidos políticos, sindicatos, a própria administração pública, dentre outras envolvidas.

A Governança desenvolvida no contexto das políticas públicas se daria de maneira colaborativa com o envolvimento de múltiplos atores, desde membros da sociedade civil à agentes governamentais, em cooperação para a condução da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2008) e a obtenção dos resultados (ANSELL; GASH, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2008; CALMON; COSTA, 2013). Nesse modelo, não há sobreposição de atores, as decisões são coletivas, obtidas de forma consensual focalizando nos objetivos da política pública (ANSELL; GASH, 2008).

¹⁶ No original em inglês: *A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets* (ANSELL; GASH, 2008, p. 544).

Os conselhos gestores de políticas públicas – por exemplo, conselhos municipais – estão inseridos na área da governança das políticas públicas, consistindo em canais institucionalizados de participação popular e estabelecem o controle popular sobre as ações estatais, bem como uma corresponsabilidade, no campo das políticas públicas (CARNEIRO, 2006). Segundo Carneiro (2006), os conselhos gestores de políticas públicas são o espaço no qual os atores não-estatais representam e expõem os interesses da sociedade na arena política, contribuindo tanto para a identificação do problema público, como para a definição da agenda política.

O autor destaca, ainda, que os conselhos gestores possuem natureza distintiva em relação a outras instâncias da sociedade, como os movimentos populares e movimentos sociais, pois no âmbito dos conselhos há uma estrutura formalmente definida e institucionalizada. Os conselhos seriam canais de participação política e não apenas de exposição de informações, como nos movimentos sociais, estando ele corresponsável pelas políticas públicas em conjunto ao Estado (CARNEIRO, 2006).

Diante do exposto, cabe a reflexão de que a participação popular representa duas faces de uma mesma moeda, a participação e a representação, que se constituem de natureza semelhante, qual seja, a participação da sociedade no âmbito da política pública, mas representam formas diferentes de articulação. A participação, por si, pode ocorrer de múltiplas formas, via movimentos e grupos sociais que expõe e articulam demandas. Já a representação, corresponde a participação como algo institucionalizado, no qual não há apenas o exercício de influência sobre o ciclo de vida da política, como por exemplo, na identificação do problema, mas também a presença em múltiplas etapas do ciclo, auxiliando na implantação, implementação e avaliação da política pública. Ambas influenciam a política, mas de formas, graus e em âmbitos diferentes.

Essas duas dimensões foram analisadas por Carneiro (2006) avaliando a frequência e pautas de participação em conselhos estaduais e municipais, no âmbito da Assistência Social e dos Direitos da Criança e do Adolescente. O autor observou que a escolha dos representantes não governamentais tende a ocorrer de forma autônoma e sem interferência do poder público municipal, sendo os representantes eleitos ou indicados por entidades da sociedade civil. Entretanto, observou que a “qualidade da participação” é afetada pela baixa frequência dos representantes nas reuniões e momentos de deliberação. Essa tendência também foi observada nos representantes governamentais, o que poderia indicar que as entidades ligadas ao Estado dariam pouca importância a esses espaços de deliberação. A isso, adiciona-se o fato percebido

de que esses atores acabam não tendo o poder real de decisão, algo que caberia a outros atores governantes que não chegam a participar desses espaços (CARNEIRO, 2006).

Um aspecto importante sobre isso diz respeito ao valor atribuído a essas instâncias institucionais tanto pelos representantes governamentais, como pelos não governamentais. Se durante o processo há pouca assiduidade dos representantes, por consequência estes não participam das discussões, tampouco deliberam sobre elas. Carneiro (2006) ao entrevistar os participantes dos conselhos gestores, identificou relatos que fortaleciam a ideia de que a ausência dos representantes nas reuniões é uma das principais falhas dos conselhos.

Conforme abordado, os conselhos municipais correspondem aos espaços formais e institucionais de participação da sociedade civil no sistema de governança das políticas públicas. As bases desse sistema foram propostas de forma recente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) que representa um importante marco no desenvolvimento das políticas públicas com a participação popular no Brasil. Aspectos relacionados a estruturação desse modelo de governança e formais da participação popular serão delineados na seção seguinte.

2.4 CONTEXTOS PARA A COMPREENSÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NO ÂMBITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Como discutido na seção anterior, os processos de exclusão acompanharam o desenvolvimento das sociedades modernas (WANDERLEY, 2016), sendo que no contexto brasileiro isso não se deu de maneira diferente (VERAS, 2016), tendo sido intensificada a partir da segunda metade do século XX, quando o país consolidou seu processo de urbanização. Muitos autores (AVRITZER, 2010; CYMBALISTA, 2006; HOSTON, 2016; LOURENCETTI, 2015; LOURENCETTI; CARRARA, 2017; MARICATO, 2003, 2013; MARQUES, 2015, 2017; OJIMA, 2011; ROLNIK, 2004, 2009, 2013; SANTOS, 2012; SOUZA, 2011; VILLAÇA, 2011) se debruçaram sobre as questões relativas ao processo de desenvolvimento urbano brasileiro, concordando em muitos aspectos que este não transcorreu por meio de políticas que favorecessem o desenvolvimento sustentável¹⁷.

O contexto de desenvolvimento urbano brasileiro é marcadamente representado por suas disparidades, sobretudo na segunda metade do século XX quando da ocorrência de seu

¹⁷ A ideia de desenvolvimento sustentável posta aqui se associa a relação estrita entre utilização de recursos e planejamento para suprir as necessidades atuais sem comprometer a autonomia em relação as possibilidades e demandas de gerações futuras.

processo de urbanização intenso e pouco planejado (BRASIL, 2004; ROLNIK, 2009). Nesse período, houve a intensificação de uma série de mudanças socioeconômicas iniciadas na década de 1930 que acarretaram em um franco processo de migração do campo para a cidade e se consolidou entre as décadas de 1960 e 1970 quando o Brasil tornou-se majoritariamente urbano (IBGE, 2007, 2015; LOURENCETTI, CARRARA, 2017; SANTOS, 2008/1993).

Nesse período um grande contingente populacional passou a habitar os espaços urbanos brasileiros. Se na década de 1950 a população urbana representava 36% dos brasileiros, esse número saltou para cerca de 56% no início dos anos de 1970, número que se estabilizou na casa dos 85% na década de 2010 (IBGE, 2007, 2015; SANTOS, 2008/1993). Esses dados evidenciam que em aproximadamente uma década houve um crescimento proporcionalmente maior do que nos cerca de cinquenta anos seguintes. Na década de 1970 o campo passava por seu processo de mecanização agrícola (SANTOS, 2008/1993) que acabou por expulsar uma massa de desempregados para as áreas urbanas em busca de trabalho. Atrelado a isso, parcela considerável da população via na cidade a possibilidade de acesso a melhores condições de educação, lazer e saúde, elementos praticamente restritos aos espaços urbanos e ainda precários nas áreas rurais (AVRITZER, 2012; ROLNIK, 2009).

Em termos comparativos, a população brasileira passou de aproximadamente 52 milhões de habitantes em 1950 para aproximadamente 190 milhões em 2010, comparativamente houve um acréscimo de cerca de 140 milhões de habitantes nas áreas urbanas em um período de 60 anos. Como aponta Marques (2017) esse crescimento foi acompanhado por políticas de infraestrutura, habitação e planejamento, porém foram escassas e não absorveram a magnitude do problema, resultando na precariedade e disfuncionalidade dos serviços urbanos, além da piora na qualidade de vida urbana, sobretudo para a população mais pobre.

Marques (2017) menciona dois momentos históricos em que as políticas urbanas, sobretudo de mobilidade e habitação, foram trabalhadas pelo Estado, porém destaca que “em todos os casos, as políticas foram produzidas com processos decisórios fechados e padrões de financiamento centralizados, mas permeáveis aos interesses privados (e à corrupção), especialmente de obras e equipamentos” (p. 42). Segundo o autor, o primeiro período ocorreu durante o governo de Getúlio Vargas, com tímidas ações de habitação e infraestrutura, baseadas em unidades novas para venda financiada à população; os aspectos de infraestrutura se restringiram a obras urbanas que favoreceram automóveis e ônibus, o que resultou em expansão territorial das cidades e alocação da população em regiões periféricas. O segundo período de políticas urbanas se deu durante o regime militar, resguardando as mesmas

características de produção de habitações para venda, além de iniciar obras de trens e metrô em grandes cidades, que consolidaram a ocupação de periferias (MARQUES, 2017).

Nesse cenário, na década de 1970 até o final da década de 1980, foram criadas instituições como o Sistema Financeiro da Habitação – SFH e o Banco Nacional da Habitação – BNH, cujo objetivo era fomentar a construção de moradias (BRASIL, 2004; BRASIL; CARNEIRO, 2009). Houve a tentativa de criação de ações nacionais de desenvolvimento, como o Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, que resultou no Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU (BRASIL, 2004; BRASIL; CARNEIRO, 2009; ROLNIK, 2009), mas foram pouco efetivas em dar conta de todo o contingente populacional que crescia em ritmo muito mais acelerado do que o de imóveis disponíveis para habitação (MARQUES, 2017).

As estratégias escolhidas pelo Estado brasileiro para o desenvolvimento urbano consistiam basicamente na expansão do espaço urbano, investimentos em infraestrutura viária para interligar as diferentes regiões e um modelo de propriedade privada da habitação, tendência oposta à praticada em países europeus que priorizaram a construção para locação à população (MARQUES, 2017), algo que garantia acesso àqueles que não possuíam recursos para a aquisição direta do imóvel ou acesso a programas de financiamento. Em alguns países como França, Inglaterra, Holanda e Alemanha, as políticas habitacionais do pós-guerra focaram em ter o Estado como o grande proprietário dos imóveis que estariam dispostos para locação, sendo em alguns casos admissível o subsídio do aluguel ou o aluguel social (HARDING, 1997; MARQUES, 2016). Ao priorizar o modelo de propriedade privada, estabelecia-se que apenas aqueles que tivessem um determinado volume de recursos financeiros poderiam ter acesso à habitação, algo que acabava excluindo parte da população, em geral aqueles com renda muito baixa ou sem renda fixa, do acesso à financiamento e moradia. Como aponta Marques (2017):

As políticas aumentaram muito em volume, sendo produzidas 2,3 milhões de unidades habitacionais para baixa renda entre 1967 e 1986 [...] Entretanto, dadas as regras de financiamento, a população de renda muito baixa continuou fora da política, e a elevada produção pouco significou frente aos 50 milhões de novos habitantes que as cidades ganharam entre 1960 e 1980 (p. 42).

Em complemento a isso, Rolnik e Klink (2011) expõem que esses programas não conseguiram atingir à população mais pobre e que não possui renda mínima, assim esta

população é tradicionalmente marginalizada e é a camada social que proporcionalmente mais contribui para o déficit habitacional:

Nas décadas de 1990 e 2000, observou-se uma melhora das condições de adequação dos domicílios no país. No entanto, o modelo de política habitacional calcado apenas no financiamento da compra de uma unidade nova – vigente desde os anos do BNH – não atingiu uma parcela significativa da população, entre zero e três salários mínimos de renda familiar mensal, onde se concentra mais de 90% do déficit habitacional. População que não consegue acessar o mercado e, portanto, não tem acesso à moradia adequada. Tampouco se equacionou a dimensão urbanística deste modelo; a expansão urbana continua ocorrendo de forma fragmentada e desestruturada, gerando um padrão precário de mobilidade, além de grandes vulnerabilidades urbano-ambientais (p.108)

De forma geral, observa-se que o planejamento e a gestão urbana no Brasil apresentaram maior engajamento entre o final da década de 1950 e início da década de 1980 (BRASIL, 2004; BRASIL; CARNEIRO, 2009; CYMBALISTA, 2006; MARQUES, 2017; ROLNIK, 2009), com a mudança da capital federal para Brasília e a expansão dos municípios por meio do incentivo aos planos diretores municipais durante o regime militar. Este fato, incentivo dos planos diretores municipais, não teve a efetividade esperada em razão da pouca articulação entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e acabaram por existir como medida que existia no papel, apenas para que o município recebesse repasses e recursos financeiros, mas na prática não se materializava. Em conjunto, esses elementos acarretaram ocupações ilegais, loteamentos irregulares, adensamentos de favelas, além da ocupação de áreas de risco como morros e imóveis abandonados (BRASIL, 2004; MARQUES, 2017; ROLNIK, 2009).

Essa intensa urbanização acarretou a ocupação urbana de modo a ultrapassar seus limites e esse processo trouxe uma série de implicações que se materializam até os dias atuais em praticamente todas as cidades de médio e grande porte do país. A população que veio à cidade em busca de educação, habitação, lazer, saúde e trabalho encontrou um contexto pouco estruturado para dar conta do rápido incremento de demanda, o que saturou o espaço urbano e ocasionou problemas crônicos. Em partes, a saturação dos aparelhos se deu pela ausência no planejamento público para encarar essas demandas, houve certa omissão do Estado no sentido de identificar os problemas e demandas da população de modo a desenvolver estratégias que minimamente preparassem os espaços urbanos (AVRITZER, 2012; MARQUES, 2017; ROLNIK, 2009).

Observa-se que nesse período havia intensa desarticulação entre Estado e demandas populares (AVRITZER, 2012; MARQUES, 2017; ROLNIK, 2009). Essa característica não se restringiu às políticas urbanas, podendo ser compreendida como intrínseca às políticas públicas brasileiras desenvolvidas até o início dos anos de 1990. No contexto da Saúde Pública e Assistência Social, por exemplo a ausência ou omissão do Estado diante das necessidades da sociedade são marcantes. No âmbito da Saúde Pública, por exemplo, há uma completa ausência de Estado que perdurou até o início da Primeira República (1889-1930), quando algumas ações em saúde pública foram desenvolvidas, porém restritas a campanhas higienistas de limpeza dos espaços urbanos e isolamento de doentes e indesejáveis sociais e de saneamento básico (CARVALHO, 2013). É apenas durante o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) que começam a ser desenvolvidas ações em prol de um sistema médico-assistencial, porém este era restrito aos trabalhadores que contribuíssem para o sistema médico-previdenciário (CARVALHO, 2013). Devido ao seu caráter contributivo, até essa época a população que não contribuía para o sistema, bem como não possuía recursos financeiros sobrevivia da caridade e filantropia prestada por instituições como as Santas Casas de Misericórdia (CARVALHO, 2013). Até o final da década de 1980 a saúde manteve o caráter contributivo, porém, ainda assim não dava conta de todas as demandas, sendo as ações do Estado pouco efetivas na garantia de oferecimento de uma frente de saúde pública de qualidade.

A dependência filantrópica também é marcante no campo da Assistência Social, área no qual o Estado se omitiu até a década de 1940 quando da criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA, criada pela primeira dama Darcy Vargas com o objetivo inicial de amparar órfãos e familiares de soldados que haviam lutado na II Guerra Mundial (ALVES, 2016). Até essa época há o predomínio do assistencialismo ofertados por instituições da própria sociedade civil, como igrejas e ordens religiosas que distribuía recursos aos pobres. É no governo de Getúlio Vargas nos anos de 1930 e 1940 que esse enfoque começa a se modificar abarcando a ideia de direitos sociais aos trabalhadores (ALVES, 2016; CARVALHO, 2013), entretanto a mobilização do Estado em favor das políticas sociais se deu em razão da necessidade de neutralizar movimentos sociais e revolucionários que começavam a surgir entre trabalhadores das grandes cidades e ameaçavam o governo (ALVES, 2016; RODRIGUES, 2011).

Esses diferentes problemas no âmbito da sociedade, representados pela urbanização, saúde pública e assistência social estão francamente associados a falha na identificação das demandas populacionais, bem como no monitoramento dos problemas públicos que viriam a ser combatidos por políticas públicas desenvolvidas pelo Estado. Nesse período foram

produzidas inúmeras políticas e planos em todas essas áreas, porém eram ineficientes na resolução dos problemas, sobretudo em razão da pouca articulação com outros planos. Outro aspecto que dificultava era o fato de as políticas públicas serem pautadas na figura de um Estado centralizador que monopolizava não apenas as ações, mas as discussões. Ademais, o caráter de governos antidemocráticos e ditatoriais, sobretudo entre as décadas de 1960 e 1980, sob a tutela da ditadura militar, reforçaram esse processo.

Nesse período era impensável para a população participar dos processos políticos de forma a reivindicar demandas e supervisionar as ações dos atores públicos no sentido de garanti-las. Não havia espaços democrático, tampouco essa era uma prioridade do governo. Essa pode ser vista como uma característica não restrita apenas ao Brasil, mas extensível a outros países, sobretudo em desenvolvimento, como África do Sul, Colômbia e Índia (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Especificamente nos países sul-americanos, foi uma marca das políticas públicas até o início da década de 1990 (CÔRTEZ, 2007), sendo praticamente impossível o estabelecimento de espaços participativos para a população no contexto das políticas públicas devido as características dos governos autoritários e antidemocráticos a que esses países estiveram sujeitos (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; AVRITZER, 2012; BACELAR, 2003). Essas características não seriam apenas do processo, mas também das instituições e dos atores políticos que estabeleceriam pactos unilaterais, muitas vezes elitistas (SANTOS; AVRITZER, 2002) e que enfraqueceriam a sociedade civil (CORTÊS, 2007).

No Brasil, a tentativa de superação desses entraves coincide com o processo de redemocratização da política nacional iniciado em meados de 1980 (AVRITZER, 2002, 2012, 2016; GUGLIANO et al., 2008; SOUZA, 2001). Nesse período, marcado pelo fim do regime militar e intensas mobilizações populares, houve a articulação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU que consistia de um movimento popular organizado em prol da promoção da função social da propriedade urbana e à cisão entre o direito de propriedade e o direito de construir, além da necessidade de que o Estado promovesse o combate as atividades de especulação imobiliária que inviabilizavam a ocupação de determinadas áreas urbanas (AVRITZER, 2010; CYMBALISTA, 2006; SOUZA, 2011).

As mobilizações populares não se restringiram apenas à política urbana e ao ordenamento das cidades, o fim do regime autoritário representou para a população um contexto no qual poderia se articular e participar dos espaços decisórios. Assim, como na política urbana, na saúde e outras áreas também houve mobilizações populares, como é o caso do Movimento Popular de Saúde – MOPS, movimento popular que na década de 1980

reivindicava condições mínimas de saúde para toda a população, além de maior presença destas nas decisões (CARVALHO, 2013). No bojo dessas articulações, em 1986 ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde que produziu propostas que demandavam a criação de um sistema de saúde público e de qualidade para toda a população e não restrito apenas aqueles que pudessem pagar; além disso esse sistema deveria ser controlado com a participação da sociedade (CARVALHO, 2013). De certa forma, esses eventos representam o contexto das primeiras experiências participativas da sociedade no desenvolvimento de políticas públicas (AVRITZER, 2002, 2012, 2016; GUGLIANO et al., 2008; SOUZA, 2001), um embrião das estratégias que seriam institucionalizadas anos mais tarde via Constituição Federal de 1988.

Tais eventos acabaram por culminar e influenciar no estabelecimento e desenvolvimento da Assembleia Nacional Constituinte, espaço no qual foi possível notar o aumento da participação de grupos sociais no contexto político (SANTOS; AVRITZER, 2002) e pode ser considerado um divisor de águas no modo como as políticas públicas são desenvolvidas no Brasil (AVRITZER, 2012). As demandas populares acabaram por servir de base aos congressistas durante a Assembleia Nacional Constituinte que produziria o documento da Constituição Federal de 1988. Além das mobilizações populares, a forte presença de organizações internacionais, como é o caso da Organização Mundial da Saúde – OMS (CARVALHO, 2013), acabaram por exercer influência no processo que valorizou, sobretudo, a descentralização político-administrativa e a participação popular no planejamento e tomada de decisões.

No contexto urbano, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana acabou por influenciar o processo da constituinte quanto a necessidade e importância do debate sobre a exclusão social e reforma urbana (ROLNIK, 1997). Esse movimento defendeu, no início da década de 1980, que as políticas urbanas não deveriam se restringir apenas aos aspectos estéticos e urbanísticos relacionados à funcionalidade do espaço urbano, mas sim cumprimento de uma função social desse espaço (AVRITZER, 2010; CYMBALISTA, 2006; SOUZA, 2011), relacionada à justiça e equidade social (SOUZA, 2011). Segundo Souza (2011), o movimento compreendia que esses elementos só estariam contemplados à medida que fossem promovidas conjuntos articulados de políticas públicas de caráter redistributivo e de acesso universal, objetivando a redução das injustiças sociais no meio urbano por meio do planejamento e gestão do mesmo a partir das próprias cidades.

Sobre esse processo, Cymbalista (2006) comenta que

As potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania. Especificamente na área da política urbana, a mobilização resultou em uma proposta de reformulação da legislação através da Emenda Popular da Reforma Urbana, encaminhada ao Congresso Constituinte em 1988 pelo movimento nacional pela reforma urbana, que recebeu mais de 250 mil assinaturas, logrando sua inclusão no texto constitucional. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (artigos 182 e 183) (p. 31).

Santos e Avritzer (2002), discutem que no processo de redemocratização emergiram diversas formas de participação popular, sendo o orçamento participativo uma das mais impactantes, uma vez que levou atores sociais oriundos de movimentos comunitários a participarem de espaços decisórios. Dentre suas características, três seriam principais para a garantia do espaço popular:

(1) Participação aberta a todos os cidadãos sem nenhum *status* especial atribuído a qualquer organização, inclusive as comunitárias; (2) combinação de democracia direta e representativa, cuja dinâmica institucional atribui aos próprios participantes a definição das regras internas; e (3) alocação dos recursos para investimentos baseada na combinação de critérios gerais e técnicos, ou seja, compatibilização das decisões e regras estabelecidas pelos participantes com as exigências técnicas e legais da ação governamental, respeitando também os limites financeiros (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 66, destaque original)

O Orçamento Participativo possui basicamente três formas de participação popular institucionalizadas (SANTOS; AVRITZER, 2002). Há a necessidade do estabelecimento de assembleias regionais abertas à participação, no qual a representação é individual e os processos de deliberação e decisão são definidos no próprio âmbito da assembleia. É estabelecido um princípio distributivo dos recursos públicos, de modo que seja capaz de reverter desigualdades preexistentes. Deve ser respeitada a compatibilização entre a participação e deliberação popular e o poder público, de modo que possam ser negociadas prioridades locais (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Além do orçamento participativo promovido pelas prefeituras municipais, outros espaços e estruturas também foram criadas no Brasil, como os conselhos de políticas públicas nas áreas da saúde, educação, gestão e planejamento urbano, direitos da criança e do adolescente, dentre outros. Esse processo é fruto da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), bem como de suas emendas subsequentes, que estabeleceram a noção da participação

popular e controle social. Na Constituição, de forma mais incisiva, é dada a previsão da iniciativa popular propor leis (art. 14, BRASIL, 1988) e integrar espaços de participação e definição de políticas públicas no âmbito municipal (art. 29, BRASIL, 1988).

Como abordado, o processo de urbanização brasileiro foi efetivo em produzir uma massa populacional que se apresentava em desvinculação dos elementos que constituem à urbanidade. As políticas centralizadas desenvolvidas sob a égide militar, levaram ao que, nas palavras de Rolnik (2009) pode ser compreendida por um modelo de ocupação do espaço urbano que resultou em uma “cidade ‘fora da cidade’, eternamente desprovida das infraestruturas, equipamentos e serviços que caracterizam a urbanidade” (p. 33). Ou seja, os centros urbanos que reuniam boa parte dos aparatos que caracterizam a urbanidade – educação, lazer, saúde, trabalho, etc. – tornaram-se inacessível a expressiva parcela da população que acabou encontrando nas regiões periféricas – alegadamente desprovidas dos elementos urbanos – o único meio de se manter e subsistir no espaço urbano.

Nesse sentido, por mais que existissem ações federais voltadas ao desenvolvimento urbano, essas eram limitadas pela pouca articulação local no sentido de identificar e atender demandas regionais, não garantindo condições justas de acesso à cidade a todos. A pauta do Movimento residia na busca por superar essa falta de articulação por meio de políticas intersetoriais e da participação local, favorecendo o acesso e alocação nos espaços urbanos à população.

A Constituição de 1988 não foi icônica apenas na previsão da necessidade de planejamento e gestão do espaço urbano, mas sim no modelo de desenvolvimento das políticas públicas brasileiras em diversas áreas de interesse social, tais como saúde e educação. Além disso, é um marco na institucionalização da participação popular nas políticas públicas. Até então, o Brasil vivenciava algumas experiências participativas (cf. SOUZA, 2001) no final do regime militar, sobretudo em nível municipal, mas não eram espaços deliberativos e sim consultivos (SOUZA, 2001). Ou seja, a população poderia opinar sobre os aspectos da política, mas seus anseios eram limados pela ausência de poder de decisão. Com a institucionalização da participação e controle social, a população passa a não apenas ter um espaço para expor demandas, mas para garantir que estas sejam minimamente atendidas ou observadas.

Sendo assim, a conquista de espaços mais democráticos e plurais no âmbito das políticas públicas é algo recente, fruto de uma série de movimentos sociais que se aglutinaram em pautas comuns ao longo da década de 1980, nos anos finais e seguintes ao regime militar. Nesse processo o modelo de gestão centralizado e pouco regionalizado foi questionado e as

reinvidicações consistiam em anseios por um modelo democrático, no qual a população seria corresponsável pelo processo decisório que envolve a solução de problemas públicos.

O *modus operandi*, bem como a previsão e descrição desses mecanismos começaram a ser desenhados na Assembleia Nacional Constituinte e passaram a integrar a nova Constituição, promulgada em 1988. Nela uma série de descrições são apresentadas expondo aspectos como, por exemplo, a necessidade de publicização dos atos dos gestores (art. 37, BRASIL, 1988), garantindo acesso à informação por parte da população (art. 5º, BRASIL, 1988), o que representa um elemento preliminar fundamental para a execução do controle social. Para executar suas ações de controle a população necessita estar informada e para que isto ocorra, há a necessidade de que os atos sejam públicos. Ainda, são observadas descrições que apontam para a necessidade de se criarem estruturas próprias que se constituam de um mecanismo mais bem estruturado para desempenhar a cogestão por parte da população junto aos governantes.

Esse aspecto aponta a Constituição de 1988 como um elemento inicial e fundamental na mudança das práticas políticas brasileiras. Nela é estabelecido que a população deve participar desses contextos em reais condições de produção políticas que atendam suas reais necessidades. Um ponto fundamental é que a Constituição não pode ser compreendida como o elemento central na mudança das práticas comportamentais da população, uma vez que ela é apenas parte de um sistema complexo que envolve outras leis e que devem ser consideradas para a compreensão dos diferentes contextos que envolvem um sistema legislativo (LOURENCETTI; CARRARA, 2017).

A constituição de um país apresenta o conjunto de normas que regem um Estado e “todo ordenamento estatal possuiu sempre um conjunto peculiar de princípios orgânicos característicos, que o distinguiu dos demais” (VERGOTTINI, 1988, p. 258). Ou seja, apresenta os princípios fundamentais que irão reger todas as normativas nacionais e, em regimes democráticos, reflete os conteúdos considerados mais importantes por toda a sociedade. No caso da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), são apresentadas a forma como os poderes (executivo, legislativo e judiciário) serão distribuídos no Estado brasileiro, bem como sua organização político-administrativa, que no Brasil corresponde à quatro entes federados que integram toda a federação, sendo representados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, sendo a cada um deles conferida autonomia de organização, legislação, governo e administração (BRASIL, 1988).

Ao constituir a normativa geral, a Constituição prevê a possibilidade de existência de uma série de outras normas que irão, a partir das diretrizes constitucionais, seguir o processo

legislativo (BRASIL, 1988; PAULO; ALEXANDRINO, 2015) e estabelecer normativas sobre temas específicos. Segundo a Constituição de 1988 o processo legislativo compreende a elaboração de: Emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos, Resoluções (BRASIL, 1988, art. 59).

As Emendas à Constituição, como o próprio nome sugere correspondem a adições ao texto constitucional que em geral são feitas por meio de Proposta de Emenda à Constituição – PEC que podem ser apresentadas por Deputados Estaduais e Federais, Senadores e Presidente da República (cf. art. 60, BRASIL, 1988) e devem contar com aprovação de cada casa do Congresso Nacional. Por exemplo, a Reforma da Previdência votada no final de 2019 corresponde a uma Emenda Constitucional (nº 103/2019) que altera as disposições da Constituição quanto ao funcionamento do sistema de previdência social (BRASIL, 2019). Além de alterar o texto constitucional, ela também pode fazer adições, como a Emenda Constitucional nº 71/2012 que acrescenta o art. 216-A à Constituição Federal para instituir o Sistema Nacional de Cultura.

As Leis Ordinárias e Leis Complementares correspondem ao meio mais comuns de edição do processo legislativo, podendo ser proposta por qualquer um dos três poderes, bem como pelos próprios cidadãos e estão sujeitas a veto presidencial (cf. art. 61, BRASIL, 1988). A Lei Ordinária é o tipo de norma mais usual e tem por objetivo estabelecer normativas gerais e regular temas que abrangem o cotidiano de toda a população, são exemplos de leis ordinárias o Estatuto do Idoso – Lei nº 10.741/2003; o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA – Lei nº 8.069/1990; o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/2001, que regulamenta e estabelece as diretrizes da política urbana; e a Lei Maria da Penha – Lei nº 11.340/2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher.

A Lei Complementar diz respeito à regulamentação de alguma normativa da própria constituição (PAULO; ALEXANDRINO, 2015). A Constituição de 1988 indica uma série de temas que serão regulamentados por leis específicas, estas são as chamadas leis complementares, tais como a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010) que visa alterar outra Lei Complementar (nº 64/1990) que “estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências” (BRASIL, 1990).

Já as Leis Delegadas são elaboradas pelo presidente da República a partir de delegação de tema, conteúdos e termos pelo Congresso Nacional (cf. art. 68, BRASIL 1988). Similar a Lei Delegada, mas com amplitude maior, as Medidas Provisórias correspondem a um subterfúgio jurídico pelo qual o presidente da República, em casos de relevância e urgência

(cf. art. 62, BRASIL, 1988), poderá adotar uma medida, com força de lei imediata e caráter provisório, devendo ser apreciada pela Câmara dos Deputados ou Senado Federal, que poderão aprovar, alterar ou barrar suas disposições (PAULO; ALEXANDRINO, 2015). Em geral, as medidas provisórias acabam consistindo em recurso para que os presidentes possam editar leis de cunho imediato, sem a necessidade de aguardar o trâmite legislativo no Congresso Nacional, porém seu uso é limitado e não pode ser empregado em algumas situações, tais como aquelas que envolvam aspectos do direito penal e civil, nacionalidade, cidadania e direitos políticos. As limitações são dadas pela Emenda Constitucional nº 32/2001.

Os Decretos Legislativos correspondem a temas de relevância apenas para o Congresso Nacional, relacionados as suas competências exclusivas (cf. art. 49, BRASIL, 1988), já as Resoluções tratam de normas internas à cada casa do Congresso, a partir das competências privativas de deputados federais (art. 51, BRASIL, 1988) e senadores (art. 52, BRASIL, 1988). Podem ser aplicáveis em situações como a concessão de emissoras de rádio e televisão ou para autorizar a ausência do presidente da República do país por período superior a 15 dias.

No caminho do exposto, uma Constituição se apresenta como uma lei basilar e de diretrizes gerais, mas que não prevê ou regula, e nem daria conta disso, todas as disposições necessárias para contemplar especificidades locais. O próprio modelo de descentralização política é prova disso, da necessidade de ramificações que contemplem especificidades. No caso dos aspectos relativos à participação popular, previstos em Constituição, esses seriam regulamentados de modo subsequente a ela, por meio de outras legislações que tratem pontualmente ou não da regulamentação de temas específicos. Sendo assim, cada documento legal derivado da Constituição apresentaria as descrições dos aspectos relativos à participação popular em seu âmbito. Por essa razão, a compreensão dessa prática só é possível pela compreensão do maior número de documentos legislativos que a caracterizam.

Com relação a esses aspectos, a Constituição compreende dois eixos organizadores para as políticas públicas: descentralização e participação popular (FREITAS, 2015). Conforme Freitas (2015):

O primeiro eixo, descentralização, define a competência das três esferas governamentais proporcionando os elementos necessários ao desenvolvimento de ações sociais descentralizadas, complementares e não paralelas. O segundo eixo, participação popular, implica reconstruir a relação Estado-Sociedade reformulando a relação público-privado estabelecendo, igualmente, o princípio de gestão democrática ao definir os

meios pelos quais a sociedade pode participar no processo de definição, construção e operacionalização das políticas públicas (p. 114).

Pelo exposto por Freitas (2015), observa-se que o eixo de participação popular está relacionado ao contexto da gestão democrática, sendo esta estabelecida pela governança compartilhado entre poder público e sociedade civil no desenvolvimento das políticas públicas. Ou seja, a gestão democrática corresponde ao modelo de gestão que prevê a presença da população em corresponsabilidade na definição, construção e operacionalização da política.

No Brasil, tradicionalmente o Estado monopolizou as políticas públicas em um modelo no qual dominava a tomada de decisões e centralizava as estratégias de identificação do problema, desenho e implementação das políticas públicas. Isso acarretou problemas no processo, sobretudo na ponta resultando na não resolução dos problemas públicos, porque estes não afetavam de fato a população. Além disso, os desenhos escolhidos para a política eram pouco efetivos em se aproximar do problema. Com o advento da Constituição de 1988, isso se modifica ao passo que o processo de descentralização favorece a expansão das linhas de comando e de tomada de decisões. Estas agora passam a agregar diversos atores que estão envolvidos nas múltiplas etapas do processo e, de certa forma, possibilitam que a política seja mais certa na abordagem do problema.

A descentralização das políticas públicas, cujo contexto seminal foi no campo da gestão em saúde (cf. PINAFO; CARVALHO; NUNES, 2016), pode ser compreendida como uma estratégia visando promover a governança colaborativa junto a sociedade civil. Mais do que isso, representa a mudança de um sistema de políticas públicas hierarquizado e centralizado na figura do Estado, para um modelo horizontal que acolhe e dá voz as demandas populares via controle social.

Como se pôde observar, esses contextos representam o processo de descentralização e participação popular (FREITAS, 2015), condição de desenvolvimento das políticas públicas brasileiras intensificado pela Constituição de 1988, que inauguram um novo modelo de governança compartilhada entre sociedade civil e poder público, materializado na gestão democrática. Este é um aspecto particularmente interessante e pertinente a este estudo, pois quando se concebe as políticas públicas a partir de sua natureza processual e relacional (DAHL; 1957; DRAIBE, 2001; LASWELL, 1936/1950; SCHMITTER, 1965; STOPPINO, 1988), como resultante as interações entre Estado e Sociedade (FREY, 1999, 2000b; SECCHI, 2017b; SOUZA, 2006, 2007), inevitavelmente está se falando de um conjunto de pessoas que compõem o Estado e que se comportam no interior deste, bem como um conjunto de

indivíduos que compõem a Sociedade Civil, que igualmente têm práticas comportamentais, e o produto das práticas desses dois grupos se materializa nas políticas públicas. Assim, as políticas públicas seriam produto da interação de diferentes indivíduos se comportando de modo a produzir efeitos que recaem sobre a sociedade como um todo.

É no escopo da compreensão do aspecto comportamental dessa interação Estado-Sociedade Civil, mais especificamente na interação para produção de políticas públicas, que esta tese se insere, buscando ofertar subsídios a partir da Psicologia para uma compreensão das variadas práticas envolvidas nesse contexto, sobretudo àquelas relacionadas à gestão democrática. Como apresentado, o campo político consiste em um contexto multidisciplinar (CHRISPINO, 2016; SECCHI, 2017b), que tem sido alvo de estudos e contribuições de variadas disciplinas. Nesse sentido, ainda que não tenhamos nos ocupado de um vasto e denso rastreo e revisão da literatura, as seções seguintes objetivam evidenciar que a Psicologia tem oferecido um conjunto consistente de produção técnico-científica para o campo das políticas públicas, seja pela análise das estruturas e conjunturas que se associam à política, seja pela análise dos produtos de sua atuação direta e específica em determinadas políticas públicas.

De forma específica, a Análise do Comportamento, como mediação filosófica, experimental e de aplicação da Psicologia, tem apresentado um volume expressivo de publicações nos últimos anos voltadas para a compreensão desses âmbitos, propiciando análises de sistemas e contextos políticos gerais (CARRARA, et al. 2013), das interfaces entre eles e a análise e discussão de políticas específicas (CABRAL, 2007; CASTILHO, 2013; FAVA, 2014; KAISER; HAYDU; GALLO, 2016; LEMOS, 2018; LIMA, 2018; LOURENCETTI, 2015; LOURENCETTI; CARRARA, 2017; PRUDÊNCIO, 2006; SILVA, 2012; SILVA, 2017; TEIXEIRA, 2019; TODOROV et al., 2004). Os pressupostos que embasam a Análise do Comportamento e os estudos que partem desse referencial em contextos sociais serão trabalhados adiante.

2.5 FUNDAMENTOS PARA UMA COMPREENSÃO ANALÍTICO-COMPORTAMENTAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Análise do Comportamento, tomada como referencial deste estudo, toma o comportamento dos organismos vivos como objeto de estudo e pode ser usualmente compreendida a partir de um sistema que abarca ramificação em três subáreas interdependentes e complementares, responsáveis por diferentes aspectos e contribuições que

embasam essa ciência: Behaviorismo Radical, Análise Experimental do Comportamento e Análise Aplicada do Comportamento (CARVALHO NETO, 2002; TOURINHO, 1999).

De forma bastante abreviada, o Behaviorismo Radical corresponde aos aspectos conceituais e à filosofia da ciência comportamental (cf. CHIESA, 2006; SKINNER, 1974/2009). A Análise Experimental do Comportamento seria a subárea responsável pelos estudos experimentais, por meio da manipulação de variáveis em ambientes controlados. Já o âmbito de aplicação e intervenção ficaria à cargo da Análise Aplicada do Comportamento, área que faz a ponte entre os conhecimentos teórico-científicos e sua aplicação na realidade, nos diferentes contextos onde os analistas do comportamento possam se inserir, tais como clínica, escolas, instituições de saúde pública, gestão de políticas públicas, dentre outros (CARVALHO NETO, 2002; TOURINHO, 1999).

Acerca do objeto da Análise do Comportamento, cabe esclarecer que não há um amplo consenso em sua conceituação (HUNZIKER, 2013). Vários autores se propuseram a tecer reflexões acerca do conceito (BOTOMÉ, 2013; CARRARA; ZILIO, 2013; LOPES, 2008; TONNEAU, 2013; TODOROV, 2007, 2012; TODOROV; HENRIQUES, 2013), sem que se chegasse a uma síntese ou acordo consensual. Apesar de ser uma discussão importante e relevante para a ciência, essa não será objeto deste estudo, não constituindo intenção dos autores abordar a problemática da definição do comportamento.

Neste estudo, adotou-se uma compreensão de comportamento mais abrangente e acessível para os propósitos deste texto. Parte-se das proposições de Skinner (1953/2003) de que “o comportamento é uma matéria difícil, não porque seja inacessível, mas porque é extremamente complexo. Desde que é um processo, e não uma coisa, não pode ser facilmente imobilizado para observação. É mutável, fluido e evanescente” (p. 16). A compreensão skinneriana de que o comportamento é de natureza processual, fluida e mutável, encontra alicerces em sua proposta de seleção pelas consequências (SKINNER, 1981), que, por sua vez, é compatível com o modelo de seleção natural proposto por Charles R. Darwin (1809-1882) acerca da evolução das espécies. Para a Análise do Comportamento, todos os comportamentos seriam resultantes de um processo de evolução, manutenção e seleção por suas consequências (LEÃO, CARVALHO NETO, 2017; MATOS, 1999; SKINNER, 1981).

Skinner (1981) propõe um modelo de seleção pelas consequências que pressupõe a multideterminação do comportamento a partir da interação mútua de três níveis de variação e seleção: ontogênese, filogênese e cultura. A filogênese corresponde aos comportamentos que foram selecionados a partir da história evolutiva da espécie e que foram importantes para sua sobrevivência e adaptação ao meio. A ontogênese contempla a história de vida particular do

organismo, da aprendizagem a partir da sua interação com o ambiente de modo que o repertório comportamental seja selecionado e moldado com base nas contingências ambientais. A cultura é representada pelas práticas compartilhada e mantidas pelo grupo em que um indivíduo está inserido. Ressalta-se ainda que a seleção pelas consequências seja uma relação bem aceita entre os analistas do comportamento, e consensual que o comportamento, ao menos na dimensão operante, é selecionado e mantido pelas suas consequências, a literatura (cf. ZILIO, 2016) tem apresentado divergências quanto à necessidade e utilidade das três dimensões ou níveis de seleção.

Retomando o apontamento de Skinner (1953/2003) quanto à complexidade do comportamento, o autor entende que este não se constitui como inacessível, mas por conta de sua complexidade, necessitaria de instrumentos adequados que favoreçam sua compreensão. Ainda para ele, a compreensão e interpretação do comportamento só é possível mediante a descrição das relações de dependência entre os eventos que o constituem:

uma formulação das interações entre um organismo e o seu meio ambiente para ser adequada, deve sempre especificar três coisas: (1) a ocasião na qual ocorreu a resposta, (2) a própria resposta e (3) as consequências reforçadoras. As relações entre elas constituem as “contingências de reforço” [...] É apenas quando analisamos o comportamento sob contingências conhecidas de reforço que podemos começar a ver o que ocorre na vida cotidiana. Fatos que inicialmente desprezamos começam a comandar a nossa atenção, e coisas que inicialmente nos chamavam a atenção aprendemos a descontá-las ou ignorá-las (SKINNER, 1969/1984, p.182-184).

No referido trecho, Skinner faz menção à descrição e interpretação de uma dimensão dos comportamentos dos organismos vivos, os comportamentos operantes. Estes seriam aqueles que promovem alguma modificação no ambiente, sendo que essa modificação afeta o próprio organismo de alguma forma, alterando as chances (probabilidades) de comportamentos similares a esse voltarem a ocorrer em situações futuras (SKINNER, 1953/2003).

Pode-se dizer que as alterações promovidas no ambiente – aqui leia-se como ambiente todo o contexto em que uma pessoa se encontra inserida, sendo ela própria parte desse contexto – consistem em consequências para o comportamento. Tais consequências seriam responsáveis por selecionar comportamentos, ou seja, afetariam o indivíduo, influenciando a probabilidade de que comportamentos que produziram consequências semelhantes voltem a ocorrer no futuro. Os comportamentos operantes representam parte considerável do repertório

comportamental dos seres humanos e ocorrem o tempo todo no cotidiano. A manutenção desses comportamentos se dá pela sua funcionalidade, ou seja, pelos efeitos que produz.

Nesse sentido, para compreender um comportamento é importante que se compreenda sua função, ou seja, as relações de dependência que são estabelecidas entre o comportamento de um organismo e o ambiente. Tais relações são descritas em termos de contingências – isto é, a descrição de relações de dependências entre eventos ambientais ou entre eventos comportamentais e ambientais (CATANIA, 1998/1999; SOUZA, 1999, 2000).

Para a Análise do Comportamento, a contingência consiste em importante termo técnico que enfatiza as probabilidades de um evento ser afetado por outros eventos (SOUZA, 1999, 2000). As contingências de reforço, mencionadas na citação de Skinner (1969/1984, p.182-184) correspondem a um tipo de relação, referente a manutenção ou aumento da probabilidade de ocorrência futura de comportamentos. Além das contingências de reforço, Skinner (1953/2003) também trata de outro tipo de contingência, as contingências de punição que, de forma antagônica, se relacionam à diminuição na probabilidade de um comportamento tornar a ocorrer em situações futuras.

Estabelecido o modelo de seleção pelas consequências, compreende-se então que os comportamentos das pessoas são influenciados pelas consequências que produzem. Isso sugere duas possibilidades: 1) de compreender que cada comportamento produz uma consequência, ou seja, cada comportamento tem uma função – e seria importante compreendê-la para que, então, se compreenda porque determinados comportamentos ocorrem e/ou se mantêm ocorrendo; 2) se os comportamentos são influenciados por suas consequências, isso significa que se forem promovidas alterações nas contingências, então será possível modificar os comportamentos.

Tais princípios podem, em maior ou menor grau, com maior ou menor controle, ser aplicados para a compreensão de um único indivíduo. Porém, também são extensíveis e aplicáveis a contextos de convívio em sociedade, compreendendo contextos em que haja mais do que um indivíduo se comportando.

Em 1953 Skinner publicou *Ciência e Comportamento Humano* (SKINNER, 1953/2003) no qual apresentou um esforço interpretativo de contextos sociais a partir da ótica analítico-comportamental, defendendo a tese de que o conhecimento científico sobre o comportamento humano poderia auxiliar na organização do funcionamento e desenvolvimento da sociedade. Ao abordar o comportamento em contextos tipicamente sociais, Skinner (1953/2003) define o comportamento social como sendo aquele que é

estabelecido por duas ou mais pessoas uma em relação à outra ou em relação a um ambiente comum compartilhado por elas.

Essa modalidade de comportamento é regida pelos mesmos princípios que concebem os comportamentos operantes individuais (SKINNER, 1953/2003). Uma vez que o comportamento operante consiste naquele em que o indivíduo opera sobre o seu ambiente, e este ambiente pode ser composto por outros indivíduos que também estão se comportando e produzindo outras alterações ambientais, é possível observar a possibilidade de um entrelaçamento entre os comportamentos desses diferentes indivíduos. Ou seja, nos contextos sociais cada indivíduo constitui parte importante do ambiente de outra pessoa.

Nessa compreensão, observa-se que os comportamentos emitidos por um indivíduo, podem representar ambiente em que outros emitem seus comportamentos, podendo resultar em entrelaçamentos correntes desses comportamentos. Esse entrelaçamento sinaliza que quando se trata de comportamento social, se está lidando com duas (ou mais) contingências de dois (ou mais) indivíduos que podem atuar como ambiente (antecedente e consequente) para os comportamentos de outros (ANDERY; MICHELETTO; SÉRIO, 2005; GLENN; MALLOT, 2004; MORFORD; CIHON, 2013). Conforme exemplificam por Glenn e Mallot (2004):

o comportamento da pessoa A, ou o produto daquele comportamento, é a ocasião para a pessoa B fazer algo. O comportamento de B, ou o seu produto, em seguida, pode estabelecer a ocasião para pessoa C fazer algo. As contingências comportamentais entrelaçadas de A, B, e C estão interligadas. O mesmo evento ou objeto (por exemplo, produto de A) é uma consequência do comportamento de A e define a ocasião para o comportamento de B. Por exemplo, na fabricação de peças de plástico, o Trabalhador A recebe o molde de uma prateleira de ferramentas e coloca-o na prensa. O Trabalhador B ajusta a prensa de acordo com as especificações de engenharia. O Trabalhador C molda as peças. O comportamento de cada pessoa torna-se parte do ambiente entrando nas contingências comportamentais de outros. Chamamos esses tipos de relações entre os comportamentos de duas ou mais pessoas contingências comportamentais entrelaçadas (p.91; tradução do autor).

Guerin (2001) amplia a compreensão de comportamento social ao expor que este pode não se restringir apenas aquele que apresenta entrelaçamentos correntes, como a situação exemplificada por Glenn e Mallot (2004). Para o autor o comportamento social teria uma definição mais ampla, sendo possível que mesmo um comportamento emitido por um indivíduo que esteja se comportando sozinho, ou seja, na ausência direta de outras pessoas, possa ser considerado e rotulado como comportamento social. Nessa compreensão adota-se a

noção de que todos indivíduos os se comportam a partir de sua história comportamental, sendo assim, se um determinado comportamento, que no passado tenha sido mediado por outra pessoa, tornar a ocorrer quando o indivíduo está sozinho, esse comportamento poderia ser considerado como social.

Essas noções de comportamento social corroborariam, ao menos em parte, a tese levantada por Skinner (1953/2003) de que os conhecimentos produzidos por uma ciência do comportamento poderiam ser úteis no sentido de auxiliar na compreensão da interação dos indivíduos em ambientes tipicamente sociais, como aquelas que envolvem as questões referentes aos âmbitos da vida em sociedade, como os contextos de política e políticas públicas, e assim contribuir em alguma medida para os diferentes processos que se estabelecem nesses contextos. Estudos empíricos sobre a análise comportamental de contextos sociais têm evidenciado essa relação (tais estudos serão mencionados na seção seguinte).

Na visão de Skinner, é possível o estabelecimento de processos de controle do comportamento, ou seja, a capacidade de influenciar o aumento ou diminuição da probabilidade de ocorrência de um determinado comportamento. Em um ambiente social, cada indivíduo pode se comportar livremente produzindo consequências que fortalecem emissões futuras de seus comportamentos. Entretanto, nos contextos tipicamente sociais, compreendendo um conjunto de indivíduos vivendo em um mesmo contexto, os comportamentos de um único indivíduo podem consistir em variável que venha a afetar outros indivíduos. Essas variáveis podem afetar esses indivíduos de uma forma propositiva e que favoreça a convivência grupal, assim como podem consistir em variáveis que representam algo prejudicial a esse grupo.

Isoladamente, entretanto, o controle do comportamento exercido por um único indivíduo pode não ser tão efetivo quanto o controle exercido por um conjunto ou um grupo de pessoas (SKINNER, 1953/2003). Os indivíduos estão sujeitos a contingências particulares que produzem consequências que agem sobre eles mesmos e selecionam seu próprio repertório comportamental. Contudo, esses indivíduos também podem ser afetados por consequências provenientes dos comportamentos de outras pessoas (CARRARA, 2008; SKINNER, 1953/2003). Nesse sentido, nos contextos sociais – como aqueles que caracterizam as dimensões das políticas públicas – um indivíduo pode se comportar de forma particular e produzir consequências que têm maior ou menor impacto sobre seus próprios comportamentos, porém quando vários indivíduos se comportam de forma articulada eles podem produzir consequências que afetem todos os membros desse contexto.

Segundo Skinner (1953/2003), comportando-se articuladamente os membros de um grupo podem arranjar e manejar contingências, produzindo consequências que aumentem ou diminuam a probabilidade de um determinado comportamento ser emitido por um único indivíduo. A articulação desses comportamentos consistiria em estratégia mais efetiva para controlar o comportamento dos membros desse grupo.

Quando discorre sobre tais estratégias de controle, Skinner (1953/2003) utiliza como a noção de “grupo” ou “comportamento do grupo”, sendo entendido por alguns autores (CARRARA, 2008; ZILIO, 2016) como uma metáfora ilustrativa – além de seu uso poder ser considerado problemático (cf. ZILIO, 2016) – pois um grupo não existiria como um organismo vivo que se comporta, sendo assim “é sempre o indivíduo que se comporta” (SKINNER, 1953/2003, p. 340). Nessa visão, um grupo consiste, basicamente, em um conjunto de pessoas que nutrem alguma característica comum e que os agrupam (cultura, território, gostos, etc.), mas são sempre os indivíduos no âmbito desse grupo que estão se comportando (CARRARA, 2008; ZILIO, 2016).

A noção de grupo é importante para tratar de contingências em contextos sociais, uma vez que determinados comportamentos tendem a ser selecionados, mantidos ou transmitidos em função da funcionalidade de seus efeitos e produtos para os membros do grupo (DITTRICH, 2004, 2008; SKINNER, 1953/2003). Esses comportamentos podem ser entendidos como práticas culturais – associados ao nível cultural no modelo de seleção pelas consequências. De forma mais precisa, Fernandes, Carrara e Zilio (2017) definem a cultura como um conjunto de contingências sociais “de reforçamento e punição mantidas pelos membros de um grupo em contextos específicos” (p.277). Já as práticas culturais seriam os padrões comportamentais que são modelados, mantidos e compartilhados pelas contingências sociais estabelecidas em uma dada cultura (FERNANDES; CARRARA; ZILIO, 2017)

A interação entre os indivíduos nesses contextos pode produzir consequências que venham a ser benéficas para as pessoas que compõem aquele contexto, entretanto, em alguns casos, podem produzir consequências potencialmente prejudiciais para todos os envolvidos (SKINNER, 1953/2003), o que acaba requerendo o estabelecimento de contingências que produzam algum tipo de controle sobre os comportamentos individuais de modo a evitar consequências prejudiciais a todos (SKINNER, 1989/1991).

Em situações como essa, os indivíduos que compartilham um mesmo ambiente, uma sociedade ou comunidade por exemplo, tendem a estabelecer estratégias que funcionam como regras (SKINNER, 1974/2009), que podem ter múltiplas definições, tipos e funções (cf. MALAVAZZI; PEREIRA, 2016) e, em geral, descrevem relações de contingências, podendo

sinalizar ou descrever as consequências para um determinado comportamento (BAUM, 2005/2006; MALAVAZZI; PEREIRA, 2016; MATOS, 2001; SCHLINGER, 1993; SCHLINGER; BLAKELY, 1987; SKINNER, 1969/1984, 1974/2009, 1953/2003).

Parte da literatura (ALBUQUERQUE; MESCOUTO; PARACAMPO, 2011; BAUM, 2005/2006; MATOS, 2001; SKINNER, 1969/1984) entende que as regras consistem em estímulos discriminativos verbais que descrevem contingências, ou seja, fornecem a descrição das condições em que um determinado comportamento, quando emitido, tem probabilidade de ser conseqüenciado. Outros autores (SCHLINGER, 1993; SCHLINGER; BLAKELY, 1987) apresentam a compreensão de as regras não teriam propriamente função de estímulo discriminativo, mas sim função equivalente à contingência. Nessa compreensão, a regra, ao descrever qual a relação entre o comportamento e o ambiente (contextos antecedentes e/ou conseqüentes), muda a função contexto alterando a probabilidade de o comportamento ocorrer. Neste sentido, as regras podem ser um recurso econômico e útil no sentido de que tornaria o comportamento mais provável (BAUM, 2005/2006; MATOS, 2001).

Conforme aponta Baum (2005/2006), as regras ao indicarem relações entre um comportamento e as conseqüências produzidas quando este comportamento é reproduzido, fornecem um mapa ou manual de instruções de como se comportar para a obtenção de determinado efeito. O autor exemplifica essa relação em analogia aos manuais de instruções de montagem de uma mesa: “quando você compra uma mesa que precisa ser montada, as instruções escritas são regras, que indicam implicitamente a relação: se você se comportar dessa maneira, então é provável que venha a usar a mesa” (BAUM, 2005/2006, p. 171).

Ao descrever as relações contingenciais, as regras também podem dispensar a necessidade de exposição direta às contingências que descrevem (SKINNER, 1969/1984; MATOS, 2001). Como exemplifica Matos (2001), quando um motorista em uma rodovia avista uma placa com os dizeres “*ponte interdita a 1km, utilize o primeiro desvio*”, esta sinaliza a ele que se ele prosseguir provavelmente terá de parar na ponte e não conseguirá seguir seu caminho. Agora, se seguir a indicação da placa e tomar o primeiro desvio, então evitará a ponte interdita e terá maior probabilidade de chegar a seu destino sem atrasos.

As regras também consistem em recurso útil para o manejo das dimensões temporais das conseqüências. Conforme Matos (2001), as regras também são úteis em situações onde as conseqüências das contingências operam em longo prazo:

Regras são úteis para a sociedade. Estabelecer e formular regras é um comportamento frequentemente reforçado entre e pelos mais velhos de uma

comunidade; reforçado pela sua eficácia na instalação e manutenção de comportamentos desejados entre os mais jovens, que continuarão e perpetuarão as práticas culturais necessárias para a sobrevivência daquele grupo como um todo. Regras são particularmente empregadas em situações em que as contingências naturais são fracas, ou porque estas têm magnitude pequena ou porque operam a longo prazo (o comportamento de estudar, por exemplo, tem consequências naturais a curto prazo bastante fracas, e é frequentemente instalado a partir de regras; durante muito tempo permanece mantido por elas, até que as contingências naturais de longo prazo comecem a produzir efeitos) (MATOS, 2001, p. 58).

Os comportamentos dos seres humanos foram filogeneticamente selecionados de modo a apresentar maior suscetibilidade a se comportar sob controle de consequências de curto prazo em razão de seu maior valor de sobrevivência, sendo estas mais efetivas do que as consequências de longo prazo (ABIB, 2001). Entretanto, comportar-se exclusivamente sob controle das variáveis de curto prazo pode ser prejudicial (BAUM, 2005/2006; SOUZA; CARRARA, 2013), pois apesar de sinalizar um ganho (muitas vezes maior) em curto prazo, em longo prazo as consequências podem ser incertas e ter maior custo (BAUM, 2005/2006; SOUZA; CARRARA, 2013), conforme Baum (2005/2006) exemplifica:

parece que nossas práticas de consumir madeira e combustíveis fósseis, que lançam grandes quantidades de gás carbônico na atmosfera, podem resultar em um aquecimento de toda a Terra – o “efeito estufa”. A ligação entre os dois fenômenos, contudo, é conjectural, porque a temperatura sobe e desce por outras razões. Uma tendência geral ao aquecimento poderia demorar muitos anos para ser confirmada. Se esperarmos para entrar em ação até termos certeza de que há realmente um problema, poderá já ser tarde demais para evitar o desastre (p.289).

No exemplo (BAUM, 2005/2006), a opção por consumir madeira e combustíveis fósseis pode estar relacionada à abundância imediata desses recursos e ao baixo custo de produção energética que esses materiais têm em relação a outras fontes de energia, como a solar ou eólica. Entretanto, apesar do baixo custo de produção em curto prazo, o uso da madeira e combustíveis fósseis gera subprodutos que, a médio e longo prazo, quando produzidos em excesso e de forma acumulativa, tendem a ser mais prejudiciais à saúde humana quando comparados aos subprodutos gerados por modais de produção energética solar e eólica. Nesse sentido, observa-se que a atenção à mediação de consequências de curto e longo prazo parecem ser um elemento importante de ser considerado em contextos sociais.

Em contextos sociais, outros exemplos de regras são as normas ou leis (SKINNER, 1953/2003), que correspondem a prescrição de quais comportamentos devem ou não ser emitidos. Leis também descrevem em quais contextos deve ocorrer e quais as consequências

relacionadas a um dado comportamento. Em geral, as leis, assim como as regras, têm a função de controlar os comportamentos dos sujeitos, influenciando e direcionando determinadas ações: “Uma lei é uma *regra* de conduta no sentido de que ela especifica as consequências de certas ações que por seu turno ‘regem’ o comportamento” (SKINNER, 1953/2003, p. 370, destaque do original). Uma lei corresponde à descrição de práticas socialmente aceitas por um grupo (SKINNER, 1953/2003, 1971/1973).

Em contextos sociais, Skinner (1953/2003) atribui a função de especificar e estabelecer as regras e o controle sobre os comportamentos dos membros de um grupo às Agências de Controle, que são instâncias mais bem organizadas e que têm o poder de manejar contingências, reforçando ou punindo, respectivamente, aqueles considerados como certos/legais ou errados/ilegais. Skinner (1953/2003) descreveu cinco Agências de Controle: a Economia, a Educação, a Psicoterapia, a Religião e o Governo; cada uma delas responsável por manipular um conjunto particular de variáveis, dentro de um determinado escopo.

De interesse participar deste estudo, está o Governo, que para Skinner (1953/2003) atua por meio das leis no estabelecimento do controle do comportamento dos indivíduos, distinguindo-os entre legal e ilegal. O poder do Governo seria exercido por meio da possibilidade de punir ou reforçar determinados comportamentos (SKINNER, 1953/2003), porém o predomínio do controle se dá sobre a punição das práticas avaliadas como ilegais ou indesejáveis: “a agência governamental opera principalmente através do poder de punir, a ênfase é sobre o ‘errado’. O governo usa seu poder para ‘manter a paz’ – para restringir comportamentos que ameaçam a propriedade e as pessoas de outros membros do grupo” (SKINNER, 1953/2003, p. 367).

Em geral, o controle exercido pelo Governo compreende estratégias de punição como a remoção de reforçadores, exemplificado por situações em que se confisca determinada posse de um indivíduo, pela restrição de liberdade ou ainda pela apresentação de determinadas consequências potencialmente aversivas, como a imposição de castigos físicos (SKINNER, 1953/2003). Nestes casos, a punição é utilizada como técnica de controle comportamental (SKINNER, 1953/2003; SIDMAN, 1989/2009) e visam o enfraquecimento das práticas comportamentais consideradas inadequadas, erradas ou ilegais.

Segundo Skinner (1953/2003), a punição é “a técnica de controle mais comum da vida moderna” (p.198), algo também destacado por Sidman (1989/2009) “nós vivemos em um mundo coercitivo, bombardeados por sinais de perigo e ameaças. O governo avisa: ‘Obedecer à lei ou ir para a prisão.’ As agências mantenedoras da lei prestam atenção em nós somente quando fazemos algo passível de punição” (p.33).

A literatura tem apontado que em contextos sociais a punição, apesar de eventuais subprodutos (cf. GODINHO, 2011; SKINNER, 1953/2003), têm sido uma prática útil para manter indivíduos se comportando de maneira cooperativa e engajados em uma prática comum (FEHR; GÄTCHER, 2002; CRITCHFIELD, 2014), sobretudo para evitar que determinados indivíduos levem vantagem sobre os demais integrantes do grupo (FEHR; GÄTCHER, 2002). Em estudos experimentais, foi observado que os indivíduos escolhiam pela manutenção de contingências punitivas como estratégias para evitar ganhos individuais e maximizar ganhos coletivos, mesmo que eventualmente eles próprios estivessem sujeitos a punição (FEHR; GÄTCHER, 2002).

Há que se destacar que na literatura muitos debates, e divergências de posicionamentos, têm sido desenvolvidos quanto a pertinência da punição como estratégia de controle comportamental (AZRIN; HOLZ, 1966; GODINHO, 2011; HUNZIKER, 2011; MAYER, 2009; MAYER; GONGORA, 2011; SIDMAN, 1989/2009; SKINNER, 1953/2003), e o objetivo deste estudo não é adentrar a esse debate.

Em síntese, o Governo e a lei, como instrumento de suas estratégias de controle, têm como objetivo dispor contingências que controlem os comportamentos da sociedade como um todo, seja dos indivíduos ligados diretamente a Governo ou daqueles que compõem a sociedade civil (LOURENCETTI, 2015). Nesse sentido, a compreensão desse contexto parece pertinente ao diálogo com as políticas públicas, sendo que a Análise do Comportamento poderia constituir referencial complementar na formulação ou planejamento de leis e políticas públicas, sendo que muitos estudos têm se ocupado de tal perspectiva.

Um panorama da interpretação analítico-comportamental de políticas públicas, destacando alguns estudos recentes que abordaram contextos gerais, específicos e aplicados em contextos sociais análogos às políticas públicas é fornecido na seção seguinte.

2.6 INTERPRETAÇÕES ANALÍTICO-COMPORTAMENTAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

De forma geral, é possível observar que em termos comportamentais o governo nada mais é do que uma instância ou instituição que agrupa parte dos indivíduos de um determinado grupo ou comunidade e que exerce poder – no sentido de controlar a emissão de comportamentos – sobre outros indivíduos. Essa noção dialoga com as diferentes concepções relacionadas à política apresentadas no início deste capítulo e que apontam para a ideia de relações dinâmicas de poder entre Estado e Sociedade.

Como também apontado, muitos estudos têm partido da concepção de que a Análise do Comportamento poderia oferecer eventuais contribuições ao processo político, de modo a auxiliar ou subsidiar análises dessas relações Estado-Sociedade, assim como na análise e formulação de políticas públicas com o objetivo de equalizar as consequências de curto e longo prazo e, em decorrência disso, evitar ações que possam vir a ser prejudiciais à população.

Ainda que não tenha sido desempenhado um exaustivo esforço de revisão sistemática da literatura, esta seção objetiva apresentar algumas importantes contribuições que caminharam no sentido de aproximar os princípios comportamentalistas das questões relativas às políticas públicas, oferecendo contribuições a diferentes âmbitos da vida em sociedade. Ressalta-se que muitos desses estudos não objetivaram especificamente a produção de políticas públicas comportamentais, mas sim oferecer um outro viés de análise e, de alguma forma, levantar contribuições que eventualmente contribuam para a melhoria na vida em sociedade.

Nesse caminho, Dal Ben, Camargo, Melo e Figueiras (2016), partindo do pressuposto de que as ciências comportamentais podem oferecer contribuições aos problemas ambientais, forneceram um panorama acerca dos estudos que relacionaram a Análise do Comportamento e conceitos relativos à sustentabilidade, auxiliando na identificação de variáveis e estratégias relevantes para a promoção de práticas sustentáveis. Para isso revisaram artigos publicados entre 2005 e 2016 no periódico *Behavior and Social Issues*, para identificar os principais alvos de análise, intervenções e contribuições para a área. Ao todo foram analisados 13 artigos, sendo 9 estudos teóricos e quatro empíricos, que propunham novas unidades de análise e intervenção, relações entre as ações humanas e as mudanças ambientais em escala global e local, bem como avaliavam os efeitos de consequências imediatas e atrasadas em escolhas tidas como sustentáveis.

Com o objetivo de analisar métodos de mudanças de contingências que controlam o comportamento da população na minimização da poluição ambiental, Oliveira (2018) desenvolveu pesquisa documental envolvendo dois programas de conservação de águas no estado de Minas Gerais e no Distrito Federal e um projeto de lei relacionado ao estabelecimento de Programas de Pagamento por Serviços Ambientais em nível federal. Esses programas correspondem a instrumentos de mudança do comportamento em larga escala, ou seja, de um grande volume populacional, por meio da utilização de estratégias de reforçamento positivo. O autor aponta que os projetos têm sido exitosos no uso do reforçamento positivo para a mudança das práticas relacionadas à preservação de recursos hídricos e propõe que

estratégias como os do Pagamento por Serviços Ambientais podem ser efetivas na mudança de comportamentos em larga escala, ou seja, na modificação dos comportamentos das pessoas em um grupo.

Silva (2012) promoveu uma análise das contingências comportamentais envolvidas na gestão pública do manejo e uso seguro de agrotóxicos no Distrito Federal. Para isso, a autora procedeu ao levantamento de legislações relacionadas ao uso de agrotóxicos e boas práticas agrícolas, do *Programa de Saneamento da Produção e Distribuição de Hortaliças e Folhosas no Distrito Federal – Pró-Folhosas*, além de entrevistas com 21 trabalhadores e produtores rurais da região e observações de práticas de aplicação de agrotóxicos *in loco*. Foi observado por Silva (2012) que houve pouca correspondência entre os comportamentos de manejo agrícola dos trabalhadores e produtores, com as prescrições contidas nos documentos legais e no Pró-Folhosas, indicando que as instruções de manejo e a fiscalização eram pouco efetivas no controle dos comportamentos dos envolvidos na aplicação dos agrotóxicos.

Na mesma linha de análise das questões ambientais, Perossi e Carrara (2012) estudaram as razões que levam algumas campanhas e programas de conservação de água a funcionarem de forma limitada. Os autores partiram do pressuposto de que a escassez de água, ainda que diretamente represente um problema ambiental, consiste também em um fenômeno social resultante de práticas culturais inadequadas e, por essa razão, sua compreensão poderia receber contribuições de um viés analítico-comportamental e de seu modelo de seleção pelas consequências. Foram analisadas seis ações, entre campanhas e programas de conservação de água, promovidos por instituições governamentais responsáveis pela logística do acesso à água pela população. Nessa análise, os autores observaram que as campanhas, em geral, apenas levam informações à população, mas são limitadas em manejar contingências que promovam mudanças comportamentais para além do “estar informado” ou “saber sobre” algo. Ou seja, as campanhas não promoveriam o ganho de repertório e o controle sobre o comportamento das pessoas de modo que passassem a se comportar tal qual informado na campanha. Conforme apontam os autores, nas campanhas analisadas foram observadas ausências da descrição de reforçadores contingentes aos comportamentos de desperdiçar e economizar água, o que contraria a lógica da seleção pelas consequências e se evidencia como pouco efetivas na mudança de repertórios comportamentais.

A questão da efetividade na mudança de repertórios comportamentais foi debatida por Lourencetti e Carrara (2017) e Lourencetti (2015) quando da análise de variáveis relacionadas ao planejamento urbano, mais especificamente sobre as prescrições comportamentais relativas ao planejamento e desenvolvimento da mobilidade urbana. Os autores realizaram análises das

prescrições comportamentais contidas em três documentos legais: Estatuto da Cidade, da Política Nacional de Mobilidade Urbana e do Plano Diretor Participativo do Município de Bauru/SP. Entre os achados, identificaram que os documentos legislativos apresentam uma série de descrições de instrumentos potencialmente favorecedores do desenvolvimento urbano sustentável, entretanto levantaram questionamentos quanto a efetividade desses documentos no estabelecimento de controle sobre o comportamento dos agentes envolvidos no planejamento urbano local, uma vez que muitas das prescrições dos documentos não foram implementadas (LOURENCETTI, 2015).

A temática das questões urbanas também foi trabalhada por outros autores (MACHADO, 2007; SÉNECHAL-MACHADO; TODOROV, 2008) que se ocuparam da descrição de práticas culturais relacionadas ao comportamento no trânsito, mais especificamente de uma política pública que visou fortalecer o comportamento de parar diante de faixas de pedestres em Brasília/DF. Esses estudos promoveram análises e descrições das ações promovidas pelas diferentes agências, governamentais e não-governamentais, envolvidas na política pública, identificando quais contingências comportamentais foram responsáveis pelo estabelecimento da prática cultural. Os dados estatísticos do período em que ocorreram as ações apontaram uma redução no percentual de atropelamentos com mortes e no número geral de atropelamento de pedestres.

Para essa análise, foram tomados como insumos diferentes documentos como notícias de jornais, campanhas, relatórios estatísticos do trânsito na cidade de Brasília-DF, sendo identificadas ações em vários níveis e por meio de diversas agências, que objetivaram intervir e instaurar uma nova prática cultural, no caso o respeito à faixa de pedestres. Entre as ações, foram observadas a presença de medidas educativas a motoristas e pedestres e o fornecimento de regras, informações e modelos dos comportamentos esperados. Após um intenso período de ações educativas, passaram a ser inseridas consequências aos comportamentos dos motoristas, sobretudo por meio da aplicação de multas. Os autores notaram que durante a fase educativa ainda houve a permanência de um alto índice de comportamentos inadequados, evidenciando que apenas o caráter informativo e educativo por si só não foi suficiente para controlar o comportamento dos motoristas e evitar que cometessem infrações. Após a introdução das multas para a punição e enfraquecimento dos comportamentos inadequados, perceberam a redução do número de ocorrências de infrações (MACHADO, 2007; SÉNECHAL-MACHADO; TODOROV, 2008).

Como evidenciado pelos estudos apresentados nos parágrafos anteriores, os comportamentos dos envolvidos no contexto das políticas públicas podem estar sob controle

de múltiplas variáveis. Em outro estudo, Lamal e Greenspon (1992) se debruçaram sobre as práticas dos congressistas norte-americanos, almejando compreender quais as variáveis que afetaram suas ações de propor ou votar determinadas leis e temas. Segundo os autores, os membros do congresso dos Estados Unidos da América têm a reeleição como consequência relevante para a maior parte de seus comportamentos, ou seja, os congressistas se comportam sob controle de obter uma futura reeleição. Além disso, o comportamento de votar ou propor leis específicas desses congressistas é controlado por interesses de grupos específicos, como os comitês de ação política e lobistas¹⁸, responsáveis pela captação e distribuição de financiamento de campanha. Assim, os congressistas acabam por votar e propor leis que representem os interesses desses grupos, mesmo que esses interesses, em longo prazo, possam eventualmente resultar em consequências nocivas para a população.

No contexto do processo legislativo, o favorecimento desses grupos financiadores se dá em razão de promover apoio e retorno financeiro imediato para a campanha eleitoral, o que garante que seus altos custos sejam cobertos (LAMAL; GREESPOON, 1992). Ao promover campanhas eleitorais, esses congressistas podem, através da mídia, destacar eventuais pontos positivos de sua gestão junto à população, o que acaba por impactar nesta de modo a controlar o comportamento destes em votar nos candidatos. Nesse sentido, Miranda (2017) analisou a rede social Facebook acompanhando a interação da população na página que a Prefeitura de Curitiba/PR mantém na rede social, os resultados do autor indicaram que as redes sociais têm sido ferramenta útil para colocar os cidadãos em contato com determinadas contingências, estabelecer regras e favorecer a participação da população no debate sobre as políticas públicas.

Do mesmo modo que Lamal e Greenspon (1992) objetivaram compreender as práticas de legisladores no decorrer do processo legislativo, Teixeira (2019) desenvolveu um conjunto de análises de projetos de lei direcionados à criminalização da LGBTfobia – entendida de forma abreviada como atos de violência, agressão e outros comportamentos equivalentes contra o público que não expressa sua sexualidade de maneira heterossexual/cisgênera. Ao todo foram analisados oito projetos que tramitaram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal até o ano de 2018. Na análise, o autor descreveu as prescrições comportamentais identificando para quais indivíduos eram direcionadas e, além disso, examinou os pareceres

¹⁸ Nos EUA a atividade de lobista envolve a captação de recursos financeiros junto a terceiros para custeio das campanhas. No Brasil, tal atividade não é regulamentada, mas apesar de não existir formalmente, ao longo da história política brasileira tem sido desenvolvida sob diferentes alcunhas, sendo o nome “articulador de campanha” uma das mais comuns.

legislativos referentes a três dos projetos de lei identificando elementos contextuais que possivelmente influenciaram no trâmite legislativo. Os resultados indicaram que em apenas um dos projetos havia menção adequada em definir elementos que caracterizam a temática da LGBTfobia, como orientação sexual, identidade e expressão de gênero. Em geral, para tipificação dos atos contra a população LGBT, esses documentos recorriam a outras leis, como o Código Penal – que também não tipifica esse tipo de criminalização – e equiparava aos atos de racismo. Também foi observado que em alguns projetos de lei a LGBTfobia é caracterizada apenas por comportamentos violentos e agressivos que envolvam atos físicos e corporais, excluindo de comportamentos de teor preconceituoso e que possam ser considerados piadas ou brincadeiras. Sobre as variáveis que potencialmente controlaram o parecer dos legisladores, Teixeira (2019) destacou que a presença de representantes de instituições religiosas possa ter influenciado os legisladores à não aprovar os projetos de lei e também retirar eventos e cultos religiosos dos contextos em que se poderia criminalizar os comportamentos LGBTfóbicos.

Não diretamente sobre essas ações, mas analisando um produto das práticas dos congressistas brasileiros, outros estudos buscaram abordar temas de interesse da sociedade e que estão vinculados à direitos constitucionais, tais como o acesso à saúde, à assistência social e a educação, por exemplo. Esses temas receberam contribuições de estudos promovidos pelo viés analítico-comportamento, destacando pontos a serem considerados na promoção de políticas públicas nesses âmbitos que favoreçam o cumprimento dos direitos prescritos pela Constituição Federal de 1988.

Dentre os produtos dessa Constituição, no contexto da Saúde Pública, estão as Leis Orgânicas da Saúde – LOS que regulamentam o Sistema Único de Saúde – SUS e constituem a política nacional de saúde pública. As LOS foram estudadas por Martins (2009), tendo suas relações comportamentais descritas em termos de contingência, sendo que os resultados evidenciaram incompletudes nas relações comportamentais prescritas na LOS e que podem estar relacionadas com os problemas atuais nas políticas públicas de saúde no Brasil. Ainda no âmbito da saúde pública brasileira, mais especificamente da Política Nacional de Saúde Mental, Lima (2018) desenvolveu a análise de práticas culturais relacionadas à assistência em saúde mental por meio da análise de documentos que dispõe diretrizes sobre serviços substitutivos à internação em saúde mental, como é o caso do Centro de Atenção Psicossocial – CAPS, e também pela análise do relato verbal com psicólogas inseridas nesta instância e responsáveis por implementar parte das ações prescritas na lei. A autora identificou que os documentos são pouco descritivos e precisos em termos de contextos e ações que devam ser

desenvolvidas, levando a uma eventual dificuldade na execução cotidiana dos serviços, algo corroborado pelo relato verbal das profissionais inseridas no sistema (LIMA, 2018).

No contexto educacional brasileiro, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB foi analisada (CARVALHO, 2013; CARVALHO; TODOROV, 2016), tendo sido descritas relações comportamentais associadas à deveres do Estado e da família com a educação, principalmente quando no ensino fundamental que foi classificado como a base da educação. Os temas da Educação e Saúde também foram explorados por Silva (2017) que objetivou compreender sua relação com as populações indígenas por meio de uma análise comportamental das Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas – PNASPI e do decreto que organizou a educação escolar indígena. No âmbito dessa população, Silva (2017) observou que as políticas públicas contribuíram para inovar em relação às práticas anteriores, porém ainda apresentam dificuldades quanto a sua operacionalização.

Castilho (2013) buscou compreender, no contexto educacional, quais eram as estratégias empregadas pelas universidades públicas (estaduais e federais) do estado do Paraná para favorecer o acesso à educação em nível superior de alunos com necessidades educacionais especiais. Foram analisados documentos e diretrizes relacionadas à acessibilidade de pessoas com deficiência de modo a identificar prescrições quanto a como as estratégias de acessibilidade devem ser organizadas. Os resultados indicaram que apesar de as universidades contarem com Núcleos de Acessibilidade, responsáveis pela implantação das estratégias, apenas duas das sete instituições estudadas apresentavam descrições quanto a quais ações deveriam ser executadas. Além disso, discutiu que apesar de as instituições de ensino superior paranaenses estarem em conformidade com as diretrizes educacionais federais, na prática isso não se refletiu nas diretrizes locais. Ampliando a temática das pessoas com deficiências, Cabral (2007) promoveu um estudo no qual descreveu algumas relações comportamentais do projeto de lei que, posteriormente, instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência no Brasil.

No âmbito das políticas sociais, o Programa Bolsa Família – PBF foi alvo de estudos conduzidos por Fava (2014) e Kaiser, Haydu e Gallo (2016). Fava (2014) analisou o PBF, por meio de dois procedimentos que envolveram a descrição de relações comportamentais e um modelo estatístico de regressão multinível, caracterizando-o como uma intervenção em uma prática cultural voltada para o cumprimento das condicionalidades de educação e de saúde pelas famílias beneficiárias, e verificou quais as variáveis relacionadas ao programa, aos serviços de educação e às características das famílias beneficiárias que estão associadas ao cumprimento dessas condicionalidades. Em um caminho paralelo Kaiser, Haydu e Gallo

(2016) analisaram o efeito do estabelecimento de regras sobre o comportamento de “ir à escola” dos jovens beneficiários do PBF.

Ainda no contexto do PBF, a pesquisa conduzida por Lemos (2018) corresponde a uma proposta de avaliação e concomitante intervenção desenvolvida com adolescentes provenientes de famílias beneficiárias do PBF em municípios do interior do estado de São Paulo. A intervenção de Lemos (2018) foi focada em um contexto intersetorial de políticas públicas, envolvendo focos diversificados, mas complementares, como programas de transferência de renda, políticas educacionais, de trabalho e emprego, mais especificamente arranjou contingências relacionadas à aprendizagem profissional, tendo por objetivo fortalecer comportamentos de frequência escolar em adolescentes. Um dos apontamentos da autora diz respeito aos arranjos intersetoriais que se mostraram efetivos, uma vez que resultaram na articulação de contingências relacionadas a diferentes setores e, conseqüentemente, diferentes atores, para promoção de mudanças comportamentais em contextos sociais.

Como política pública de proteção à infância e adolescência o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, foi estudado por Todorov et. al (2004) e Prudêncio (2006), no qual objetivaram descrever as relações comportamentais estabelecidas pelo documento sobre o comportamento da sociedade. Ao passo que Todorov et al. (2004) descreveram as prescrições comportamentais utilizando a contingência de três termos como unidade de análise, Prudêncio (2006) verificou se essas prescrições exerciam controle sobre as práticas jurídicas dos agentes públicos. Os achados de Prudêncio (2006) evidenciam que o ECA não foi efetivo no controle exercido sobre as práticas jurídicas dos agentes públicos em processos de infração de adolescentes no Distrito Federal, principalmente no que se refere ao cumprimento dos prazos estabelecidos pelo ECA e na apuração dos atos infracionais. Além disso, esses agentes se comportaram sob controle de outras variáveis ambientais, tendo suas práticas jurídicas baseadas em outros códigos de lei que não o ECA (PRUDÊNCIO, 2006).

No âmbito das práticas jurídicas, outros estudos foram desenvolvidos por Araújo, Melo e Haydu (2015), Vaccari (2017) e Vaccari, Gonçalves e Dittrich (2018). Conforme aponta Araújo, Melo e Haydu (2015), no Brasil o Código Penal é a lei responsável por apontar diretrizes quanto aos atos infracionais (crimes) e, sobretudo as punições referentes a esses atos (penas). Os autores observaram que em praticamente todas as descrições do Código as menções são às conseqüências punitivas que têm a função de enfraquecer os comportamentos tidos como inadequados. Quanto à efetividade, os autores concluíram que o Código Penal não pode ser tomado isoladamente de outros códigos e leis que existem no contexto legislativo,

bem como das práticas das diferentes agências de controle (e os indivíduos que as compõem) envolvidas de modo que sejam favorecidas ações preventivas aos atos infracionais.

No âmbito dos processos jurídicos relacionados à infância e juventude, um modelo alternativo de resolução de conflitos denominado “justiça restaurativa” foi analisado por Vaccari (2017). Esse modelo consiste em uma proposta de resolução de conflitos a partir do envolvimento das vítimas, ofensores e, quando possível membros da comunidade, sendo aplicada no Brasil desde 2005. Vaccari (2017) identificou consequências individuais e culturais decorrentes da utilização do modelo de justiça restaurativa, sendo que este apresenta consequências de curto prazo como a responsabilização e satisfação dos participantes, a diminuição do tempo de contato com o sistema de justiça e satisfação dos aplicadores, e consequências de longo prazo, como a prevenção da reincidência dos atos infracionais, a diminuição da violência e o fortalecimento das redes de atendimento comunitário. A autora concluiu que a proposta de justiça restaurativa se apresenta como interessante, uma vez que envolve o comportamento de diferentes indivíduos em contextos distintos e, além disso, as relações descritas no documento envolvem o arranjo de contingências para o ensino de novos repertórios comportamentais relacionados à resolução de conflitos em âmbitos jurídicos (VACCARI, 2017).

As consequências punitivas e educativas aos atos infracionais foram trabalhadas por Vaccari, Gonçalves e Dittrich (2018). Segundo os autores, no sistema de justiça brasileiro, adolescentes e adultos que venham a cometer atos que infrinjam leis recebem consequências distintas. Enquanto para os adultos as consequências são punitivas, sobretudo envolvendo privação de liberdade, que visam enfraquecer um comportamento inadequado, no caso dos adolescentes as consequências consistem em medidas socioeducativas que objetivam o ensino de novos repertórios comportamentais compatíveis com a lei. Foram promovidas análises de documentos legais relacionados à educação e trabalho durante o cumprimento das penas, bem como após o cumprimento das mesmas (VACCARI, GONÇALVES; DITTRICH, 2018). A conclusão a que os autores chegaram é de que o sistema, tanto para adultos como para adolescentes, é falho na prevenção de reincidência e no desenvolvimento de ações efetivas para modificação e ampliação dos repertórios comportamentais para que os sujeitos não tornem a cometer atos infracionais.

Apesar das amplas e importantes contribuições dos estudos mencionados nesta seção, uma característica comum a eles é que objetivaram uma análise *ex post facto* de ações já planejadas e implementadas e/ou a prática e repertórios comportamentais já executados da população, mas não estruturaram um programa ou intervenção fundamentado sobre os

princípios comportamentalistas e que visasse a mudança de práticas culturais em contextos tipicamente sociais, sobretudo via políticas públicas. Nesse âmbito, contribuições como as de Lemos (2018), mencionada anteriormente, e a intervenção de Carrara, Souza, Oliveira, Orti, Lourencetti, Lopes e Bonaccorsi (2018) são propositivas no sentido de conciliar políticas públicas a propostas comportamentalista de mudança de práticas culturais.

O estudo desenvolvido por Carrara et al. (2018) consistiu em uma intervenção social estruturada nos princípios analítico-comportamentais com o objetivo de promover mudanças em práticas relacionadas à saúde pública e prevenção da proliferação da dengue. Os pesquisadores atuaram em conjunto à Secretaria Municipal de Saúde de um município de pequeno porte do interior do estado de São Paulo, objetivando agregar elementos à política pública municipal de combate e prevenção à dengue. Inicialmente foram caracterizadas as práticas dos munícipes com relação à prevenção da dengue, sendo observado que uma parcela considerável da população descrevia de forma eficaz comportamentos necessários para prevenir a dengue, entretanto quando verificadas as práticas foram notadas inconsistências e baixa correspondência entre o que os moradores relatavam e aquilo que de fato faziam. A partir disso, os pesquisadores atuaram em conjunto aos agentes de vigilância epidemiológica com o objetivo de desenvolver repertórios comportamentais de combate à dengue com os munícipes, construindo uma intervenção que teve como base os princípios comportamentais de reforçamento diferencial. Após a intervenção, foi observada evolução positiva nas práticas de prevenção pelos habitantes do município. Este estudo evidencia a possibilidade de se agregar conhecimentos sobre como trabalhar com os comportamentos da população mediante o princípio de seleção pelas consequências, além de sugerir uma alternativa efetiva e de baixo custo e para subsidiar políticas públicas para o setor.

O estudo de intervenção comportamental de prevenção à dengue promovido por Carrara et al. (2018) transcorreu em paralelo e subsidiou mutuamente a elaboração e “desenvolvimento de guia e fluxograma como suporte para delineamentos culturais” (CARRARA; SOUZA; OLIVEIRA; ORTI; LOURENCETTI; LOPES, 2013) que, como o próprio nome sugere, objetivou o desenvolvimento de um *guia orientador* e de um *fluxograma para delineamentos culturais*. Estes seriam instrumentos concebidos a partir da Análise do Comportamento para servir de recursos auxiliares a intervenções planejadas em práticas culturais, como é o caso de boa parte das políticas públicas.

Esse instrumento foi parcialmente utilizado pelo estudo desenvolvido por Vaccari (2017). A utilização consistiu na adaptação do *checklist*, um dos instrumentos auxiliares propostos por Carrara et al. (2013), para a descrição e análises das práticas de utilização da

justiça restaurativa no âmbito do Programa Justiça Restaurativa para o Século 21. O instrumento também foi particularmente útil na identificação de consequências atuais da prática e de possíveis consequências que operariam ao longo do tempo. Além do uso no estudo de Vaccari (2017), o instrumento proposto por Carrara et al. (2013) foi sistematicamente utilizado por Hayashi (2017; HAYASHI; WOELZ; MELO, 2019) visando promover mudanças de práticas culturais em contextos sociais a partir de um programa de intervenção focado em instalar e manter práticas de gerenciamento de resíduos sólidos em crianças de uma organização não-governamental no interior do estado do Paraná.

Hayashi (2017) fez uso do instrumento em duas etapas, na primeira o objetivo foi de levantar demandas comunitárias relativas ao gerenciamento de recursos naturais e a investigação das práticas de gerenciamento de resíduos sólidos consideradas inadequadas e que seriam elegíveis à modificação. Na segunda etapa, partindo dos dados obtidos, a autora planejou e implementou intervenções voltadas para a modificação das práticas tidas como inadequadas. Os resultados de Hayashi (2017) apontam para a efetividade da intervenção quanto a instalação de novas práticas comportamentais, sendo observada a manutenção das práticas nas duas avaliações de *follow up* aplicadas com um e três meses. Esses dados evidenciam e sustentam a aplicabilidade do instrumento proposto por Carrara et al. (2013) nos subsídios de análises e intervenções em contextos sociais que visem a manipulação de variáveis ambientais para o estabelecimento de novas práticas culturais.

De forma geral, observa-se nessa breve revisão dos estudos que promoveram aproximações das políticas públicas – tomadas no sentido mais amplo de enfrentamento de problemas da sociedade – e a Análise do Comportamento, que esta tem se debruçado sobre diversos âmbitos da vida em sociedade e promovido análises de contextos que representam problemas públicos. Os dados identificados nos estudos acerca dos comportamentos da população diante de determinadas políticas públicas têm possibilitado a observação de variáveis que são importantes e necessitam ser atentadas no planejamento. De modo similar, aqueles que procederam análises das políticas públicas em si têm dado indícios de que um viés comportamentalista merece ser mais bem trabalhado no âmbito dessas políticas públicas. Ainda, compreender as variáveis que controlam o comportamento dos diferentes atores envolvidos no contexto das políticas públicas (CARRARA et al., 2018; LAMAL; GREENSPOON, 1992; LOURENCETTI; CARRARA, 2017; LIMA, 2018) faz-se necessário para a garantia de que esses se comportem mais sob controle de variáveis de interesse da população e menos sob variáveis que têm efeitos apenas sob benefício próprio (CARRARA, FERNANDES, 2018).

3 MÉTODO E DELINEAMENTO DO ESTUDO

Com base na contextualização, objetivos e problema de pesquisa apresentados, este estudo desenvolveu-se como pesquisa de natureza exploratória (GIL, 1987, 2002) tendo em vista que objetivou obter uma visão geral de documentos legislativos que eventualmente são responsáveis por influenciar o comportamento popular, e ampliar conhecimentos e a compreensão sobre o processo de gestão participativa em âmbitos dos conselhos gestores de políticas públicas do município Bauru/SP, descrevendo, a partir da ótica de seus atores, como se dá a participação destes nesse contexto, com destaque às eventuais variáveis que influenciam o mesmo.

De forma específica, o estudo baseou-se em referencial analítico-comportamental para a compreensão das relações comportamentais estabelecidas em contextos inerentes à participação popular no município de Bauru. Como delineado a seguir, o estudo baseou-se nesse referencial teórico para descrever as prescrições comportamentais presentes em documentos legislativos, assim como para a compreensão de variáveis que recaem sobre o comportamento de membros dos conselhos gestores de políticas públicas do município.

Para tanto, o estudo foi conduzido em duas etapas interdependentes e sistematicamente organizadas que adotaram métodos mistos de coleta de dados: a) *Etapa 1* – consistiu em pesquisa documental (GIL, 2002), procedendo o levantamento e análise de documentos legislativos e b) *Etapa 2* – correspondeu a um estudo de levantamento (COZBY, 2003), com análise de relato verbal a partir de entrevistas conduzidas com participantes de conselhos gestores de políticas públicas municipais. A opção por delinear duas etapas de desenvolvimento da pesquisa se deu como recurso metodológico adotado pelo autor, objetivando que a *Etapa 1* consista em subsídio para o pleno desenvolvimento da *Etapa 2*. Cada etapa compreendeu um delineamento com características próprias; sendo assim, serão apresentadas separadamente, a seguir, as descrições das etapas, expondo sua fonte de dados, instrumentos e procedimentos adotados.

3.1 ETAPA 1: SELEÇÃO E ANÁLISE DE DOCUMENTOS LEGAIS

A *Etapa 1* consistiu em pesquisa documental (GIL, 2002) e correspondeu ao levantamento e análise de documentos legislativos, desenvolvida para contemplar parcialmente os objetivos do estudo no sentido de promover a descrição e análise dos

processos comportamentais prescritos por legislação (federal e municipal) relacionada ao planejamento e desenvolvimento urbano, avaliando como contemplam em seu conteúdo descrições relacionadas à participação popular.

Com relação à legislação federal, considerou-se a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e leis complementares e ordinárias derivadas dela. Em âmbito local, os documentos selecionados foram aqueles diretamente associados à gestão democrática na política urbana no município de Bauru. A escolha do município em questão deu-se por conveniência, uma vez que este é o município sede do Programa de Pós-graduação em que esta pesquisa foi proposta e desenvolvida. Adicionalmente, a escolha encontrou respaldo no fato de esse ser um município de médio porte e apresentar expressiva representatividade econômica e populacional no interior do Estado de São Paulo (ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL, 2013).

3.1.1 Procedimento de coleta de dados

Para a identificação e seleção dos documentos legislativos foram feitos acessos e buscas nos sites das bases de dados legislativas das esferas federal e municipal, a saber: “*Portal da Legislação - Presidência da República*” (<http://www.planalto.gov.br/legislacao/>) e “*Legislação do Município de Bauru – Câmara Municipal de Bauru*” (<http://www.bauru.sp.leg.br/legislacao/>). A pesquisa nas bases de dados legislativas teve por objetivo, além da identificação das leis em si, obter a versão mais atual de cada uma delas, haja vista que para efeito de coleta e análise dos dados foram consideradas apenas as versões de documentos relacionados à legislação que estavam em vigor até o início da coleta de dados ocorrida em dezembro de 2017. Foram consideradas as modificações, alterações e/ou revogações feitas a esses documentos no período anterior ao de início da coleta. Sendo assim, não foram consideradas e analisadas novas inserções à legislação após esse limite temporal. Também foram excluídos da seleção as leis orçamentárias (PPA – Plano Plurianual¹⁹, LDO –

¹⁹ O PPA possui vigência de quatro anos e agrega diretrizes e metas para a gestão pública (federal, estadual e municipal) nesse período. Um aspecto importante de sua estratégia de planejamento é que o PPA deve sempre ser elaborado durante o primeiro ano de gestão e começa a vigorar apenas no segundo ano do mandato, se estendendo até o final do primeiro ano da gestão subsequente. Desse modo, consiste em recurso de planejamento a médio e longo prazo, garantindo a mínima continuidade entre as ações desenvolvidas por diferentes gestões (art. 165, BRASIL, 1988; VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, 2001);

Lei de Diretrizes Orçamentárias²⁰, LOA – Lei Orçamentária Anual²¹) que, apesar de estratégicas para a gestão pública, apresentam caráter transitório em razão das características de seu processo decisório que compreende um período de vigência pré-determinado.

Como critério de busca e seleção dos documentos legais, foram conduzidas pesquisas nas bases de dados legislativos das esferas federal e municipal por documentos que estabelecessem relação com a gestão participativa na política urbana. Para isso, adotou-se por conveniência os seguintes descritores, considerados pertinentes aos objetivos desta pesquisa: “conselho municipal”, “controle social”, “desenvolvimento urbano”, “gestão democrática”, “gestão participativa”, “participação popular”, “planejamento urbano” e “política urbana”, que foram inseridos nos campos de busca de cada base de dados. Como critério preliminar de seleção os termos deveriam constar no texto da lei e/ou sua ementa. Além da busca proativa utilizando os descritores, também foram observados e utilizados os campos de “busca por assunto”, instrumento disponível em ambas as bases de dados e que agrupa e classifica de forma orgânica os documentos por assuntos. No caso da base de dados legislativos do município de Bauru, também foram agregadas as leis catalogadas nos assuntos “Conselhos Municipais”, “Plano Diretor Participativo” e a Lei Orgânica Municipal²².

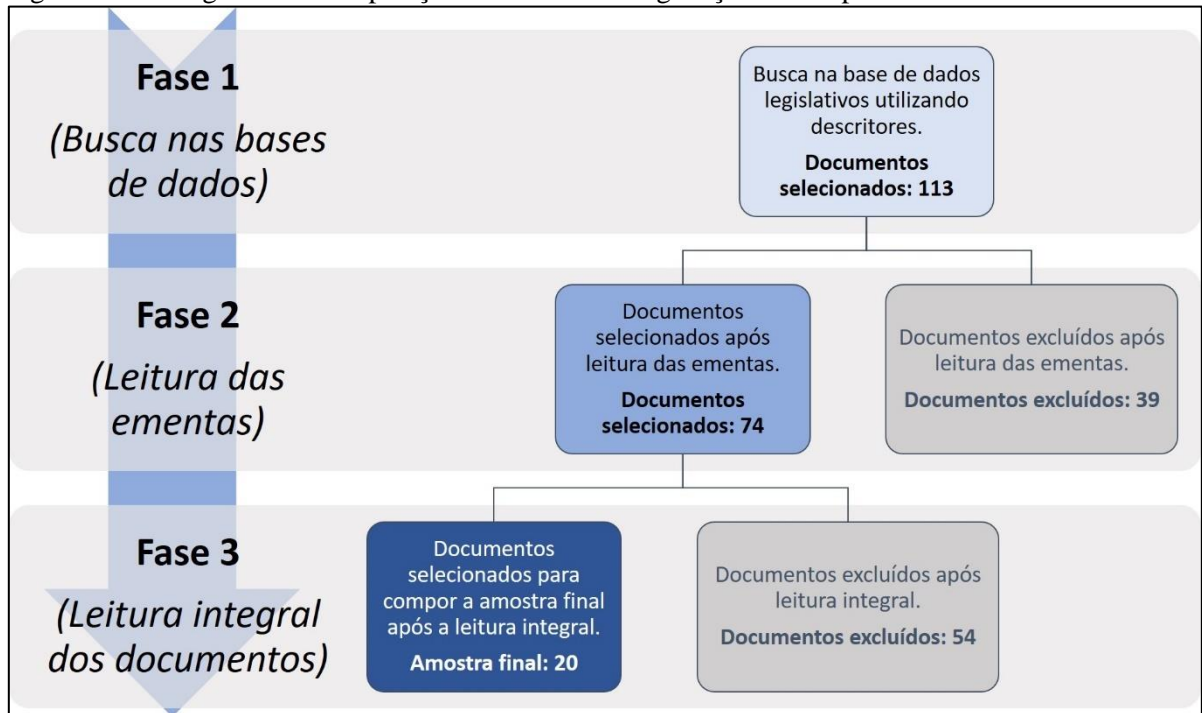
O fluxo representativo da seleção dos documentos legais referentes ao município de Bauru e que compuseram a amostra final de documentos alvo de análise das relações comportamentais é ilustrado na Figura 3, a seguir.

²⁰ A LDO baseia-se no PPA e é elaborado anualmente, sendo recurso estratégico que aponta as prioridades orçamentárias para o próximo ano de gestão (federal, estadual e municipal) (art. 165, BRASIL, 1988; VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, 2001);

²¹ A LOA deve ser estruturada por cada esfera de governo em harmonia com as respectivas diretrizes e prioridades orçamentárias indicadas no PPA e LDO, para definir o orçamento anual (art. 165, BRASIL, 1988; VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, 2001).

²² A Lei Orgânica de um município constitui uma espécie de “Constituição”, representando seu documento legislativo de maior importância uma vez que é a base de regulação dos aspectos políticos no município (BRASIL, 1988).

Figura 3 – Fluxograma de composição da amostra de legislação municipal



Fonte: elaborado pelo autor.

Conforme pode ser observado na Figura 3, quanto aos documentos legais do município de Bauru, a primeira fase de seleção, utilizando os descritores e a categorização por assuntos, resultou na identificação de 113 documentos que foram submetidos à leitura de suas ementas, ocasionando na seleção de 74 documentos que passaram por uma terceira fase de seleção. Nesta fase houve a leitura integral do conteúdo dos textos e foram selecionados aqueles que apresentavam disposições estruturantes quanto ao desenvolvimento urbano municipal, ou seja, deveriam conter disposições sobre o funcionamento de alguma instância relacionada à participação popular. Esta etapa foi conduzida com o objetivo de sanar dúvidas e obter esclarecimentos acerca do objeto de cada lei em questão, obtendo a compreensão daquelas em que isso não foi possível apenas com a leitura das ementas.

Como ganho secundário da terceira fase de seleção, foi possível conhecer parte substancial do emaranhado de documentos legais que compõem o conjunto de leis que estruturam e regem o município de Bauru. Lourencetti e Carrara (2017) salientaram a importância da atenção a esse detalhe, uma vez que os documentos devem ser considerados como um sistema legislativo que compreende um conjunto de documentos e normas entrelaçados e inter-relacionados que devem ser considerados para a ampla compreensão dos processos legislativos e políticos e, por consequência, de parte dos processos comportamentais que se estabelecem nesse contexto.

Com efeitos práticos, na terceira fase, após a leitura integral dos documentos, também foram descartadas da análise os documentos que consistiam apenas de decretos que definiam a composição de instâncias representativas, como os conselhos municipais. Entretanto, não foi desconsiderada a importância de tais documentos como instrumentos reguladores assim, apesar de os mesmos não passarem pela etapa de descrição e análise de prescrições comportamentais, foram posteriormente retomados para a análise qualitativa e interpretação das leis aos quais se associaram. Para ilustrar essa observação, tomemos como exemplo a Lei Municipal nº 6.399, de 12 de agosto de 2013 que “*regula o acesso a informações previsto na Lei Federal nº 12.527 de 18 de novembro de 2011. (Criou o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social)*”, esta foi considerada para etapa de descrição e análise de prescrições comportamentais entretanto, o Decreto Municipal nº 12.439, de 18 de março de 2014 que “*altera o decreto 12.373, de 27 de dezembro de 2.013, que regulamenta o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, criado pela lei municipal nº 6.399, de 12 de agosto de 2.013, que regula o acesso à informação, e dá outras providências*”, não foi alvo da mesma análise, sendo apenas retomado posteriormente para melhor compreensão da composição e funcionamento do Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, descritos na Lei Municipal 6399/2013²³.

Após a leitura integral dos documentos e aplicação dos critérios de seleção e exclusão dos documentos, chegou-se à amostra final de 20 documentos legais do Município de Bauru, os quais são apresentados no Quadro 1 com a identificação da ementa de cada um dos documentos selecionados. No Quadro 1 também são apresentados os documentos que foram excluídos da amostra, bem como a fase em que ocorreu a exclusão.

Quadro 1 – Documentos de legislação municipal que passaram pelas etapas de seleção para composição da amostra final.

| Amostra final - documentos legais municipais selecionados para análise | | |
|---|----------------------|---|
| nº | Código da lei | Ementa |
| 1 | LO Bauru | Lei Orgânica do município de Bauru |
| 2 | LM 2339/1982 | Estabelece normas para parcelamento, uso e ocupação do solo no município. (Lei de zoneamento). (Revoga lei 2232 1980) |
| 3 | LM 4429/1999 | Cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano revoga Lei 3119 de 1989 altera Lei 2339 de 1982 estabelece normas para parcelamento uso e ocupação do solo no município de Bauru. |
| 4 | LM 4475/1999 | Dispõe sobre a adaptação e a acessibilidade das Pessoas Portadoras de Deficiências PPDS aos edifícios públicos, logradouros públicos, vias públicas, mobiliários e equipamentos urbanos. (Revoga as Leis 3111 1989) |

²³ Objetivando tornar a leitura do texto mais fluída, quando feita a menção a alguma lei, ela será feita mencionando apenas seu número seguido do ano de publicação.

| | | e 3489 1992) Dispõe sobre a adaptação dos logradouros e edifícios públicos municipais para garantir o acesso dos deficientes físicos deverão trazer garantidos os meios de acesso adequado aos deficientes físicos. |
|---|----------------------|---|
| 5 | LM 4485/1999 | Institui o Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural e dá providências correlatas SAGRA. |
| 6 | LM 4522/2000 | Estabelece novas disposições do COMDEMA - Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Bauru. |
| 7 | LM 5043/2003 | Dispõe sobre a criação da Casa dos Conselhos Municipais no município de Bauru. (art. 2º alterado pela Lei nº 6482 2013) |
| 8 | LM 5358/2006 | Institui o Fundo Municipal de Infra-estrutura Urbana. (pavimentação, guia e sarjeta, drenagem, canalização, iluminação pública, rede elétrica e outras) |
| 9 | LM 5631/2008 | Institui o Plano Diretor Participativo do município de Bauru. |
| 10 | LM 5829/2009 | Institui a Política de incentivo ao uso da bicicleta na cidade de Bauru. |
| 11 | LM 6024/2010 | Dispõe sobre a criação das Assembléias Populares, com a finalidade de abordar assuntos de interesse público entre municípios e agentes políticos. |
| 12 | LM 6399/2013 | Regula o acesso a informações previsto na Lei federal nº 12527 de 18 de novembro de 2011. (Criou o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social) |
| 13 | LM 6575/2014 | Estabelece a Política Municipal de Habitação, cria o Conselho Municipal de Habitação, o Fundo Municipal de Habitação e o Grupo Gestor do Fundo Municipal de Habitação do município de Bauru. |
| 14 | LM 6576/2014 | Cria o Conselho Municipal de Mobilidade de Bauru e o Fundo Municipal de Mobilidade de Bauru da forma que especifica e dá outras providências. |
| 15 | LM 6626/2015 | Dispõe sobre a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança no município de Bauru e dá outras providências. |
| 16 | LM 6787/2016 | Institui o programa de Parcerias Público-Privadas do município de Bauru e dá outras providências. (PPP) |
| 17 | LM 6815/2016 | Altera o art. 247 da Lei nº 5631, de 22 de agosto de 2008, que instituiu o Plano Diretor Participativo, e dá outras providências. (Conselho do Município de Bauru) |
| 18 | LM 6899/2017 | Dispõe acerca dos critérios para a nomeação de cargos em Conselhos Municipais no âmbito do poder executivo e dá outras providências. |
| 19 | LM 6904/2017 | Altera a redação dos arts. 13 e 14 da lei nº 5766, de 30 de julho de 2009, que regulamentou os arts. 81 a 85 da lei nº 5631, de 22 de agosto de 2008 - Plano Diretor Participativo do Município de Bauru, dispôs sobre as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e estabeleceu normas para implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS. (regularização fundiária) |
| 20 | LM 6943/2017 | Altera a redação dos arts. 38, 73, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143 e 144 da lei nº 5631, de 22 de agosto de 2008 (Plano Diretor Participativo do Município de Bauru). |
| Documentos legais excluídos após análise do texto integral | | |
| nº | Código da lei | Ementa |
| 21 | DE 10708/2008 | Regulamenta a Lei Municipal nº 4177, de 05 de dezembro de 1996, disciplinando o transporte público coletivo de passageiros com deficiência no âmbito do município de Bauru e dá outras providências. |
| 22 | DE 11213/2010 | Regulamenta a Lei nº 5632, de 25 de agosto de 2008, que dispõe sobre a circulação, disciplina o cadastramento de veículos de tração animal nas vias do município de Bauru e dá outras providências. |
| 23 | DE 11554/2011 | Regulamenta a Política Municipal de Mudanças Climáticas – PMMC estabelecida pela Lei nº 5597, de 02 de julho de 2008. |

| | | |
|----|---------------|---|
| 24 | DE 12347/2013 | Regulamenta o acesso a informações previsto na Lei Municipal nº 6399, de 12 de agosto de 2013. |
| 25 | DE 12373/2013 | Regulamenta o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, criado pela Lei Municipal nº 6399, de 12 de agosto de 2013, que regula o acesso à informação. |
| 26 | DE 12439/2014 | Altera o Decreto 12373, de 27 de dezembro de 2013, que regulamenta o Conselho Municipal de Transparência e Controle Social, criado pela Lei Municipal nº 6399, de 12 de agosto de 2013, que regula o acesso à informação, e dá outras providências. |
| 27 | DE 13471/2017 | Regulamenta a instalação e o uso de extensão temporária de passeio público, denominada “ <i>parklet</i> ”, instituída pela Lei Municipal nº 6900, de 28 de março de 2017. |
| 28 | LM 3352/1991 | Autoriza a permuta de área com a Companhia de Habitação Popular de Bauru – COHAB, posterior doação à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo - CDHU e dá outras providências. |
| 29 | LM 3570/1993 | Reestrutura a Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru – EMDURB e dá outras providências. |
| 30 | LM 3832/1994 | Institui o Código Sanitário do Município de Bauru e dá outras providências. |
| 31 | LM 4126/1996 | Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Bauru e dá outras providências. (Derrogado pela Lei nº 5631, de 22 de agosto de 2008 - Plano Diretor Participativo de Bauru - Artigo 19 "caput" e Parágrafo único permanecem em vigor) |
| 32 | LM 4362/1999 | Disciplina o Código Ambiental do Município e dá outras providências. |
| 33 | LM 4458/1999 | Revoga Lei 3873 de 1995 dispõe sobre a limpeza de terrenos baldios, casas e construções abandonadas, ou desocupadas bem como, a construção de passeio e mureta nos imóveis do perímetro urbano modifica Lei nº 2517 de 1984 modifica Código Tributário Municipal modifica Lei nº 2741 de 1987 modifica Lei nº 2741 de 1987 modifica Lei nº 2517 de 1984 modifica Lei nº 2994 de 1989. |
| 34 | LM 4591/2000 | Altera Lei 4429 de 1999 que Cria Conselho Municipal Desenvolvimento Urbano. |
| 35 | LM 4594/2000 | Institui o Sistema Integrado da Gestão Municipal e cria a Controladoria Geral do Município. |
| 36 | LM 4727/2001 | Cria a comissão técnica para que o poder público municipal realize e fiscalize as adaptações das acessibilidades voltadas para a pessoa portadora de deficiência e à pessoa idosa e para melhor implemento das normas da Assoc. Bras. Normas Técnicas – ABNT e as demais orientações que esta comissão poderá normatizar para o cumprimento das leis municipais e dá outras providências. |
| 37 | LM 4777/2001 | Autoriza a celebração de convênio com o estado para municipalização da gestão das ações e serviços de assistência social e dá outras providências. |
| 38 | LM 4866/2002 | Acrescenta o inciso XXII ao artigo 1º da lei nº 4429, de 04 de agosto de 1999, que cria o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. |
| 39 | LM 4924/2002 | Altera a Lei nº 4429, de 04 de agosto de 1999, que criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, revogando a Lei nº 4866, de 03 de julho de 2002. |
| 40 | LM 5255/2005 | Altera o § 2º do artigo 6º e o "caput" do artigo 12 e revoga a alínea "k" do inciso ix do artigo 3º e os artigos 10 e 11 da lei nº 5233, de 04 de janeiro de 2005 (Política Municipal de Cultura e cria o Conselho Municipal de Cultura). |
| 41 | LM 5558/2008 | Reestrutura o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência – COMUDE – e dá outras providências. |

| | | |
|----|--------------|--|
| 42 | LM 5575/2008 | Institui o programa municipal de estímulo à cultura de Bauru e dá outras providências. |
| 43 | LM 5754/2009 | Concede isenção de tributos municipais para a construção de imóveis inseridos em programas habitacionais dos governos federal, estadual e municipal. |
| 44 | LM 5766/2009 | Regulamenta os artigos 81 a 85 da Lei nº 5631, de 22 de agosto de 2008 - Plano Diretor Participativo do Município, dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e estabelece normas para implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS). |
| 45 | LM 5837/2009 | Estabelece a Política Municipal de Limpeza Urbana e de Gerenciamento de Resíduos Sólidos. |
| 46 | LM 5951/2010 | Cria o Conselho Municipal de Proteção e Defesa dos Animais e dá outras providências. |
| 47 | LM 6030/2011 | Cria o Conselho Municipal de Políticas sobre Álcool e outras drogas de Bauru - COMAD, o Fundo Municipal de Políticas Públicas sobre o Álcool e outras drogas de Bauru - FUMPAD, e dá outras providências. (Caput do art. 1º alterado pela lei nº 6464/2013 e artigo 9º alterado pela lei nº 6670 de 21 de maio de 2015). |
| 48 | LM 6037/2011 | Cria o Conselho Gestor do Telecentro Comunitário do Município de Bauru-SP e dá outras providências. |
| 49 | LM 6069/2011 | Institui no município de Bauru, o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Humana e dá outras providências. |
| 50 | LM 6132/2011 | Institui a Política Municipal de Combate aos Acidentes com Vítimas no Município de Bauru e dá outras providências. |
| 51 | LM 6147/2011 | Dispõe sobre incentivos à moradia na zona central do município de Bauru. |
| 52 | LM 6193/2012 | Institui o Conselho Municipal de Segurança Pública do Município de Bauru e dá outras providências. |
| 53 | LM 6256/2012 | Dispõe sobre a obrigatoriedade da veiculação, nas notificações do auto de infração de trânsito, aplicadas pela Empresa Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural de Bauru, a respeito do constante no artigo 267 da lei federal nº 9503 97, que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro. |
| 54 | LM 6269/2012 | Dá destinação especial às quadras 1 a 7 da Rua Batista de Carvalho e disciplina a sua utilização. (Revoga a lei nº 4936, de 13 de dezembro de 2002). (calçadão) |
| 55 | LM 6415/2013 | Estabelece diretrizes para a Política Municipal de Cultura, cria o Conselho Municipal de Política Cultural e dá outras providências (e Revoga a lei nº 5233 05). |
| 56 | LM 6448/2013 | Cria o Programa de Desenvolvimento Industrial – PDI. |
| 57 | LM 6453/2013 | Altera a redação do parágrafo 1º. do art. 2º, da lei nº 6131, de 21 de outubro de 2011. (Cria o Conselho Municipal de Contribuintes). |
| 58 | LM 6488/2014 | Reestrutura o Conselho Municipal da Pessoa Idosa - COMUPI e dá outras providências (Revoga a lei nº 5413/2006). |
| 59 | LM 6494/2014 | Dispõe sobre a reestruturação do Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres, e dá outras providências (Revoga a lei nº 3358, de 06 de maio de 1993). |
| 60 | LM 6533/2014 | Institui o Programa Permanente de Proteção e Conservação do Patrimônio Imaterial do Município de Bauru e dá outras providências. |
| 61 | LM 6556/2014 | Dispõe sobre a criação da Coordenadoria de Políticas para as Mulheres e dá outras providências. (Revoga lei nº 3866/1995 e decreto nº 7804/1996) |
| 62 | LM 6565/2014 | Dispõe sobre a Política Municipal da Pessoa Idosa - POMPI - e dá outras providências. |

| 63 | LM 6591/2014 | Dispõe sobre o Serviço de Transporte Individual - táxi acessível, destinado ao transporte de pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida. |
|---|----------------------|---|
| 64 | LM 6592/2014 | Institui a Política Municipal da Agricultura Familiar e Empreendimentos Familiares Rurais. |
| 65 | LM 6700/2015 | Dispõe sobre a criação do Sistema Municipal de Preservação às Nascentes e Mananciais, seu cadastramento e monitoramento no município de Bauru e dá outras providências. |
| 66 | LM 6734/2015 | Dispõe sobre a oficialização, bairros e regionalização das microbacias hidrográficas do município de Bauru. |
| 67 | LM 6788/2016 | Dispõe sobre a obrigatoriedade do poder executivo dar publicidade atualizada, mensalmente, em seu sítio eletrônico (site), dos indicadores da sua execução financeira, gestão orçamentária, balanço patrimonial e demonstração das variações patrimoniais, no período anual iniciado em 1º de janeiro de cada ano e decorrentes justificativas atinentes aos respectivos indicadores. |
| 68 | LM 6900/2017 | Dispõe sobre a regulamentação dos “parklets” no município de Bauru e dá outras providências. |
| 69 | LM 6931/2017 | Estabelece normas à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Turismo e Renda quanto à cessão de direito real de uso de imóveis do município de Bauru e dá outras providências. |
| 70 | LM 7023/2017 | Dispõe sobre a aprovação do Plano Diretor de Turismo de Bauru para o decênio de 2018/2027 e dá outras providências. |
| 71 | LM 7028/2017 | Dispõe sobre o licenciamento de obras e edificações no município de Bauru. (Novo Código de Obras) |
| 72 | LM 7081/2018 | Estabelece normas para o uso e ocupação do solo na zona rural do município de Bauru. |
| 73 | LM 7126/2018 | Altera incisos no art. 3º da lei nº 4522, de 06 de abril de 2000, que dispõe sobre o conselho municipal de defesa do meio ambiente e desenvolvimento sustentável. |
| 74 | RM 421/2003 | Cria a Comissão Permanente de Legislação Participativa. (art. 29 e 54-a) |
| Documentos legais excluídos após análise das ementas | | |
| nº | Código da lei | Ementa |
| 75 | DE 10645/2008 | Consolida e regulamenta a Legislação Tributária do Município de Bauru. |
| 76 | DE 11871/2012 | Regulamenta a Lei nº 6067, de 04 de maio de 2011, definindo diretrizes e aprova normas técnicas para a atuação do Sistema Integrado de Fiscalização Financeira, Contabilidade e Auditoria do Poder Executivo. |
| 77 | DE 12217/2013 | Altera o art. 75 do Decreto nº 11689, de 21 de outubro de 2011, que regulamenta a Lei nº 5852, de 23 de dezembro de 2009, que estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para gestão ambientalmente correta dos resíduos de construção civil. |
| 78 | DE 12258/2013 | Regulamenta o procedimento a ser adotado pelo agente fiscalizador visando a localização, autuação e apreensão de veículos automotores abandonados nos logradouros públicos, no Município de Bauru. |
| 79 | DE 12343/2013 | Regulamenta a Escola de Gestão Pública nos termos disciplinados pela Lei Municipal nº 6061, de 26 de abril de 2011. |
| 80 | DE 13430/2017 | Regulamenta o art. 40 da Lei Municipal nº 5999, de 30 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Atividade de Trabalho Pedagógico (atividades exercidas fora da sala de aula). |
| 81 | DE 13657/2018 | Regulamenta o Fórum Municipal de Educação - FME, previsto na Lei Municipal nº 6250, de 20 de agosto de 2012, designando Membros, Coordenador, Secretaria Executiva e Comissões Permanentes, Gestão 2017 2021, assim como aprova o Regimento Interno. |

| | | |
|----|--------------|--|
| 82 | LM 3394/1991 | Dispõe sobre reserva de assentos nos veículos de transporte coletivo das empresas permissionárias pelo município de Bauru. |
| 83 | LM 4263/1997 | Autoriza a celebração de convênio com o estado para municipalização da gestão das ações e serviços de assistência social e dá outras providências. |
| 84 | LM 4320/1998 | Estabelece normas para construção e funcionamento de postos revendedores de derivados de petróleo e álcool para fins automotivos no território do município, e dá outras providências revoga lei 4188 de 1996 revoga lei 4238 de 1997 modifica lei nº 4188 de 1996 altera lei 2371 de 1982 estabelece normas para edificações no município de Bauru. |
| 85 | LM 4395/1999 | Autoriza o poder executivo, através do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente a celebrar convênio com o Centro Regional de Registro e Atenção aos Maus Tratos à Infância – CRAMI para desenvolvimento do projeto de atendimento emergencial as crianças vítimas em violência intra-familiar e suas famílias. |
| 86 | LM 5042/2003 | Institui o "Programa Municipal de Estímulo à Cultura de Bauru" e dá outras providências. |
| 87 | LM 5205/2004 | Cria o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional - COMSEA - do município de Bauru e dá outras providências. |
| 88 | LM 5852/2009 | Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão ambientalmente correta dos resíduos da construção civil. |
| 89 | LM 5868/2010 | Cria o Conselho Municipal de Esportes e institui o Fundo Municipal de Desenvolvimento Esportivo e dá outras providências. |
| 90 | LM 5889/2010 | Estabelece a Política Municipal de Educação Ambiental do município de Bauru e dá outras providências. |
| 91 | LM 5910/2010 | Autoriza o poder executivo a adquirir títulos CVS, de titularidade do FGTS, mediante financiamento, para utilização em pagamento de dívidas de operações de empréstimos habitacionais da COHAB-Bauru, bem como garantir operação de financiamento entre a COHAB-Bauru e a caixa econômica federal, como agente operador do FGTS para aquisição de títulos CVS, de titularidade do FGTS, destinados a liquidação de empréstimos habitacionais, vencidos e vincendos junto àquele fundo. |
| 92 | LM 5937/2010 | Altera a redação do art. 1º da lei nº 4777, de 17 de dezembro de 2001, que autoriza a celebração de convênio com o estado de São Paulo para municipalização da gestão das ações e serviços de assistência social e dá outras providências. |
| 93 | LM 6061/2011 | Cria a Escola de Gestão Pública Municipal, subordinada diretamente ao gabinete do secretário municipal da administração e dá outras providências. |
| 94 | LM 6067/2011 | Institui o Sistema Integrado de Fiscalização Financeira, Contabilidade e Auditoria do poder executivo, criando a Controladoria Geral do Município vinculada ao gabinete do prefeito e dá outras providências. |
| 95 | LM 6073/2011 | Institui o Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual. |
| 96 | LM 6169/2011 | Dispõe sobre a regulamentação dos Conselhos Tutelares do município de Bauru, revogando a lei nº 3473, de 25 de junho de 1992, e dá outras providências. |
| 97 | LM 6232/2012 | Cria cargos nos quadros quantitativos de pessoal efetivo, referente aos cargos de auxiliar, técnico e especialista em saúde na lei nº 5950 10, bem como o cargo de especialista, técnico, assistente e agente em gestão administrativa e serviços nos cargos transversais junto à lei nº 5975 10, nas áreas discriminadas. |
| 98 | LM 6371/2013 | Reestrutura o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – COMSEA e dá outras providências. (revoga a lei 6039 11) |
| 99 | LM 6426/2013 | Acrescenta os arts. 40-a, 40-b e 40-c na lei nº 5999, de 30 11 2010, criando a opção dos especialistas em gestão escolar - diretores de escola, alterar |

| | | |
|-----|---------------|--|
| | | sua jornada de trabalho de 40 horas semanais para 44 horas semanais (PCCS dos servidores específicos da área da educação). |
| 100 | LM 6491/2014 | Autoriza o poder executivo a adquirir títulos CVS, de titularidade do FGTS, mediante financiamento, para utilização em pagamento de dívidas de operações de empréstimos habitacionais da COHAB-Bauru, bem como garantir operação de financiamento entre a COHAB-Bauru e caixa econômica federal, como agente operador do FGTS para aquisição de título CVS, de titularidade do FGTS, destinados à liquidação de operações de empréstimos habitacionais, vencidos e vincendos junto àquele fundo e a operação de parcelamento entre a COHAB-Bauru e a caixa econômica federal, referente ao débito com o seguro habitacional. |
| 101 | LM 6537/2014 | Autoriza o Executivo a doar uma área de terreno à ITEMP Holding Gestão Empresarial LTDA. |
| 102 | LM 6555/2014 | Cria 06 cargos de Agente em Gestão Administrativa e Serviços - Auxiliar de Administração no âmbito da Fundação de Previdência dos Servidores Públicos Municipais Efetivos de Bauru - FUNPREV e altera o Anexo XI, da Lei nº 6006 2010, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Salários da FUNPREV. |
| 103 | LM 6589/2014 | Reestrutura o Conselho Municipal de Educação, integrando o Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre a distribuição, a transferência e aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB e o Conselho de Alimentação Escolar - CAE como câmaras técnicas e dá outras providências. |
| 104 | LM 6625/2014 | Institui o "Programa Nota Fiscal Bauruense". |
| 105 | LM 6714/2015 | Inclui, altera redação e revoga dispositivos da Lei nº 6169, de 20 de dezembro de 2011, que regulamenta os Conselhos Tutelares de Bauru. |
| 106 | LM 6778/2016 | Institui o "Código da Cidadania Fiscal". |
| 107 | LM 6808/2016 | Cria 06 (seis) cargos de Especialista em Gestão Escolar - Diretor de Escola de Educação Infantil no Plano de Cargos, Carreiras e Salários - PCCS da Educação, Lei nº 5999, de 30 de novembro de 2010. |
| 108 | LM 6832/2016 | Dispõe sobre a aprovação do documento de Avaliação do 1º Biênio do Plano Municipal de Educação (2012 2014) e sua adequação ao Plano Nacional de Educação. |
| 109 | LM 6956/2017 | Altera a Lei nº 5077, de 29 de dezembro de 2003, que dispõe sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), a Lei nº 6778, de 26 de abril de 2016, que dispõe sobre funções e deveres da Administração Tributária Municipal e a Lei nº 1929, de 31 de dezembro de 1975, que dispõe sobre o Código Tributário Municipal. |
| 110 | LM 6970/2017 | Autoriza o Poder Executivo Municipal a celebrar convênios com o Estado de São Paulo, por intermédio da Fundação para o Desenvolvimento da Educação - FDE, objetivando a gestão de Atas de Registros de Preços. |
| 111 | RM 263/1990 | Institui o Regimento Interno da Câmara Municipal de Bauru. |
| 112 | DE 13140/2016 | Regulamenta o art. 40 da Lei Municipal nº 5999, de 30 de novembro de 2010, que dispõe sobre a Atividade de Trabalho Pedagógico (atividades exercidas fora da sala de aula). |
| 113 | LM 7022/2017 | Aprova as novas tabelas de valores venais do metro quadrado territorial e do metro quadrado de construções, previstas respectivamente nos anexos I e II, que constituem partes integrantes desta Lei, para fins de lançamento do Imposto sobre a Propriedade Predial Territorial Urbana - IPTU e Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI. |

Legenda: RM - Resolução Municipal / LM - Lei Municipal / DE - Decreto Executivo / LO – Lei Orgânica.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de consulta a base de dados legislativa da Câmara Municipal de Bauru.

Com relação à legislação federal, as etapas de busca e seleção inicialmente seguiram delineamento similar ao aplicado na seleção da legislação municipal. Entretanto, no processo de coleta dos documentos foi identificado um entrave resultante do sistema de busca da base de dados e do próprio sistema legislativo brasileiro. Durante a busca foram identificadas uma série de leis que datavam de período anterior à promulgação da República e muitas delas eram incompatíveis com as disposições que passaram a vigorar a partir da Constituição Federal de 1988. Muitas dessas leis não foram revogadas, mesmo com as novas regulamentações da Constituição, sendo que em muitos casos elas podem ser conflitantes entre si. Um exemplo é a *Lei nº 48, de 4 de maior de 1935* que “modifica o Código Eleitoral” (BRASIL, 1935) que prevê a impossibilidade de “os que não saibam ler e escrever” possam se alistar como eleitores, contrário do disposto na Constituição Federal de 1988 que prevê a possibilidade desses se alistarem como eleitores. Ou seja, notou-se que a base de dados não refinava corretamente e excluía esses documentos quando a busca era realizava.

Adicionalmente, durante a busca pôde-se perceber que a base de dados não reportava adequadamente as leis que continham os descritores pesquisados e, em percebendo isso, optou-se por interromper esse método de seleção e adotar um critério alternativo baseado na própria Constituição Federal de 1988, documento legislativo federal que consiste na base das leis relacionadas ao planejamento urbano e controle social.

Assim, para compor a amostra de leis referentes à legislação federal partiu-se da Constituição Federal de 1988 como lei base, no qual são observadas disposições referentes tanto ao controle social, como da política urbana. A partir dela foram identificadas outras três leis que apresentaram disposições e regulamentações desses dois aspectos, referentes à política urbana e ao controle social. Os documentos selecionados para análise estão dispostos no Quadro 2.

Quadro 2 – Documentos de legislação federal selecionados para compor a amostra do estudo.

| Amostra final - documentos legais federais selecionados para análise | | |
|---|----------------------|--|
| nº | Código da lei | Ementa |
| 1 | CF 1988 | Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 |
| 2 | LF 10257/2001 | Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. |
| 3 | LF 12587/2012 | Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. |

| | | |
|---|--------------|---|
| 4 | DF 5790/2006 | Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências. |
|---|--------------|---|

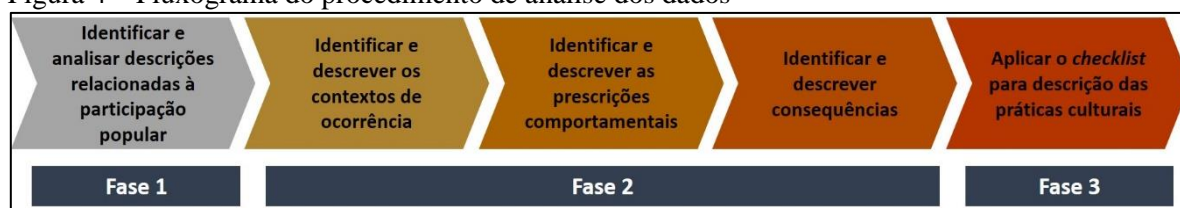
Legenda: CF – Constituição Federal / LF - Lei Federal / DF - Decreto Federal.

Fonte: elaborado pelo autor a partir de consulta a base de dados legislativa do Congresso Nacional.

3.1.2 Procedimento de análise de dados

A análise dos documentos consiste em um procedimento de três fases, cujo fluxo geral é ilustrado na Figura 4, a seguir.

Figura 4 – Fluxograma do procedimento de análise dos dados



Fonte: elaborado pelo autor.

Na fase 1 os documentos foram lidos em seu todo, buscando identificar e analisar se ocorriam abordagens à participação popular em seu conteúdo, expondo descrições, definições, conceitos e/ou instrumentos que permitiriam compreender como a participação popular é prevista no contexto daquele documento. Isso possibilitou a identificação do contexto geral com que deve ocorrer a participação popular no âmbito de Bauru.

Na fase 2, tendo por objetivo identificar os processos comportamentais prescritos nos documentos, foi empregado procedimento similar ao utilizado por Lourencetti (2015) que consiste no uso da contingência de três termos como unidade de análise analítico-comportamental para descrever relações de dependência entre eventos ambientais ou entre eventos comportamentais e ambientais prescritos nas leis. Tal unidade de análise tem sido satisfatoriamente empregada em estudos promovidos em diversos níveis para a análise de contextos relacionados às políticas públicas (CABRAL, 2007; LIMA, 2018; LOURENCETTI, 2015; LOURENCETTI; CARRARA, 2017; SILVA, 2012; SILVA, 2017; TEIXEIRA, 2019; TODOROV; MOREIRA; PRUDÊNCIO; PEREIRA, 2004).

Nesta estratégia de pesquisa, inicialmente é desenvolvida a leitura do documento na íntegra, seguindo a ordem em que o conteúdo é disposto e apresentado, sendo identificadas as partes que constituem o documento (títulos, capítulos, artigos, parágrafos, incisos e alíneas)²⁴, tendo por objetivo familiarizar o pesquisador com o conteúdo geral do documento. Após essa leitura preliminar, uma nova leitura é conduzida com o objetivo de identificar as prescrições

²⁴ No Brasil, a redação e estruturação dos documentos legais deve seguir diretrizes da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998).

comportamentais do documento, tendo a contingência de três termos como unidade de análise. Como detalhado no Capítulo 2, a contingência de três termos consiste na descrição de relações de dependência entre eventos ambientais ou entre eventos comportamentais e ambientais, sendo utilizada pela Análise do Comportamento como um termo técnico e unidade de análise que enfatiza a probabilidade de um evento ser afetado por outros eventos.

Os termos que compõem a unidade de análise e adotados neste estudo a partir da literatura (SOUZA, 1999, 2000; SKINNER, 1953/2003; TODOROV et al., 2004), foram:

- *Contexto antecedente*: situações ambientais que compreendem o contexto, condição ou circunstância em que o comportamento ocorre ou deveria ocorrer;
- *Comportamento*²⁵: descreve e/ou indicia, explícita ou implicitamente, a ação ou deveres esperados de um indivíduo ou de um conjunto de indivíduos que compõem, por exemplo, uma instância do governo;
- *Consequência*: são consequências direta ou indiretamente associadas a um comportamento.

Assim, quando na leitura do documento é identificado um trecho que descreve um contexto antecedente (situações ambientais que caracterizam o(s) contexto(s) em que os comportamentos ocorrem), este é sinalizado e uma nova consulta do documento é realizada, objetivando identificar trechos da lei que descrevem ação ou ações (comportamentos) esperadas diante do contexto antecedente. Posterior à identificação dos comportamentos, uma nova leitura é realizada, buscando identificar trechos que prescrevem consequências aos comportamentos anteriormente identificados.

A terceira fase da análise dos documentos ocorreu a partir dos resultados obtidos na análise dos processos comportamentais prescritos nos documentos. Nesta fase, foi utilizada uma adaptação (APÊNDICE A) do *checklist* que compõe o Guia Orientador para Delineamentos Culturais (CARRARA et al., 2013), utilizado para identificar e caracterizar a participação popular como prática cultural no contexto da gestão democrática. O Guia Orientador para Delineamentos Culturais (CARRARA et al., 2013) consiste em instrumento que visa subsidiar, a partir dos princípios da Análise do Comportamento, a elaboração de projetos de análise e intervenção em práticas culturais. O Guia é composto por três

²⁵ Originalmente, a contingência de três termos pressupõe o uso do termo “classe de respostas” que indica um conjunto agrupado de instâncias do comportamento e para a Análise do Comportamento, ambos não são sinônimos. Entretanto, aqui serão utilizados como termos intercambiáveis de modo a facilitar a compreensão, visto que no cotidiano o termo comportamento possui uso mais genérico.

instrumentos auxiliares e complementares (*Checklist*, Fluxograma e Questões Gerais) que podem ser utilizados em conjunto ou de maneira independente.

Especificamente, o *checklist* consiste em instrumento composto por cinco itens que devem ser respondidos de modo a se obter uma avaliação e caracterização do processo a ser analisado. No contexto das práticas culturais, o instrumento “se presta a uma identificação preliminar de um conjunto de variáveis presentes (ou ausentes) na situação e demais características que incluem dimensões físico-funcionais do ambiente e das práticas culturais implicadas” (CARRARA et al., 2013, p. 107). Dentre os dados, informações e considerações que podem ser obtidos com o uso do instrumento estão: a finalidade da prática cultural, as contingências que atuam em sua manutenção, as características da população, a história comportamental, a previsão de consequências, dentre outras.

Originalmente, o *checklist* foi proposto para a avaliação e suporte no planejamento de intervenção, de modo que muitos de seus itens de referem a práticas culturais que ainda não foram implementadas ou de práticas que ainda serão alteradas. Neste estudo, porém, não se está analisando a proposição de uma intervenção, mas a análise de um conjunto de ações que têm sido propostas e implantadas por meio de legislação vigente e que visam modificar e fortalecer determinadas práticas no contexto da gestão pública. Em razão disso e da natureza desta proposta, optou-se por uma adaptação do *checklist* (APÊNDICE A), para utilização como um dos instrumentos de análise dos dados, especificamente para subsidiar a compreensão das práticas culturais a partir do que foi identificado na análise das prescrições comportamentais dos documentos legislativos. Na literatura, o instrumento proposto por Carrara et al. (2013) tem sido utilizado de maneira integral para construção de intervenções sociais (CARRARA et al.; 2018; HAYASHI, 2017; HAYASHI; WOELZ; MELO, 2019) e adaptada para análise de práticas culturais (VACCARI, 2017), apontando resultados satisfatórios e se mostrando coerente no subsídio para contextos sociais e práticas culturais.

Dentre as adaptações feitas no *checklist* estão a adequação de conjugação verbal nos itens em que foi necessário para se adequar ao que estava sendo analisado. O segundo item objetiva uma contextualização pormenorizada quanto as consequências mantenedoras das práticas atuais e da história comportamental, devendo ser considerado apenas em situações que envolvam a eliminação e/ou enfraquecimento de práticas culturais vigentes. Ainda que o processo preconizado pelos documentos não vise diretamente eliminar ou enfraquecer as práticas atuais – condição originalmente prevista no *checklist* para o preenchimento deste item –, entendeu-se como condição indispensável para a proposição de intervenções que visem o estabelecimento de uma nova prática, a compreensão da história comportamental e das

variáveis que mantêm as práticas atuais. Logo, na adaptação do instrumento optou-se por manter o item que objetivava avaliar a história comportamental das práticas atuais, alterando seu enunciado.

No original o terceiro item também era restrito a algumas situações – instalar uma nova prática cultural e/ou fortalecer uma prática cultural já existente – e objetivava avaliar a dimensão temporal dos eventos reforçadores. Devido ao escopo deste item, seu enunciado também foi revisto. O item quatro apresenta um conjunto de itens relacionados ao planejamento e disponibilidade das consequências à população. Neste item, foi removida a questão “As consequências planejadas, por extensão, beneficiarão outras populações além da comunidade-alvo”, por a mudança da prática abranger todo a população do território nacional e por entender que ela já estava contemplada em outros itens. Além disso, dimensionar “outras populações” reuniria esforços que extrapolam os objetivos propostos para este estudo.

Por fim, o quinto item do *checklist* também sofreu adaptações no enunciado e algumas das questões foram removidas (b, e, f, g, h, i, j), pois já estavam contemplados na análise das prescrições comportamentais dos documentos ou extrapolavam os objetivos desta proposta. A questão “b” busca analisar se a proposta de intervenção cultural é condizente com diretrizes éticas e profissionais da Psicologia e do Conselho Nacional de Saúde, foi removida por entender que a prática se vincula a contexto mais amplo do que o da Psicologia ou Saúde – mesmo considerando que eventualmente possam envolver profissionais dessas áreas. As questões “e”, “f”, “g”, “h”, “i” e “j” tratam de aspectos como descrição de objetivos, prazos, etapas, comportamentos esperados e indivíduos envolvidos na prática cultural, e foram removidas por já terem sido identificadas na etapa de análise dos documentos.

A síntese dos resultados obtidos pela análise dos dados documentos legislativos e pela caracterização da prática de participação popular está apresentada, contextualizada e discutida no Capítulo 4.

3.2 ETAPA 2: ANÁLISE DE RELATO VERBAL DE MEMBROS DOS CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

A *Etapa 2* do estudo teve por objetivo caracterizar as práticas relativas à participação popular no contexto dos conselhos gestores de políticas públicas do município de Bauru. Como apresentado anteriormente, a legislação propicia uma série de prescrições comportamentais para a atuação dos diferentes envolvidos nesses conselhos (LOURENCETTI; CARRARA, 2017), entretanto, elas, por si só, podem não ser efetivas no

controle do comportamento desses atores, uma vez que estes respondem também sob controle de variáveis particulares ao seu próprio comportamento, bem como de variáveis compartilhadas por todos os envolvidos (LAMAL; GREENSPOON, 1992; LOURENCETTI; CARRARA, 2017; TEIXEIRA, 2019). Conhecer as práticas dos indivíduos no âmbito dos conselhos gestores de planejamento urbano pode consistir em recurso auxiliar no subsídio à formulação de políticas públicas mais efetivas.

Para conhecer tais práticas, na *Etapa 2* foi conduzido um estudo de levantamento que consiste em “um meio importante de pesquisadores estudarem relações entre variáveis e mudança de atitudes e comportamentos no decorrer do tempo” (COZBY, 2003, p. 144), a partir do qual foram feitas caracterizações, descrições e inferências, tendo como fonte de dados os relatos verbais de diferentes indivíduos que compõem parte do contexto de gestão pública municipal.

3.2.1 Participantes

Com o objetivo de descrever e compreender esses aspectos contextuais relacionados às práticas culturais, adotou-se uma amostra por conveniência (COZBY, 2003) composta por sete membros de conselhos gestores de políticas públicas do município de Bauru. Em geral, a composição desses conselhos tende a seguir modelo de divisão equitativa de seus membros, sendo que metade deles são agentes indicados como representantes do poder público local e a outra parcial composta por membros representantes da sociedade civil, eleitos e/ou indicados por instituições ou órgãos de representação da sociedade civil (entidades de classe, universidades, organizações não-governamentais e do terceiro setor, dentre outras). As características sociodemográficas dos participantes estão descritas no capítulo 4.

3.2.2 Procedimento de Coleta de Dados

Inicialmente, houve contato via telefone e e-mail com a Casa dos Conselhos, órgão ligado à prefeitura de Bauru para suporte aos conselhos municipais, e com os membros da diretoria/coordenação dos conselhos municipais referenciados no Plano Diretor Participativo do Município de Bauru (BAURU, 2008) como responsáveis pela representação da sociedade civil no planejamento urbano municipal, sendo eles: Conselho do Município de Bauru – CMB, Conselho Municipal de Habitação – CMH, Conselho de Mobilidade – CMM, Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Bauru – CONDEMA. Nesse primeiro contato foi feita uma breve apresentação dos objetivos da

pesquisa e o convite para participação na entrevista, entretanto apenas cinco conselheiros se voluntariaram a participar e apenas três efetivamente agendaram entrevista.

Diante disso, optou-se por ampliar os critérios de seleção da amostra, estendendo o convite para todos os conselhos municipais que o contato constava no site da prefeitura de Bauru. A administração mantém, através da Secretaria Municipal do Bem-Estar Social, uma listagem²⁶ contendo o contato dos Conselhos Municipais existentes, entretanto quando feito o contato nessa lista notou-se que a mesma estava desatualizada e com informações sobre gestões que já haviam encerrado seu mandato como conselheiros. Esses contatos não retornaram nenhuma resposta positiva à participação na pesquisa.

Frente a esse cenário, optou-se por estender o contato para entidades e órgãos de representação de classes profissionais. Nesse processo foi feito um primeiro contato via e-mail com algumas das entidades que tinham previstas indicação de representantes nos conselhos municipais. Foram enviados e-mails à gestão local e regional do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia – CREA, Conselho Regional de Psicologia – CRP, Conselho Regional de Serviço Social – CRESS e Ordem dos Advogados do Brasil – OAB. O e-mail encaminhado apresentava brevemente os objetivos da pesquisa e solicitava o contato dos representantes dessas instituições nos conselhos municipais ou o envio do convite da pesquisa diretamente para esses representantes. Apenas o CRP respondeu o contato, confirmando à divulgação junto a seus representantes, sendo que três desses responderam positivamente o convite para participar da pesquisa.

O período de contatos e entrevistas com os participantes ocorreu entre os meses de maio e novembro de 2019. No contato inicial com cada participante, foram mencionados novamente os objetivos da pesquisa e intenção de realização da entrevista, e foi solicitado ao participante que indicasse o melhor dia e local para a realização da mesma. As entrevistas foram conduzidas individualmente com cada participante, sendo seguidas algumas das recomendações de Guerin, Leugi e Thain (2018) para condução de pesquisas em contexto sociais. Assim, nas entrevistas prezou-se pela informalidade do processo (GUERIN; LEUGI; THAIN, 2018), transcorrendo como uma conversa de caráter exploratório e não um “interrogatório” contendo um conjunto de perguntas e respostas, assim poderia ser dado aprofundamento nos assuntos que o participante ou o pesquisador julgasse relevantes. Esse recurso foi particularmente rico, pois propiciou o fornecimento e aprofundamento em

²⁶ Link para a lista de conselhos municipais disponível no site da prefeitura de Bauru: <https://www2.bauru.sp.gov.br/sebes/conselhos.aspx>

exemplos que deram melhor contextualização e compreensão do que estava sendo discutido. Os locais escolhidos pelos participantes para a entrevista foram variados e incluíram uma praça pública, uma universidade que os participantes usualmente frequentavam, a própria sede de um dos conselhos municipais, os locais de trabalho e a residência do próprio participante. As entrevistas tiveram duração entre 42 minutos (P1) e 80 minutos (P7), com média de 66 minutos (01h06min) e tempo total de 464 minutos (07h44min).

Nas entrevistas, após a apresentação inicial do pesquisador, dos objetivos e aspectos éticos da pesquisa, os participantes eram convidados a falar livremente sobre sua trajetória e experiência nos conselhos municipais. A partir desse relato inicial o pesquisador dava aprofundamento nos assuntos que julgava relevantes aos objetivos do estudo. Em geral, as entrevistas tiveram início com perguntas abertas, como por exemplo: “Como você começou a participar dos conselhos municipais” ou “Me conte um pouco da sua experiência nos conselhos municipais”. Enquanto o participante falava, o pesquisador procurava demonstrar interesse pelo relato e o estimulava a fornecer mais detalhes sobre determinadas experiências, por meio de frases e interjeições do tipo: “Ah! Olha que interessante, e como isso aconteceu?” ou “Você estava me contando sobre a última reunião do conselho, me conte mais sobre...”.

Outro aspecto relevante sobre a estratégia adotada (GUERIN; LEUGI; THAIN, 2018) é que ela objetiva um aprofundamento no relato verbal do participante de modo a identificar e obter esclarecimentos sobre o maior número de variáveis possíveis. Para isso, contou com um “roteiro norteador” (APÊNDICE B) composto por alguns itens que esperava que fossem abordados nas entrevistas. O roteiro era composto de um conjunto de itens elaborados de acordo com os objetivos deste estudo e das orientações propostas no Guia Orientador para Delineamentos Culturais (CARRARA et al., 2013) de modo a caracterizar as práticas do participante, sob três aspectos: 1) Relatos de experiência no âmbito dos conselhos gestores (08 itens) – objetivo de identificar e caracterizar as práticas relacionadas à participação popular no contexto dos conselhos gestores; 2) Consequências da participação popular (03 itens) – objetivo de identificar consequências relacionadas à prática; 3) Concepções particulares sobre a participação popular (05 itens) – objetivo de identificar e caracterizar concepções pessoais sobre a participação popular.

Destaca-se que o roteiro possuía apenas caráter de orientação e sugestão, não correspondendo a um instrumento fechado com perguntas que deveriam ser feitas de maneira obrigatória. Ou seja, apresentava alguns itens que permitiam ao pesquisador explorar os diferentes aspectos dos comportamentos dos participantes, mas que deveriam ser apresentados

de modo aberto e flexível, podendo ser adaptados ou reformulados a depender das respostas dos participantes e do interesse do pesquisador.

Com o objetivo de testar e validar a estrutura e consistência dos procedimentos de coleta de dados, foi conduzido um estudo piloto com um participante de um dos conselhos municipais. Os relatos provenientes da entrevista com esse participante (P1) foram incorporados aos demais dados obtidos nas entrevistas e passaram pela etapa de análise dos dados.

3.2.3 Procedimento de Análise de Dados

As entrevistas tiveram seu áudio gravado e, posteriormente, este foi transcrito na íntegra para que fossem promovidas análises pormenorizadas dos relatos verbais, sendo estas fontes de dados para caracterização de práticas e inferências de relações funcionais que estejam em vigor no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas do município de Bauru. Para isso, os conteúdos da fala dos participantes passaram por uma primeira leitura para que se tomasse contato com o todo dos relatos, em seguida nova vista das transcrições foi empreendida com o objetivo de codificar em categorias trechos do relato verbal.

Foram adotadas três categorias, definidas a partir dos três eixos presentes no “roteiro norteador” (APÊNDICE B), sendo elas: categoria 1 – práticas relacionadas à participação popular; categoria 2 – consequências da participação popular; categoria 3 – concepções particulares sobre a participação popular. Estas categorias foram esmiuçadas em subcategorias de acordo com temáticas específicas. A síntese e detalhamento dessas categorias está contida no capítulo 5 que também apresenta a análise e discussão do relato verbal dos participantes.

3.3 ASPECTOS ÉTICOS

O presente estudo obteve parecer favorável do Comitê de Ética em Pesquisa da Faculdade de Ciências de Bauru – UNESP, atendendo à Resolução Normativa nº 466/12 do Conselho Nacional de Saúde, que regulamenta pesquisas envolvendo seres humanos (Processo nº 54555616.7.0000.5398). Os participantes selecionados e que participar da *Etapa 2* deste estudo, foram contatados e convidados a compor a amostra da pesquisa e, em concordância, foram esclarecidos dos objetivos do estudo. No início de cada entrevista o pesquisador reiterou os objetivos do estudo, as condições de participação e sigilo dos dados, solicitou autorização para gravar o áudio da entrevista e forneceu cópia do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (APÊNDICE C), esclarecendo eventuais dúvidas relacionadas à atividade.

4 ANÁLISE DAS RELAÇÕES COMPORTAMENTAIS PRESCRITAS NOS DOCUMENTOS LEGAIS

Este capítulo consiste em uma síntese dos dados provenientes da Etapa 1 do estudo e tem por finalidade contemplar dois dos objetivos específicos da pesquisa, quais sejam, *1) Descrever e analisar os processos comportamentais prescritos por legislação (federal e municipal) relacionada ao planejamento e desenvolvimento urbano, avaliando como contemplam em seu conteúdo descrições relacionadas à participação popular, e 2) Descrever e analisar a participação popular como prática cultural no contexto da gestão pública.*

Didaticamente, optou-se por organizar o capítulo em duas partes, sendo que a seção 4.1 visa dar conta do primeiro objetivo específico e apresentar a descrição, sistematização e análise das prescrições comportamentais presentes na legislação selecionada (*Fases 1 e 2 da Etapa 1*). Já a seção 4.2 expressa a descrição da participação popular como prática cultural (*Fase 3 da Etapa 1*), dando conta do segundo objetivo específico.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO PLANEJAMENTO URBANO NOS DOCUMENTOS ANALISADOS

Esta seção descreve quais são as prescrições contidas nos documentos legislativos quanto a como deveria ocorrer às práticas de participação popular no âmbito do planejamento urbano. Este trabalho não se propõe a caracterizar todas as prescrições relativas à gestão democrática, mas sim de tomar como base um determinado contexto, qual seja, do planejamento urbano, e a partir dele caracterizar prescrições comportamentais nesse âmbito, mais especificamente aquelas que dizem respeito à participação da sociedade civil no desenvolvimento das políticas públicas.

Cabe ainda destacar que as relações comportamentais descritas consistem em inferências que podem variar de observador para observador, de acordo com a ótica da análise. Sendo assim, também não houve a pretensão de esgotar todas as possibilidades de análises dessas relações comportamentais, mas sim de apresentar um conjunto de descrições que permita compreender, a partir de princípios comportamentalistas, como elas se estabelecem e, em momento subsequente (Capítulo 5), como os diferentes atores no âmbito das políticas públicas se comportam, a partir de seus próprios relatos verbais, dentro desses contextos.

Além de descrever as prescrições comportamentais, também ocorrerá a discussão contextualizada das prescrições a partir de elementos teórico-conceituais. Optou-se por esse

modelo de apresentação por entender que a inferência da relação comportamental só faz sentido quando contextualizada pelas variáveis que estavam controlando o comportamento do pesquisador quando da análise.

Para a construção dessa análise, foram considerados os documentos legais, apontados no Capítulo 3 (*seção de método*), selecionados a partir de critérios que restringiram a busca àqueles que tratavam de aspectos relativos à participação popular. Desses documentos, observou-se que a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) representa o documento central responsável pela previsão de existência da participação popular. Ainda que uma importante contribuição já tenha sido dada anteriormente por Todorov (1987) quando da análise da Constituição Federal de 1988, ela constitui-se como escassa para os objetivos deste estudo, uma vez que o objetivo de Todorov (1987) não foi compreender o modelo de gestão democrática ou a participação popular de forma específica, mas sim as disposições do documento como um todo e em um contexto amplo, resultante do processo de elaboração da mesma.

Assim como ocorreu com a Constituição, três outros documentos selecionados também já foram analisados anteriormente, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU (BRASIL, 2012) e o Plano Diretor Participativo de Bauru (BAURU, 2008), que foram alvo de análises desenvolvidas por Lourencetti (2015) e Lourencetti e Carrara (2017). Do mesmo modo que o estudo de Todorov (1987), o objetivo desses estudos não foram o de compreender a gestão democrática e a participação popular, mas sim outros tópicos. Entretanto, no caso das análises de Lourencetti (2015) e Lourencetti e Carrara (2017) houve a possibilidade de acesso aos dados primários da pesquisa em razão desses terem sido desenvolvidos pelo mesmo autor deste estudo. Deste modo, as análises anteriores (LOURENCETTI, 2015; LOURENCETTI; CARRARA, 2017) foram tomadas como linha de base e novas análises foram agregadas para compreender as prescrições relacionadas à gestão democrática.

Como último aspecto a destacar, esclarece-se que houve a opção por não apresentar a análise isolada de cada documento estudado, pois foi dado o entendimento de que isso poderia produzir análises e compreensões demasiadamente fragmentadas sobre um todo ou ainda repetições de dados e informações já discutidas. Deste modo, todos os documentos foram analisados individualmente e, em seguida, se produziu uma categorização das contingências identificadas de modo a agrupar diferentes documentos que se inter-relacionavam e/ou tratavam de um mesmo tema.

Como descrito, na fase 1 da Etapa 1 do estudo os documentos selecionados foram lidos em seu todo buscando identificar e analisar se ocorriam abordagens à participação popular em seu conteúdo, expondo descrições, definições, conceitos e/ou instrumentos que permitiriam compreender como a participação popular é abordada no contexto daquele documento. Isso possibilitou a identificação do contexto geral com que deve ocorrer a participação popular no Brasil e, mais especificamente, no âmbito do município de Bauru.

De forma geral, a primeira análise dos documentos possibilitou concluir que a Constituição pode ser compreendida como contexto antecedente para todas as demais ações - tanto leis como projetos gerais - que venham a ser feitas no âmbito das políticas públicas, sendo que estas devem sempre resultar, probabilisticamente, na produção das consequências descritas no texto constitucional. De forma isolada, a Constituição é apenas uma lei, entretanto ela não pode ser compreendida descontextualizada das demais leis existentes no país, pois são elas que descrevem contingências específicas que eventualmente garantem a obtenção desses resultados. Nesse sentido, o conjunto de leis existentes no país consiste em contextos para a emissão de comportamentos associados a práticas que resultem nas consequências descritas na Constituição. Ou seja, articulam-se em um sistema que deve ser visto de forma integrada, compreendendo uma série de entrelaçamentos.

Os diferentes documentos legais analisados apresentam uma série de prescrições comportamentais que dão indícios de como as ações que eventualmente produzam as consequências descritas na Constituição devem ou deveriam ocorrer. Tais elementos serão alvo de análise e discussão neste capítulo que oportunamente apresentará algumas das prescrições dos documentos legais, obtidas via descrição de suas contingências comportamentais, bem como a caracterização dos contextos, aspectos fundamentais para uma compreensão mais refinada dessas relações comportamentais que são estabelecidas.

Na Constituição Federal, nos “Princípios Fundamentais”, a participação popular transparece como instância de poder. Ainda que de forma retórica, o parágrafo único do artigo 1º aponta que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988, art. 1º) como um aspecto fundamental do Estado Democrático de Direito desenvolvido na República Federativa do Brasil. Ou seja, o poder a ser exercido pela sociedade civil se dará não apenas de forma indireta por meio de seus representantes eleitos, mas também por iniciativa própria e direta. Esse “poder” por parte do povo, descrito como fundamental, consiste em contexto para todas as ações, sobretudo gerenciais, no âmbito público brasileiro, podendo ser compreendido como um contexto antecedente para qualquer ação que venha a ser exercida pelos gestores.

Essa descrição, sobre o poder que emana do povo, se aproxima das compreensões apresentadas por outros autores que entendem que a política está associada a uma certa disputa sobre quem ganha o que, quando e como (LASSWELL, 1936/1950), sendo composta e exercida por instituições diversas (SCHMITTER, 1965), como o indivíduo isoladamente ou aqueles a quem o poder foi outorgado. Da forma como foi descrito na Constituição, o poder se caracteriza como relacional, em que um indivíduo A é visto como capaz de influenciar um indivíduo B (DAHL, 1957). Neste caso, o povo, entendido no sentido mais estrito de “conjunto de indivíduos”, teria a capacidade e o poder formalmente instituídos de influenciar aqueles que exercem a gestão do Estado. Diante de tal compreensão, é possível afirmar que a Constituição reafirma uma visão multicêntrica de políticas públicas (SECCHI, 2017b), compreendendo o processo de elaboração das políticas como resultante da interação entre múltiplos atores.

Os “direitos políticos” previstos na Constituição estabelecem mecanismos sob os quais a população poderá exercer parte de seu poder, sendo um dos caminhos a proposição legislativa – “Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.” (BRASIL, 1988, art. 14) – e no exercício por meio de associações em partidos políticos. Um aspecto importante a ser ressaltado é que mesmo em uma compreensão multicêntrica das políticas públicas, o Estado resguarda monopólio sobre a execução das ações (SECCHI, 2017b), isso não quer dizer que ele o faça sozinho, mas que é a estrutura-meio pelo qual a execução é feita, em geral, está ligada a ele e duas dessas instâncias seriam os poderes legislativo e executivo – dito de forma sintética, os poderes de criar leis e executá-las. A medida em que delimita a possibilidade de “iniciativa popular” se dar no âmbito desses poderes, a Constituição refirma a existência de uma estrutura formal do Estado, mas reconhece e legitima a soberania popular em influenciar as decisões.

Continuando a análise quanto ao poder popular, a Constituição apresenta artigos que preveem a existência de estruturas de participação da população no planejamento de âmbito municipal, cabendo, sobretudo, aos municípios (suas agências e sujeitos por trás delas) a responsabilidade por sua organização. Ou seja, há de modo constitucional a garantia para a população e a exigência de que os gestores municipais tenham em suas agendas a promoção de ações que favoreçam e sirvam de contextos à participação popular. Pelo disposto na Constituição, tal aspecto seria estruturado no âmbito municipal a partir da edição da lei orgânica, conforme descreve o art. 29:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

[...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;

XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado; (BRASIL, 1988)

A lei orgânica de um município funciona nos moldes de uma Constituição, regulamentando a política no âmbito municipal (PAULO; ALEXANDRINO, 2015). Conforme o artigo 29, a lei orgânica é redigida e aprovada tendo como base os princípios da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a Constituição do estado a que se vincula; no caso de Bauru, a Constituição do estado de São Paulo (SÃO PAULO, 1989). Ou seja, ainda que seja a principal lei do município, ela ainda está sujeita as disposições federais e estaduais, estando os poderes municipais limitados a elas. Ainda sobre a lei orgânica e a participação popular, as disposições e relações estabelecidas a partir do artigo 29, também têm base no artigo 30:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (BRASIL, 1988)

Essa descrição evidencia um ponto importante: como já mencionado, uma Constituição Federal por si não daria conta de legislar sobre todas as especificidades regionais e, por isso, necessitaria da complementação por meio de outras leis. Tal aspecto apresenta, inclusive, concordância com alguns princípios importantes como as noções de descentralização político-administrativa e a regionalização que tocam na necessidade de os processos relativos da gestão pública não ficarem centralizados nas ações de um único ente federado, bem como de poder público local tenha condições de identificar e planejar ações para solucionar os problemas regionais.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um modelo de organização político-administrativa descentralizada no qual o Estado brasileiro se constitui a partir de um pacto entre Estados, Municípios e Distrito Federal que em união indissolúvel compõem a República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988). Os artigos 1º e 18º da Constituição estabelecem a organização em torno desses quatro entes, a União, os Estados, o Distrito Federal e os

Municípios que possuem autonomia administrativa, legislativa e política conferidas pela própria Constituição. Ou seja, em qualquer um dos quatro entes é possível a organização de sua administração, proposição de leis e governos, de forma autônoma.

Em razão desse modelo de organização do Estado é que se prevê a possibilidade de serem propostas constituições estaduais e leis orgânicas municipais, para que se respeite a autonomia de cada ente federado. Assim, apesar de a Constituição predispor a existência da participação da sociedade em cooperação ao planejamento municipal, é no âmbito das leis orgânicas que isso se materializa e as regras do jogo são definidas. A lei orgânica municipal consistiria em um documento mais bem detalhado, que tomando as disposições da Constituição como contexto antecedente, apresenta e descreve as características e as normas de funcionamento dessa participação, indicando sua estrutura e quais áreas contariam com a mesma, podendo controlar o comportamento dos envolvidos nas políticas públicas em esfera municipal.

Nesse sentido, a partir da Constituição, mais especificamente das descrições do artigo 29 é possível inferir prescrições aos atores que compõem o poder legislativo municipal, membros da Câmara Municipal e que são descritas na contingência apresentadas na Figura 5, a seguir, e nas apresentadas na Figura 6, adiante.

Figura 5 – Contingência da Constituição relacionada à promulgação da Lei Orgânica

| Atores | Contextos Antecedentes | Comportamentos | Consequências | |
|-----------------------------|--|---|---|------------|
| Membros da Câmara Municipal | Princípios estabelecidos pela Constituição Federal e Estadual; Interstício mínimo de dez dias e dois turnos de votação. | Votar e promulgar a lei orgânica municipal. | Contemplar os dispositivos constitucionais. | Conting. 1 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

A Figura 5, ilustra as relações observadas na análise do documento, na qual foram observados os contextos e ações que devem ser desenvolvidas por atores municipais, mas não foram observadas menções diretas das consequências para os casos em que ocorra a omissão. Neste caso essa omissão não pode ser analisada, o fato é que a elaboração das leis orgânicas são uma obrigação constitucional dos municípios e condição para a manutenção do pacto político-administrativo e consequências previstas na Constituição. Ademais, conforme os diferentes incisos do artigo 29, em não havendo lei orgânica no âmbito municipal, uma série de aspectos relativos aos processos dos poderes legislativos e executivos não podem ser executados no âmbito municipal.

Especificamente nos incisos XII e XIII do artigo 29 são descritos preceitos sobre a participação popular. No inciso XII é estabelecido que a cooperação no planejamento municipal se dará por meio de suas associações representativas. No inciso XIII consta que a população poderá propor leis desde que atingido o percentual de 5% dos eleitores do município. Neste caso, a Câmara Municipal deverá aceitar o projeto e iniciar o tramite legislativo. As contingências referentes a essas disposições são descritas na Figura 6, a seguir.

Figura 6 – Contingências da Constituição relacionadas aos projetos de lei de iniciativa popular

| Atores | Contextos Antecedentes | Comportamentos | Consequências | |
|-----------------------------|--|--|--|------------|
| Membros da Sociedade Civil | Problemas e demandas reconhecidos pela sociedade; Apoio de ao menos 5% do eleitorado municipal. | Estruturar projeto de lei. | Reconhecimento dos problemas identificados pela sociedade como problemas públicos. | Conting. 2 |
| | | Colher assinaturas de 5% dos eleitores municipais. | | Conting. 3 |
| | | Apresentar projeto de lei à Câmara Municipal. | | Conting. 4 |
| Membros da Câmara Municipal | Projeto de lei de iniciativa popular; Contemplado apoio de ao menos 5% do eleitorado municipal. | Dar sequência ao trâmite legislativo. | Contemplar as disposições quanto à participação da sociedade. | Conting. 5 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

As quatro contingências apresentadas na Figura 6, tratam exatamente dos aspectos referentes ao reconhecimento dos problemas públicos por parte dos atores não-governamentais. Os problemas tendem a ser reconhecidos como problemas públicos quando afetam uma qualidade ou quantidade de pessoas (SECCHI, 2017b), nesse sentido, ao prever nas leis orgânicas municipais a possibilidade de leis de iniciativa popular, não apenas ratificam-se os ideais democráticos, como garante a esses o espaço para que atuem no reconhecimento dos problemas públicos, bem como sejam parte do processo político.

No Brasil, algumas políticas e projetos de lei têm sido elaborados por meio do artifício da iniciativa popular, como a conhecida “Lei da Ficha Limpa” e as “10 Medidas Contra a Corrupção”. Além disso, os recursos midiáticos e tecnológicos têm contribuído para catalisar o processo de recolhimento de apoio massivo dos eleitores, como aplicativos de smartphone que facilitam a participação popular no processo político. Além dessas que são disposições que tocam todas as áreas e temas de interesse da sociedade, de forma específica a Constituição

(BRASIL, 1988) também versa sobre a participação popular em alguns temas, como nos casos da:

- *Saúde:*

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:

[...]

III – participação da comunidade

- *Assistência Social:*

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas [...] e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

[...]

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

- *Educação:*

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

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

- *Cultura:*

Art. 216-A. O Sistema Nacional de Cultura, organizado em regime de colaboração, de forma descentralizada e participativa, institui um processo de gestão e promoção conjunta de políticas públicas de cultura, democráticas e permanentes, pactuadas entre os entes da Federação e a sociedade, tendo por objetivo promover o desenvolvimento humano, social e econômico com pleno exercício dos direitos culturais.

§ 1º O Sistema Nacional de Cultura fundamenta-se na política nacional de cultura e nas suas diretrizes, estabelecidas no Plano Nacional de Cultura, e rege-se pelos seguintes princípios:

[...]

X – democratização dos processos decisórios com participação e controle social.

Vê-se nos trechos citados que a Constituição descreve já em seu texto alguns aspectos básicos referentes à participação popular em alguns contextos, como são os casos da Saúde, Assistência Social, Educação e Cultura. Já em outros contextos, como a política urbana, a participação popular não é apresentada de forma prescritiva diretamente no texto constitucional. Tal tema estaria contemplado nos artigos 29 e 30 que preveem a necessidade

de que em âmbito municipal seja desenvolvida a lei orgânica que regulamentaria tal assunto, tal qual descrito na contingência da *Figura 5*.

Ainda que o texto constitucional não faça menção direta à participação popular na cogestão da política urbana, esta está presente na Constituição em razão de movimentos populares que, em momento anterior e durante a Assembleia Nacional Constituinte, exerceram influência sobre os legisladores de modo a contemplar a política urbana na lei. Como aponta o Deputado Federal Ulisses Guimarães, que na ocasião atuou como presidente da Assembleia Nacional Constituinte, em seu discurso quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil em 05 de outubro de 1988:

Foi a audácia inovadora, a arquitetura da Constituinte, recusando anteprojeto forâneo ou de elaboração interna. Enorme esforço admissionado pelas 61 mil e 20 emendas, além de 122 emendas populares, algumas com mais de 1 milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas no longo caminho das subcomissões até a redação final. [...] A participação foi também pela presença, pois diariamente cerca de 10 mil postulantes franquearam livremente as 11 entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento à procura dos gabinetes, comissões, galeria e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. [...] O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é o superlegislador habilitado a rejeitar pelo referendo os projetos aprovados pelo Parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos cidadãos. Do Presidente da República ao prefeito, do senador ao vereador. [...] A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. A Constituição pretende ser a voz, a letra, a vontade política da sociedade rumo à mudança (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988).

A fala proferida por Guimarães em seu discurso na Assembleia Nacional Constituinte é categórica em referenciar os elementos basilares no qual a Constituição foi elaborada, delimitando que os atores que a construíram estavam sob controle dos anseios da população por espaços quantitativos e qualitativos do exercício de ações políticas. Os anseios populares corresponderam a contextos antecedentes para a atuação dos legisladores constituintes, de modo que a Constituição acabou por absorver as reivindicações populares, bem como institucionalizou espaços para tal. Os artigos indicados anteriormente constituem de mecanismos sob os quais as decisões serão compartilhadas com a população, que se dará por meio da iniciativa popular na proposição das leis ou por meio das ações no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas.

Como mencionado, quanto a política urbana, não são apresentadas descrições na Constituição sobre como deve se dar a participação popular nesse âmbito, também não é indicada diretamente se deve ou não ocorrer. Sobre esse tema são indicados dois artigos, artigo 182 e 183, ambos regulamentados por duas normas, sendo no âmbito federal pelo convencionado Estatuto da Cidade e no âmbito municipal pelo Plano Diretor, como descrito no inciso I do art. 182:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (BRASIL, 1988).

A partir do artigo 182 da Constituição, podem ser descritas duas contingências que tratam do plano diretor como pré-requisito para o planejamento urbano, tal qual pode ser observado na Figura 7.

Figura 7 – Contingências da Constituição relacionadas ao plano diretor municipal

| Atores | Contextos Antecedentes | Comportamentos | Consequências | |
|------------------------------------|---|------------------------------------|--|------------|
| Membros da Câmara Municipal | Municípios superiores a 20 mil habitantes; Obrigatoriedade de existência do Plano Diretor. | Aprovar o Plano Diretor municipal. | Obtenção de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana; Possibilidade de que a cidade cumpra suas funções sociais. | Conting. 6 |
| Membros do Poder Público Municipal | Diretrizes gerais fixadas no Plano Diretor municipal. | Executar a política urbana. | Possibilidade de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes. | Conting. 7 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

Pelas contingências descritas na Figura 7, cabe ao poder legislativo municipal, mais especificamente aos vereadores que integram a Câmara Municipal, a aprovação do documento de modo a que se obtenha o instrumento básico para o desenvolvimento urbano e cumprimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes. Pela contingência 7, a execução da política urbana deve se dar no âmbito do poder público municipal, mas as ações

não devem estar restritas aos atores governamentais. Estes têm a responsabilidade direta sobre a execução da política, mas devem fazê-lo em regime de cogestão com os atores não-governamentais tal qual as disposições da lei orgânica municipal.

O Estatuto da Cidade é a lei que regulamenta as disposições dos artigos 182 e 183 da Constituição e que apresenta as “diretrizes gerais” para “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 2001, Art. 2º). O documento “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2001; Art. 1º). Consiste em uma lei que objetiva nortear os aspectos das políticas de desenvolvimento urbano, de modo que as cidades possam desenvolver suas “funções sociais” – algo reivindicado pelos movimentos populares pré-Constituição – conforme disposto no art. 2º:

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

- a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;
- b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;
- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
- d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
- e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
- f) a deterioração das áreas urbanizadas;
- g) a poluição e a degradação ambiental;
- h) a exposição da população a riscos de desastres;

- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
- XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais.
- XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.
- XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados (BRASIL, 2001).

Para contemplar os objetivos descritos no artigo 2º, as diferentes esferas de governo podem fazer uso de instrumentos como os planos diretores, sendo que, dentre esses instrumentos, são previstos aspectos da participação popular:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

[...]

f) gestão orçamentária participativa;

V – institutos jurídicos e políticos:

[...]

s) referendo popular e plebiscito;

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil (BRASIL, 2001).

Aliado a esses instrumentos, o Estatuto dispõe em seu Capítulo V que trata da gestão democrática da cidade, três artigos sobre seu funcionamento como instrumento da política urbana:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (BRASIL, 2001).

Acerca dessas disposições, é possível observar a contingência 8 descrita na *Figura 8* que prescreve ao poder público municipal a necessidade de utilizar diferentes instrumentos que fomentem a participação da sociedade civil no processo de planejamento urbano municipal.

Figura 8 – Contingências do Estatuto da Cidade relacionados ao processo de elaboração do plano diretor municipal

| Atores | Contextos Antecedentes | Comportamentos | Consequências | |
|------------------------------------|--|--|--|-------------|
| Membros do Poder Público Municipal | Previsão da necessidade de debates e espaços de participação popular conforme art. 4º na gestão municipal. | Utilizar os recursos e instrumentos de participação popular descritos no art. 43. | Contemplar as disposições quanto à participação da sociedade. | Conting. 8 |
| Membros do Poder Público Municipal | Processo de elaboração do Plano Diretor municipal | Promover audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade | Obtenção da participação da sociedade civil e possibilidade de garantia da gestão democrática da cidade. | Conting. 9 |
| | | Dar publicidade e amplo acesso aos documentos e informações referentes ao processo de elaboração do plano diretor | Acesso à informação pela população e exercício do controle social. | Conting. 10 |
| Prefeito | Projeto de lei de iniciativa popular; Contemplado apoio de ao menos 5% do eleitorado municipal. | Dar sequência ao trâmite legislativo. | Evitar sanções por improbidade administrativa, nos termos da Lei no 8.429, de 2 de junho de 1992. | Conting. 11 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

Na Figura 8 também são observadas outras três contingências (9, 10 e 11) que tratam da necessidade de audiências públicas e da publicidade dos atos durante o processo de elaboração dos planos diretores, tal qual consta no artigo 40 do Estatuto da Cidade, bem como das consequências aos representantes do poder público municipal quando agir em desconformidade com a prescrição:

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

[...]

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do *caput* do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor

aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei; (BRASIL, 2001).

Por essas prescrições o poder público municipal deverá propiciar espaços que favoreçam a participação da sociedade civil, para que esta auxilie no desenvolvimento da gestão democrática e da elaboração do plano diretor, assim como todas as ações decorrentes de sua elaboração deverão ser tornadas públicas, com amplo acesso aos documentos e informações. Em casos em que os membros do poder público se comportem de modo a impossibilitar os aspectos relativos à participação popular, caberão as consequências descritas no artigo 52.

O Estatuto da Cidade teve suas relações comportamentais analisadas e descritas anteriormente (LOURENCETTI; CARRARA, 2017; LOURENCETTI, 2015) no qual foram observadas prescrições a União, estados e municípios, sobre as ações de legislar e fomentar a política urbana. Pelos apontamentos de Lourencetti (2015), o documento apresenta algumas imprecisões em termos de prescrições comportamentais em virtude do uso de termos que podem ser considerados vagos, não indicando com precisão as ações que deveriam ser executadas, bem como em quais contextos ocorreriam, o que pode prejudicar a avaliação quanto a efetividade das ações a serem desenvolvidas para contemplar a política urbana. Nesse sentido, isso pode ser exemplificado com o artigo 3º do Estatuto que dispõe sobre as competências da União

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público;

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (BRASIL, 2001).

O artigo descreve uma série de ações que devem ser realizadas pela União de modo a se obter como consequências o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Em geral, as ações são descritas em termos de “legislar”, “promover programas”, “instituir diretrizes”, “elaborar e executar planos”. A descrição de ações como essa pode ser pouco efetiva no controle do comportamento dos atores envolvidos no processo de implementação do Estatuto da Cidade, uma vez que são pouco precisos em relação ao que se deve fazer. Além disso, o caráter amplo do uso desses termos resulta em dificuldade na avaliação se as ações foram ou não executadas, o que pode vir a inviabilizar o exercício do controle social por parte da população.

Além do Estatuto da Cidade, a agenda referente ao planejamento urbano brasileiro é influenciada pela PNMU, documento originalmente publicado em 2012 e que visa promover mudanças das práticas da população com relação à mobilidade urbana (LOURENCETTI, CARRARA, 2017), sendo estruturada como forma de mitigar as consequências do rápido e pouco planejado processo de urbanização das cidades brasileiras intensificado ao longo da segunda metade do século XX. A lei foi publicada quase que um ano antes dos eventos ocorridos nas conhecidas “Jornadas de junho” de 2013, movimento em que considerável parcela da população tomou as ruas das principais cidades brasileiras em manifestações contrárias ao aumento das tarifas dos transportes coletivos (ROLNIK, 2013; MARICATO, 2013). De certa forma, é possível observar que este movimento popular escancarou e denunciou problemas da política urbana brasileira e dos poucos avanços que teve em relação ao atendimento das necessidades sociais - naquele momento se completavam cerca de 25 anos da promulgação da Constituição Federal de 1988.

A PNMU consiste em um dos dispositivos mencionados no Estatuto da Cidade em seu artigo 3º em que trata das ações que devem ser desenvolvidas pela União, quais sejam, “V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social” (BRASIL, 2001, art. 3º) e, de forma ampla, como instrumento da política urbana, conforme o inciso I do artigo 4º (BRASIL, 2001), desse modo evidencia vinculação clara entre os diferentes documentos.

O objetivo geral do plano proposto pela PNMU é o de “contribuir para o acesso universal à cidade, o fomento e a concretização das condições que contribuam para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano, por

meio do planejamento e da gestão democrática” (BRASIL, 2012, art. 2º). Ou seja, o acesso à cidade, sendo universal, não deve apresentar quaisquer tipos de barreiras que limitem de forma direta e/ou indireta o uso do espaço urbano e isso seria garantido por meio da execução do planejamento e gestão democráticos, nos moldes do estabelecido tanto na Constituição como no Estatuto da Cidade. De forma específica, o artigo 7º aponta como objetivos:

- I - reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;
- II - promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;
- III - proporcionar melhoria nas condições urbanas da população no que se refere à acessibilidade e à mobilidade;
- IV - promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades; e
- V - consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana (BRASIL, 2012).

Pelo inciso V do artigo 7º, a Política Nacional de Mobilidade Urbana tem por objetivos fortalecer o processo de gestão democrática, sendo este o meio pelo qual ocorreria o aprimoramento constante da mobilidade urbana. Tanto a gestão democrática, como o controle social, deve ser estabelecida sobre o processo de avaliação e planejamento da política urbana (inciso V, art. 5º).

Ainda no bojo do Estatuto da Cidade, de forma complementar a ele a participação popular é prevista no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, por meio do Conselho das Cidades – ConCidades, cujas competências, composição e estrutura de funcionamento foram regulamentadas pelo decreto nº 5790, de 25 de maio de 2006. O ConCidades é o órgão de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, que tem por finalidade estudar e propor as diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, emitindo uma série de resoluções com recomendações sobre o desenvolvimento urbano (BRASIL, 2006, art. 1º).

A composição do ConCidades prevê a participação de representantes dos poderes públicos federal, estadual e municipal, bem como de entidades civis com direito a voz e voto (BRASIL, 2006, Art. 4º). Ou seja, constitui-se em âmbito federal de um espaço de participação popular para produzir ações que visam favorecer o desenvolvimento urbano no país, cujas práticas acabam por ser norteadoras do planejamento que se dará nos domínios dos conselhos gestores locais.

Ao analisar os documentos de forma conjunta é possível observar que a participação popular tem sido compreendida como elemento fundamental das políticas urbanas. Em alguns

trechos a participação popular é tratada como pré-requisito para a execução das políticas urbanas, apresentando o entendimento de que a população deve ser contemplada pelas ações que serão desenvolvidas, como é o caso da descrição do inciso I, III e V do artigo 2º do Estatuto da Cidade:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; [...] III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; [...] V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; (BRASIL, 2001)

Em outras descrições, é apontada como um instrumento direto de execução das políticas urbanas, tal qual é exposto no inciso II do artigo 2º do Estatuto da Cidade que dispõe que a “II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” e do “Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.

Percebe-se, então, que a legislação atribui duas compreensões distintas, relevantes e possivelmente complementares à participação popular. Na primeira situação, a participação popular, mais especificamente suas demandas, interesses e necessidades, consistiriam em contextos antecedentes a partir dos quais seriam executadas as ações de planejamento urbano. Nesta situação, tais ações devem ser realizadas pelos diferentes atores na arena política, estando eles sob controle das variáveis de interesse da população, pois só assim estaria garantido o cumprimento da função social da cidade.

Na segunda situação, a participação popular pode ser compreendida como ferramenta institucional, funcionando como um instrumento necessário à obtenção dos objetivos da política urbana. Neste caso, a participação popular deixa de ser contexto de emissão de comportamentos e passa a ser compreendida como uma instância que corresponde a um conjunto de indivíduos, com algumas características comuns, desenvolvendo ações no sentido da execução da política urbana, também garantindo que os objetivos da mesma sejam alcançados.

Do modo geral, observa-se que esses diferentes documentos funcionam como um conjunto de regras (BAUM, 2005/2006; MALAVAZZI; PEREIRA, 2016; MATOS, 2001; SKINNER, 1974/2009) que descrevem o modo pelo qual o planejamento urbano deve se dar no âmbito municipal. Uma vez entendidos como regras, entende-se que descrevem relações de contingência quanto a como os atores devem se comportar para o planejamento e futura execução das políticas urbanas.

4.2 A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO MUNICIPAL DE BAURU

No município de Bauru, os aspectos relativos à participação popular são regulamentados pela Lei Orgânica municipal (BAURU, 1990) que foi elaborada com a finalidade de “construir e assegurar uma sociedade livre, justa e fraterna” (BAURU, 1990, preâmbulo), e “II - garantir o desenvolvimento municipal; III - erradicar a pobreza, a marginalização e reduzir as desigualdades sociais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, religião, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BAURU, 1990, Art. 2º).

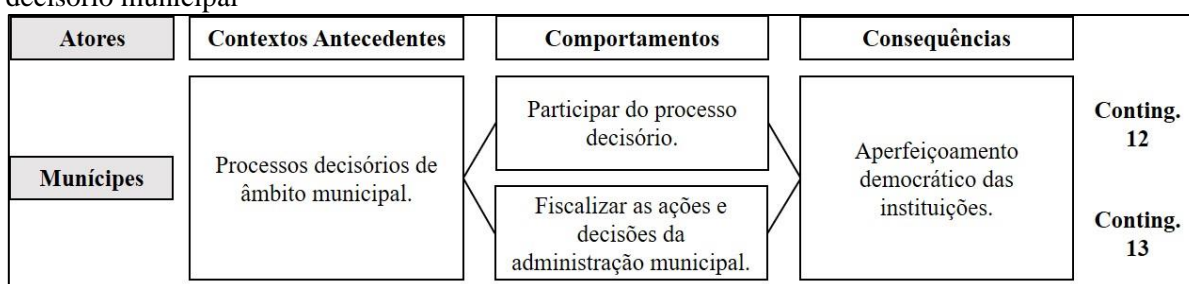
Na lei é prevista a soberania popular para organização e defesa de seus direitos e interesses, tais aspectos são mencionados no artigo 195 e podem ser tomados como contextos antecedentes descritos pela lei e que devem embasar toda e qualquer ação que venha a ser executada no âmbito municipal de Bauru.

Artigo 195 – A soberania popular será exercida:

- I - pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com igual valor para todos;
- II - pelo plebiscito, quando pelo menos cinco por cento dos eleitores o requererem;
- III - pelo referendo, quando pelo menos cinco por cento dos eleitores o requererem;
- IV - pelo veto popular, de determinados atos da administração municipal, conforme regulamentação em lei;
- V - pela iniciativa popular no processo legislativo, quando, pelo menos, cinco por cento dos eleitores o requererem;
- VI - pela participação popular nas decisões do Município e no aperfeiçoamento democrático de suas instituições;
- VII - pela ação fiscalizadora sobre a administração pública;
- VIII - pelo uso da tribuna nas sessões plenárias da Câmara Municipal por liderança comunitária, conforme dispuser seu Regimento Interno (BAURU, 1990).

Ainda sobre a soberania popular, a lei orgânica reafirma a previsão constitucional de que sejam adicionadas emendas a ela por meio de proposta popular, subscrita de, no mínimo, 5% dos eleitores municipais, que deverá ser votada pelos membros da Câmara Municipal, sendo ela promulgada após dois turnos de votação e em caso de voto favorável de dois terços dos vereadores (BAURU, 1990, art. 32). Também reafirma o controle social na fiscalização da administração pública, bem como na participação das decisões. Contingências relacionadas a esses temas podem ser observadas na *Figura 9*:

Figura 9 – Contingências da Lei Orgânica de Bauru relacionados à participação popular no processo decisório municipal



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

O processo legislativo no âmbito municipal segue um percurso similar ao da Constituição Federal. Segundo o artigo 31, o trâmite legislativo se dará pela elaboração e adição à lei orgânica de: “I - Emendas à Lei Orgânica do Município; II - Leis Ordinárias; III - Decretos Legislativos; IV - Resoluções”. O processo legislativo consiste em meio pelo qual disposições específicas sejam regulamentadas por meio de leis próprias - e específicas. Entretanto, essas leis dependem de múltiplas variáveis e podem, não necessariamente, vir a ser regulamentadas. Isso tende a ocorrer, sobretudo com às leis complementares e ordinárias que não têm previsão de consequências ao poder público em caso da não elaboração ou, ainda quando não há prazos para que isso seja feito. Discute-se na literatura (CABRAL, 2007; CUNHA et al.; 2018; LOURENCETTI; CARRARA, 2017; VACCARI, 2017) sobre a eficiência da legislação no estabelecimento de controle sobre as práticas prescritas, expondo que ao não descrever com precisão os contextos dificultaria a identificação de em que contextos devem ser emitidas e/ou as eventuais consequências relacionadas.

Diante disso, o artigo 33 da lei orgânica pode ser encarado como um dispositivo que fortalece a participação popular no sentido de regulamentação de temas tidos como importantes:

Artigo 33 - Qualquer munícipe poderá requerer à Mesa da Câmara Municipal a regulamentação de dispositivo desta Lei Orgânica, quando sua falta tornar inviável o exercício de direitos por ela garantidos.

Parágrafo Único - Recebido o requerimento e constatada sua oportunidade, a Mesa, sob pena de responsabilidade elaborará o regulamento solicitado e o encaminhará à apreciação do Plenário.

Pelo artigo 33, diante de situações em que algum dispositivo de interesse e/ou de direitos sociais garantidos pela Lei Orgânica não estiver regulamentado, qualquer munícipe poderá requerer aos membros da Câmara Municipal sua regulamentação. Estes terão a obrigatoriedade de promover a regulamentação (proposição de projeto de lei, por exemplo) e submeter à apreciação dos demais membros da casa para que seja votado e, eventualmente, aprovado. As relações prescritas pelo artigo 33 são ilustradas nas contingências da Figura 10.

Figura 10 – Contingências da Lei Orgânica de Bauru relacionadas à iniciativa popular de regulamentar as disposições da lei orgânica

| Atores | Contextos Antecedentes | Comportamentos | Consequências | |
|-----------------------------|--|---|--|-------------|
| Munícipes | Ausência de regulamentação de dispositivos da Lei orgânica. | Apresentar requerimento solicitando a regulamentação da Lei orgânica. | Existência de espaços e dispositivos para o exercício de direitos sociais. | Conting. 14 |
| Membros da Câmara Municipal | Requerimento popular solicitando regulamentação da Lei orgânica. | Regulamentar os dispositivos da Lei orgânica. | Regulamentação de disposições de interesse social previstas na lei. | Conting. 15 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

A Lei Orgânica traz também, a previsão de proposição de projetos por iniciativa popular, ou seja, os projetos de lei também poderão ser propostos pelos cidadãos do município (BAURU, 1990, art. 34). É previsto ainda que os projetos de iniciativa popular terão prioridade na ordem do dia de apreciação e votação na Câmara Municipal (BAURU, 1990, art. 35), algo que confere relevância as participações da população na proposição legislativa. O artigo 35 apresenta descrições sobre os prazos e regimes de urgência para apreciação dos projetos de lei no âmbito municipal, sendo que após extrapolar determinados prazos dispostos no artigo (cf. art.35), a ordem do dia das sessões da Câmara é travada e os projetos têm de ser postos à apreciação em regime de urgência.

Os artigos 94 e 95 da Lei Orgânica tratam da fiscalização financeira e orçamentaria dos poderes legislativo e executivo que “manterão sistema de controle interno de forma integrada, mediante processamento de dados visando à fiscalização” (BAURU, 1990, art. 95)

e que “assegurar-se-á a participação popular na fiscalização da aplicação de recursos financeiros do Município” (BAURU, 1990, art. 95, parágrafo único). Quanto à fiscalização, é resguardado o direito de controle social e fiscalização dos atos públicos, entretanto a lei orgânica não apresenta as disposições sobre como isso irá ocorrer, nem prevê que seja regulamentado por lei própria.

Quanto ao orçamento municipal, as leis orçamentárias (VAINER; ALBUQUERQUE; GARSON, 2001) serão propostas pelos poderes executivos e legislativos, sendo que deverão promover a participação da sociedade civil nesse processo:

Artigo 101 – [...] Parágrafo Único - Durante a elaboração do projeto de lei do plano plurianual e do projeto de lei das diretrizes orçamentárias, os órgãos do Poder Executivo e o Poder Legislativo, cada um no âmbito de sua atuação, discutirão com segmentos representativos da comunidade, obras prioritárias e serviços que deles devam constar (BAURU, 1990).

Além das consultas à sociedade civil, esta poderá propor, por iniciativa popular, alterações na lei orçamentária conforme o § 2º do artigo 105 “Poderão ser apresentadas emendas de iniciativa popular à lei orçamentária, em listas organizadas por três entidades representativas e legalmente constituídas, com formação subscritas, no mínimo, por trezentos eleitores do Município”.

Acerca dos dispositivos de participação popular, a lei orgânica os delimita em múltiplas áreas, tais como no contexto educacional (artigos 112 a 131), cultural (artigos 135 a 136) e ambiental (artigo 149) estabelecendo que o desenvolvimento da Educação, da Cultura e do Meio Ambiente em Bauru serão estruturados a partir da colaboração e contribuição entre poder público e comunidade. Nesses artigos são previstos instrumentos pelos quais a população exercerá sua participação, como os Conselhos Municipais, Fundos Municipais e centros específicos de suporte.

Especificamente no caso da política urbana, objeto deste estudo, a lei orgânica estabelece relação com o plano diretor quanto ao cumprimento das funções sociais que são previstas no Estatuto da Cidade: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado” (BAURU, 1990. Art. 160), sendo descritas nele as especificações da política urbana.

De forma complementar ao plano diretor, a própria lei orgânica apresenta descrições relativas à participação popular em alguns temas, como o desenvolvimento social e de mobilidade urbana. No contexto do desenvolvimento social, a participação popular se dará

por meio do Conselho Municipal de Desenvolvimento Social, e pelo Conselho de Usuários de Transportes de Passageiros do Município de Bauru na mobilidade urbana, sendo ambos os conselhos regulamentados por leis ordinárias.

Essas instâncias de participação são algumas das formas de organização popular dos cidadãos no âmbito do município de Bauru, conforme descrito no artigo 188:

Artigo 188 - Fica assegurada, na forma da lei, a existência de conselhos populares, fundos municipais e órgãos de consulta e assessoramento, que serão compostos com representantes comunitários dos diversos segmentos da sociedade local.

§1º - Os órgãos previstos no artigo terão os seguintes objetivos:

I – discutir os problemas suscitados pela comunidade;

II – assessorar o Executivo e Legislativo no encaminhamento dos problemas;

III – discutir as prioridades do Município, através das administrações regionais;

IV – fiscalizar a administração municipal;

V – auxiliar no planejamento da cidade.

§2º - Os órgãos referidos no parágrafo anterior poderão ser setoriais, para atender áreas ou temas específicos, ou de caráter geral, para atender a administração global.

§3º - A lei definirá funções dos membros dos conselhos populares, fundos municipais e órgãos de consulta e assessoramento, as quais, embora de relevante interesse público, não serão remuneradas.

§4º - Excetuados os casos previstos em Lei Federal ou Estadual, bem como os que envolvam interesse funcional de servidores do Poder Legislativo, fica vedada a indicação de representantes do Poder Legislativo para participarem de Conselhos, Comissões, Fundos ou assemelhados, em qualquer órgão, seja público ou privado (BAURU, 1990).

O §1º apresenta uma série de prescrições quanto a ações que devem ser executadas pelos membros dos conselhos populares, fundos municipais e órgãos de consulta e assessoramento, diante de contextos tidos como problemas públicos. Na lei não são previstas consequências diretas dessas ações, porém infere-se que ao participar dessas instâncias a sociedade – limitada ao alcance de seus membros representantes – poderá chamar a atenção do Poder Público para problemas prioritários e ocasionar sua solução ou, de forma modesta e realista, a produção de políticas públicas que tenham isso como objetivo. Um aspecto relevante do artigo é que a participação no âmbito dos conselhos populares, fundos municipais e órgãos de consulta e assessoramento deverá ocorrer de modo voluntário e sem a possibilidade de remuneração.

Na figura 11 são ilustradas as contingências relacionadas a essas prescrições, com a identificação de contextos antecedentes e consequentes gerais.

Figura 11 – Contingências da Lei Orgânica de Bauru relacionados conselhos populares

| Atores | Contextos Antecedentes | Comportamentos | Consequências | |
|---|---|---|---|--------------------|
| Membros dos conselhos populares, fundos municipais e órgãos de consulta e assessoramento | Problemas públicos identificados como relevantes pela comunidade. | Discutir os problemas suscitados pela comunidade. | Probabilidade de que os problemas identificados pela sociedade sejam agregados à agenda política. | Conting. 16 |
| | | Assessorar o Executivo e Legislativo no encaminhamento dos problemas. | | Conting. 17 |
| | Encaminhamento de problemas públicos pelos poderes executivo e legislativo. | Discutir as prioridades do Município, através das administrações regionais. | | Conting. 18 |
| | Administração e planejamento da gestão municipal. | Fiscalizar a administração municipal. | | Conting. 19 |
| | Direito de informação sobre os atos da administração municipal. | Auxiliar no planejamento da cidade. | Melhoria nos processos de gestão municipal. | Conting. 20 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

A contingência 12 (cf. Figura 9) e a contingência 18 são ratificadas pelos artigos de 191 a 194 que estabelecem o direito de que qualquer cidadão tem de ser informado sobre os atos da administração municipal. Caso necessário, as entidades civis poderão requerer à Câmara Municipal a realização de audiências públicas para esclarecimento de seus atos ou projetos, sendo que na audiência todos os cidadãos interessados poderão participar com direito a voz. Entretanto, apesar da audiência poder se dar por iniciativa popular, sua ocorrência está condicionada à aprovação pelos vereadores.

Ainda com relação ao artigo 188, há a prescrição de que o poder público deverá propor legislação específica que estabeleça a criação e modo de funcionamento de órgãos de assessoramento e consulta para áreas e temas específicos. Tal prescrição é ilustrada na Figura 12.

Figura 12 - Contingências da Lei Orgânica de Bauru relacionada à órgãos de assoreamento e consulta

| Atores | Contextos Antecedentes | Comportamentos | Consequências | |
|------------------------------------|--|--|--|-------------|
| Membros do Poder Público Municipal | <p>Legislação que assegura a existência de órgãos de consulta e assessoramento nas políticas públicas.</p> <p>Áreas e temas específicos que sejam reconhecidos como relevantes pela Sociedade Civil e Poder Público.</p> | <p>Propor legislação específica que estabeleça e delimite órgãos de consulta e assessoramento das políticas setoriais.</p> | <p>Aumento na precisão da identificação de problemas e estratégias relacionadas a determinados contextos do município.</p> | Conting. 21 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

Ao identificar e descrever a contingência 21 no documento, houve o questionamento sobre quais seriam os critérios para definir se um tema merece ou não ser abordado em legislação específica e se demandaria a criação de um órgão de assessoramento próprio. Na lei orgânica não foi identificado direcionamento quanto a esse questionamento, mas pela análise dos demais dispositivos apresentados quanto à gestão democrática, houve o entendimento de que o processo de desenvolvimento da gestão estabelecerá espaço para que tanto o poder público e a sociedade civil dialoguem e identifiquem eventuais setores que demandem aprofundamento por conta de suas especificidades. Tal constatação encontra fundamento no Plano Diretor de Bauru (BAURU, 2008):

Art. 3º - A política urbana e rural do Município atenderá os seguintes objetivos e princípios:

[...]

II - gestão democrática por meio da participação da população, associações representativas dos vários segmentos da comunidade, conselhos municipais, entre eles o Conselho do Município, nas decisões de interesse público, desde a formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e rural;

[...]

XIII - O planejamento do Município deve ser entendido como um processo permanente e dinâmico, com visão sistêmica, transdisciplinar e construído a partir da participação popular para sua sustentação e adequação às demandas locais;

Conforme exposto, o plano diretor é o documento previsto na lei orgânica para especificar e direcionar à participação popular no desenvolvimento da política urbana. No caso de Bauru, o Plano Diretor (BAURU, 2008) delimita o exercício da gestão democrática a partir de instrumentos como as associações representativas e os conselhos municipais que atuaram nas diferentes etapas do ciclo de vida das políticas urbanas. Ainda, os artigos 256,

261, 262, 263 e 264 apontam a “mobilização popular” como estratégia fundamental para que ocorra a gestão democrática prevista no Plano Diretor (BAURU, 2008):

Art.256 - Fica assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da Política de Desenvolvimento urbano e rural, mediante as seguintes instâncias de participação:

- I - Conferência do Município de Bauru;
 - II – assembléias constituídas pelos Setores de Planejamento;
 - III – audiências públicas e plenárias;
 - IV – iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e rural;
 - V – conselhos municipais relacionados à política urbana e rural.
- [...]

Art.261 - A mobilização popular constitui estratégia de gestão democrática do Plano Diretor Participativo e terá como diretriz assegurar aos munícipes oportunidade de participação e organização, buscando conquistas e ampliando o atendimento da Política Pública.

Art.262 - A Política de Mobilização Popular, será compromissada com o desenvolvimento social, devendo:

- I - criar e implementar a educação técnica comunitária, buscando parcerias com as entidades de ensino e pesquisa;
- II - fomentar as iniciativas populares, seu fortalecimento e sua organização;
- III - viabilizar a garantia da qualidade de vida;
- IV – efetivar a participação na gestão pública vivência democrática na cidade.

Art.263 - Constituem estratégias de mobilização popular:

- I – organização dos Movimentos Sociais e Populares, incentivando a criação e funcionamento das Associações de Moradores nos Setores de Planejamento;
- II – elaboração dos Projetos para o desenvolvimento social, em parceria com as secretarias encarregadas das políticas sociais;
- III – desenvolver formação Profissional, semi-industrial e artesanal, em parceria com a Secretaria Municipal do Bem-Estar Social;
- IV – desenvolver programas continuados de Educação e Capacitação Comunitária e de Liderança;
- V – desenvolver projetos e programas que envolvam a comunidade na realização de obras de qualificação dos bairros, buscando novas tecnologias em parceria com instituições de pesquisa;
- VI – fomentar a criação de Incubadoras Populares, Cooperativas e outros sistemas que busquem capacitação, qualificação, inclusão social e geração de emprego e renda;
- VII – fomentar a criação de Centros de Integração Comunitária.

Art.264 - As estratégias obedecerão ao disposto nos artigos desta lei, e que deverão ser acompanhadas de ações administrativas da Prefeitura Municipal, como a modernização e adequação de sua estrutura administrativa visando dar atendimento as diretrizes, orientações, e providências prioritárias como:

[...]

- II – regulamentação e instalação do Conselho Municipal da Cidade;

Em geral, tais artigos descrevem contextos e ações necessárias para o estabelecimento da mobilização e participação popular na gestão urbana municipal. No artigo 264 o Plano Diretor atribuí à Prefeitura Municipal ações de regulamentação e instalação do Conselho

Municipal da Cidade. De forma específica, é prevista a “Criação de um Conselho Municipal de Mobilidade com a finalidade de assegurar a participação comunitária na elaboração de diretrizes para a implantação de políticas voltadas à mobilidade urbana do Município” (BAURU, 2008, art. 172). As disposições sobre o Conselho Municipal de Mobilidade são dispostas em legislação própria e não constam no Plano Diretor. Os aspectos relacionados ao Conselho do Município são indicados no Plano Diretor (BAURU, 2008):

Art.247 - Fica criado o Conselho do Município de Bauru que terá caráter deliberativo, composto por 33 (trinta e três) membros, obedecidos os seguintes critérios:

[...]

Art.248 - O Conselho do Município de Bauru poderá instituir Comitês Temáticos permanentes e Grupos de Trabalho específicos.

Art.249 - Compete ao Conselho do Município de Bauru:

I – acompanhar e avaliar a implementação da política municipal de desenvolvimento urbano e rural, em especial as políticas de habitação, de saneamento ambiental, de transporte e de mobilidade urbana, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos constantes ao Plano Diretor Participativo;

II – analisar questões relativas à aplicação do Plano Diretor Participativo;

III – propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e debater propostas e emitir pareceres sobre alteração da Lei do Plano Diretor Participativo;

IV – acompanhar a execução dos planos de interesse do desenvolvimento urbano e rural sustentável;

V – acompanhar a elaboração e implementação dos Planos Urbanísticos Setoriais;

VI – propor ao Poder Executivo projetos de Lei de interesse do desenvolvimento urbano e rural, além de emitir pareceres sobre propostas de lei de cunho urbanístico;

VII – zelar pela integração das políticas setoriais;

VIII – monitorar cumprimento de metas e indicadores urbano e rural;

IX – analisar relatórios anuais de Gestão da Política de Desenvolvimento Urbano e Rural;

X – convocar, organizar e coordenar, juntamente com o Poder Público, as audiências, plenárias, conferências e assembleias dos Setores de Planejamento e do Município;

XI – acompanhar a aplicação dos instrumentos previstos nesta Lei;

XII – acompanhar e subsidiar a elaboração de planos de metas como Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA), e Orçamento Popular Participativo (OP);

XIII – elaborar relatórios anuais e planos de trabalho futuros;

XIV – elaborar e aprovar seu regimento interno;

XV – propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política municipal de desenvolvimento urbano e rural sustentável;

XVI – estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social, visando fortalecer o desenvolvimento urbano e rural sustentável;

- XVII - acompanhar e fiscalizar os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural, solicitando, se necessário, o auxílio do órgão de Finanças e Jurídico do Poder Executivo;
- XVIII - aprovar as contas do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural.

Como se pôde observar, tais artigos apresentam prescrições aos membros do Poder Público, especificamente à Prefeitura Municipal, e aos membros do Conselho do Município quanto ao estabelecimento da gestão democrática. Estas contingências são ilustradas na Figura 13.

Figura 13 – Contingências do Plano Diretor de Bauru sobre o estabelecimento da gestão democrática.

| Atores | Contextos Antecedentes | Comportamentos | Consequências | |
|------------------------------------|--|---|--|-------------|
| Membros do Poder Público Municipal | Planejamento e Desenvolvimento das políticas urbanas municipais. | Criar um Conselho Municipal de Mobilidade. | Participação popular nas políticas de mobilidade urbana. | Conting. 22 |
| | | Criar e regulamentar o Conselho do Município de Bauru. | Participação de vários setores nas políticas urbanas. | Conting. 23 |
| | | Desenvolver as ações de mobilização popular descritas nos art. 256, 261, 262 e 263. | Contempladas as disposições quanto à participação da sociedade nas políticas públicas. | Conting. 24 |
| Membros do Conselho do Município | Demandas dos diferentes setores da sociedade. | Desenvolver as ações descritas nos art. 248 e 249. | Reconhecimento de demandas da sociedade como problemas públicos; Obtenção de políticas setoriais alinhadas as demandas da sociedade e do poder público. | Conting. 25 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

No contexto das políticas urbanas, o artigo 243 do Plano Diretor expõe como recurso da gestão democrática o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – SMPG, criado para instituir “estruturas e processos democráticos e participativos, que visam permitir o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana e rural” (BAURU, 2008, art. 243). A descrição da composição e objetivos do SMPG são descritas nos artigos 244, 245 e 246:

Art.244 - O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão será composto pelos seguintes:

- I – Conselho do Município de Bauru;
- II – Sistemas de Informações Municipais;
- III – Instituto de Planejamento e Desenvolvimento de Bauru;
- IV – Secretarias Municipais;
- V – Instrumentos de Democratização;

Art.245 - São objetivos do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – S.M.P.G., dentre outros, os seguintes:

- I – criar canais de participação da sociedade na gestão municipal da política urbana, fortalecendo a participação nos Setores de Planejamento;
- II – garantir eficácia à gestão, visando à melhoria da qualidade de vida;
- III – instituir um processo participativo, permanente e sistemático que subsidie os planos de metas: Plano Plurianual – P.P.A., Lei de Diretrizes Orçamentárias – L.D.O, Lei Orçamentária Anual – L.O.A., Orçamento Participativo e atualização e revisão do Plano Diretor Participativo.

Art.246 - O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão – S.M.P.G. desenvolverá suas atividades em regime de colaboração mútua com os seguintes organismos e estruturas em vigor, além de outros a serem criados:

- I – Conselho do Município de Bauru;
- II – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável de Bauru;
- III – Conselho Municipal de Habitação;
- IV – Fundo Municipal de Habitação;
- V – Fundo Municipal de Infra-estrutura urbana;
- VI – Fundo Municipal do Meio Ambiente;
- VII – Fundo Municipal de Infra-estrutura em Mini-distritos;
- VIII – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e Rural;
- IX – Sistema de Informações Municipais.

Os objetivos do SMPG de instituir processos democráticos e contínuos de planejamento e gestão da política urbana seriam obtidos a partir da articulação de diversos órgãos da estrutura do poder público municipal e de participação e mobilização popular, descritos no artigo e 244 e 246. O SMPG seria responsável ainda por criar canais e instituir processos de participação popular que subsidiem as políticas públicas municipais, garantindo a eficácia na aplicação das políticas urbanas e o fortalecimento da participação nos setores de planejamento, visando o desenvolvimento de políticas que resultem em melhoria da qualidade de vida da população como consequência de longo prazo. A Figura 13, a seguir, ilustra as contingências identificadas.

Figura 14 – Contingências do Plano Diretor de Bauru sobre o funcionamento do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão

| Atores | Contextos Antecedentes | Comportamentos | Consequências | |
|------------------------------------|--|---|--|--------------------|
| Membros integrantes do SMPG | Planejamento e Desenvolvimento das políticas urbanas municipais. | Instituir estruturas e processos descritos no art. 245. | Aumento da eficiência dos processos relacionados às políticas urbanas. | Conting. 26 |
| | | Criar canais de mobilização e participação popular. | Participação de vários setores da sociedade nas políticas urbanas. | Conting. 27 |
| | | Acompanhar a evolução das demandas apresentadas pela população. | Monitoramento e avaliação contínuo das demandas apresentadas pela população. | Conting. 28 |

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

Outra competência dos membros do Conselho do Município de Bauru está relacionada aos objetivos do Plano Diretor de garantir que a propriedade e o solo urbano cumpram sua função socioambiental (BAURU, 2008):

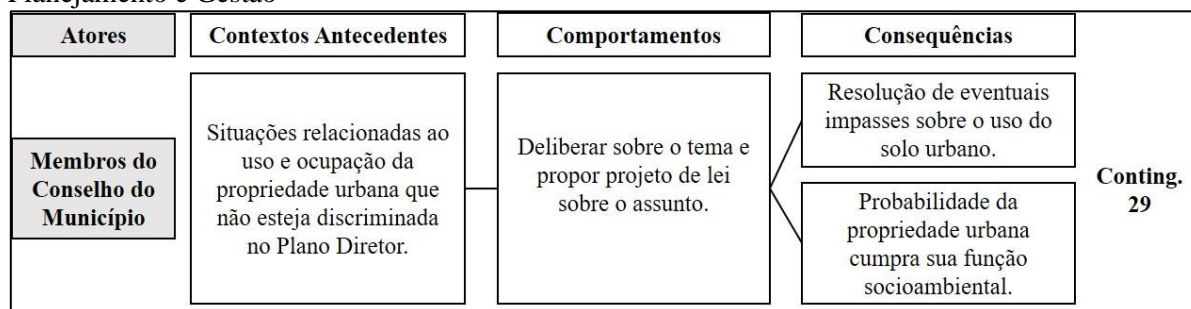
Art. 2º- O presente Plano Diretor Participativo estabelece diretrizes gerais aplicáveis em todo o território do Município, bem como instrumentos da política urbana, estabelece a função sócio-ambiental da propriedade, além de:

I - delimitar as áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, nos termos do artigo 5º do Estatuto da Cidade;

Art.92 - O parcelamento, edificação ou utilização compulsória do solo urbano poderá incidir sobre outras áreas não listadas por este Plano Diretor, através de Lei específica, desde que deliberado pelo Conselho do Município.

Nesse sentido, é prescrito pelo Plano Diretor que os membros do Conselho do Município deverão deliberar e propor projeto de lei para regularizar situações relacionadas a ocupação e uso da propriedade urbana que não eventualmente não cumpra os requisitos estabelecidos quanto a função socioambiental da propriedade. Há que se esclarece que essa deliberação só se dará sobre áreas e setores que não estejam discriminados no Plano Diretor e que necessitem de especificações em razão de impasses gerados pela ausência de especificações. A contingência 29, ilustrada na Figura 15, apresenta tal prescrição.

Figura 15 - Contingências do Plano Diretor de Bauru sobre o funcionamento do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão



Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados do estudo.

4.3 DESCRIÇÃO DA PRÁTICA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO ESTRATÉGIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

Esta seção abrange a descrição da prática de participação popular, tendo como instrumento de análise o *checklist* proposto por Carrara et al. (2013). Conforme indicado e detalhado na seção de método (*Fase 3 da Etapa 1*), o *checklist* foi adaptado e utilizado para descrever a prática de participação popular prescrita nos documentos legais que foram alvo de análise (*Fase 2 da Etapa 1*) e descritos nas seções 4.1 e 4.2.

Para tanto, optou-se por didaticamente estruturar esta seção em cinco tópicos sequenciais, seguindo o percurso proposto pelo *checklist* que contém um conjunto de cinco itens: 1) finalidade do projeto em relação à prática cultural; 2) avaliação da história comportamental das práticas atuais; 3) identificação de reforçadores de curto e longo prazo e os possíveis efeitos na prática proposta; 4) planejamento e disponibilidade de reforçadores à população; 5) considerações preliminares para a nova prática cultural.

4.3.1 Finalidade do projeto em relação à prática cultural – primeiro item do checklist

O primeiro item do *checklist* objetiva avaliar a(s) finalidade(s) da proposta de intervenção em delineamento cultural a ser desenvolvida, examinando se esta proposta pretende: a) eliminar prática cultural vigente, b) enfraquecer prática cultural já existente, c) instalar nova prática cultural, e/ou d) fortalecer uma prática cultural já vigente. No caso, o instrumento é direcionado a um contexto preliminar à intervenção e proposição das mudanças nas práticas vigentes. É importante destacar que neste estudo em particular o objeto de análise corresponde a um conjunto de ações diversificadas que têm sido gradualmente propostas e

implantadas por meio de legislação vigente, ou seja, não se está analisando a proposição de um projeto pontual de intervenção que ainda passará por processo de implantação. Nesse sentido, para efeito de análise no presente estudo, a Gestão Democrática foi concebida como um projeto contínuo de intervenção em contexto social relacionado ao desenvolvimento das políticas públicas no Brasil, buscando fortalecer práticas de participação da sociedade civil.

Conforme contextualizado nos capítulos iniciais desta tese, esse projeto contínuo tem início, de forma mais informal, entre o final da década de 1970 e meados da década de 1980, e se desenvolve nas décadas subsequentes sendo formalizado, impulsionado e direcionado pela Constituição Federal de 1988 e legislação posterior que estabelecem mudanças das práticas centradas no Estado, e em seus membros formalmente instituídos, sendo figura de monopólio na proposição e execução das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988, corresponde ao documento seminal que busca modificar e fortalecer práticas políticas, prevendo a obrigatoriedade de que as políticas públicas contemplem a participação da sociedade civil em todo o seu horizonte. Anteriormente a esse período, existiam poucos espaços formais de voz para os demais membros da sociedade apresentar propostas e demandas, além de raros dispositivos institucionais para participação e controle nas decisões.

O modelo de política pública até então consistia em um paradigma estatista, no qual o Estado monopolizava o fazer e o pensar políticas públicas (SOUZA, 2006, 2007), acarretando uma série de incoerências nas diversas etapas do ciclo de vida das políticas públicas. Estas eram falhas não apenas em identificar os problemas a serem solucionados, mas em todas as etapas de planejamento e execução, sobretudo porque essas questões eram tratadas por agentes que não representavam os interesses daqueles que viriam a ser alvo dos resultados da política pública (ROLNIK, 2013).

Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988, bem como as emendas e leis subsequentes, em geral materializadas via um conjunto de leis complementares, programam contingências que visam mudanças das práticas culturais em vigor no contexto político brasileiro. Tais contingências foram descritas e analisadas durante a Etapa 1 deste estudo e sua síntese apresentada nas duas primeiras seções deste capítulo.

A partir dessa descrição das relações comportamentais nos documentos legais, foi possível observar que as prescrições da Constituição de 1988 não visam diretamente eliminar ou enfraquecer – respectivamente, itens a e b do *checklist* – o conjunto de práticas relacionadas ao monopólio do Estado no desenvolvimento das políticas públicas. A Constituição mantém o papel fundamental do Estado no pleno desenvolvimento das políticas brasileiras, algo que pode ser observado em praticamente todas as 29 contingências analisadas.

Tanto nos documentos estudados nesta pesquisa como naqueles analisados por outros autores, a exemplo do Estatuto da Criança e do Adolescente (PRUDÊNCIO, 2006; TODOROV et al., 2004), do Estatuto da Pessoa com Deficiência (CABRAL, 2007), da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (CARVALHO, 2013; CARVALHO; TODOROV, 2016), da Política Nacional de Atenção à Saúde dos Povos Indígenas (SILVA, 2017), da Política Nacional de Saúde Mental (LIMA, 2018), dentre outras, foi comum observar uma série de prescrições ao Estado brasileiro – mais especificamente, aos indivíduos que compõem suas diversas instituições e instâncias.

Assim, entende-se que os objetivos do projeto iniciado formalmente com a nova Constituição visam instalar uma nova prática cultural a partir do fortalecimento de práticas já existentes – respectivamente, itens c e d do *checklist* – promovendo uma expansão das experiências participativas iniciadas ainda na década de 1980 (AVRITZER, 2002, 2012, 2016; GUGLIANO et al. 2008; SOUZA, 2001), como é o caso dos Orçamentos Participativos, modelos de orçamento público em governos locais, que foram gradualmente implementados ao final da década de 1980 nos municípios governados pelo Partido dos Trabalhadores, e que tinham efeito redistributivo, por meio de consulta à população as regiões que possuíam mais necessidades eram identificadas e recebiam prioridade na distribuição dos investimentos em obras e serviços públicos (GUGLIANO et al., 2008; SOUZA, 2001).

De forma geral, a nova prática a ser instalada corresponde a um modelo de gestão e governança em coparticipação entre as instituições do poder público e da sociedade civil. Tal prática se manifestaria por meio de estratégias, dentre outras, como a previsão de proposição de projetos de lei por iniciativa popular, a institucionalização da participação representativa via conselhos gestores de política pública em paridade entre sociedade civil e membros do poder público (BRASIL, 1988).

Especificamente, no caso do desenvolvimento e planejamento urbano e da gestão das cidades, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) corresponde à estratégia de expansão e fortalecimento das práticas relacionadas à participação popular previstas na Constituição. Tal estratégia se dará a partir do uso de uma série de instrumentos, como a “gestão orçamentária participativa” (BRASIL, 2001, art. 4º e art. 44) e a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (BRASIL, 2001, art. 2º). Esse conjunto representa o fortalecimento das práticas associadas ao estabelecimento de órgãos colegiados de política urbana, e a

iniciativa popular de proposição de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, art. 43).

Historicamente, o processo de desenvolvimento urbano se deu de modo pouco planejado e articulado entre os entes federados (MARICATO, 2014; BRASIL, 2004; ROLNIK, 2009), dificultando a identificação e o desenvolvimento de ações que visassem mitigar problemas públicos reconhecidos pela maior parte da população – ou pela população-alvo – e não apenas pelo poder público (ROLNIK, 2009). Conforme apontado por Lourencetti e Carrara (2017), o Estatuto da Cidade apresenta prescrições aos agentes públicos quanto ao desenvolvimento da política urbana, estabelecendo novas contingências relacionadas a participação da população nesse contexto. A PNMU (BRASIL, 2012), mais recente, objetivou estabelecer novas práticas no contexto urbano, aprimorando as previstas na Constituição e no Estatuto da Cidade, prioritariamente aquelas associadas à mobilidade urbana e o fortalecimento das práticas de participação da sociedade civil, como a previsão de envolvimento desta na estruturação das políticas locais de mobilidade urbana.

Especificamente no território de Bauru, as regras do jogo são postas pela Lei Orgânica municipal (BAURU, 1990) que apresenta contingências prescritivas sobre como a participação popular deverá ocorrer. Os documentos subsequentes e derivados da Lei Orgânica, apontam para especificações que dão maior refinamento e pontualidade na descrição das contingências, visando o fortalecimento das práticas inicialmente previstas na Constituição e Estatuto da Cidade. Especificamente, o art. 188 da Lei Orgânica (BAURU, 1988) assegura a existência de espaços de participação representativa, como os conselhos populares, fundos municipais e órgãos de consulta e assessoramento compostos por representantes comunitários de diversos segmentos da sociedade em temas ou setores que se julgar necessário.

4.3.2 Avaliação da história comportamental das práticas atuais – segundo item do checklist

Quanto a história comportamental das práticas atuais, conforme abordado, o período que antecede a década de 1980 é marcado por um predomínio do caráter institucional das políticas públicas, seguindo abordagem Estatista (SECCHI, 2017b), com monopólio do Estado e de seus atores institucionais. Nesse período, eram comuns práticas relacionadas ao desenvolvimento de políticas por meio de processos decisórios formalmente constituídos (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010), fechados e permeáveis a interesses privados (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010;

MARQUES, 2017). O já mencionado processo de desenvolvimento urbano brasileiro (MARQUES, 2017; BRASIL, 2004; ROLNIK, 2009) ilustra com propriedade este aspecto das políticas públicas.

Apesar de no item anterior ter-se afirmado que a Constituição buscou implantar e fortalecer uma nova prática de funcionamento da gestão pública, é importante frisar que a Constituição não cria a participação popular nas políticas públicas, mas a institucionaliza por meio da gestão democrática e fortalece a presença da população em espaços representativos, consultivos e decisórios, algo ainda escasso em momentos anteriores (CAVALCANTE, LOTTA, OLIVEIRA, 2018). Nesse sentido, há uma mudança no processo histórico e de organização da política e da administração pública brasileira²⁷, de suas instituições e atores.

Traçando um percurso por tal processo, Abrucio, Pedroti e Pó (2010) resgatam que no período colonial (1500-1808) a administração pública era marcada pelo “centralismo excessivamente regulamentador” (p. 29), resultante do controle estritamente centralizado na metrópole de todas as atividades administrativas desenvolvidas no Brasil. Os autores detalham que esse modelo de administração convivia com uma segunda forma de direção, o chamado “patrimonialismo local” (p. 29) que tinha origem em aspectos descentralizados de poder – em relação à metrópole. Tal modelo correspondia a uma “privatização do espaço público” (p. 29) e consistia em uma estrutura de governança local, originada em razão da metrópole não alcançar todo o território brasileiro (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010).

Esse modelo só começa a se modificar com a chegada da família real ao país (1808) e a posterior independência (1822) (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). As mudanças resultantes desses eventos consistiram em uma alta burocratização e formação de um modelo de gestão centralizado em grupos específicos. Segundo Abrucio, Pedroti e Pó (2010), esse modelo de administração possuía duas funcionalidades principais:

Ela foi essencial para construir a nação brasileira, evitando o fracionamento que marcou o restante da América Latina e mitigando o localismo oligárquico presente no país. Mas o fez também reduzindo a esfera pública ao comando patrimonial dos agentes estatais. Em outras palavras, havia uma alta burocracia selecionada pelo mérito, mas que não era pública e tampouco controlada publicamente, nem no sentido liberal nem em termos democráticos. A alta burocracia respondia, basicamente, ao imperador, o mesmo que centrava em si todos os quatro poderes definidos pela Constituição de 1824 (p. 32).

²⁷ Para informações mais detalhadas sobre esse processo e as Reformas Administrativas da Gestão Pública brasileira, consultar Abrucio, Pedroti e Pó (2010) e Abrucio e Loureiro (2018).

Os anos iniciais da República Velha (1889-1930) mantiveram, com algumas modificações ao longo de todo o período, as características centralizadoras, acompanhadas de pressões políticas das Forças Armadas em favor de um Estado nacional forte e centralizador (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010). Na sequência, o primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) manteve, após “um breve período de intenções democráticas” (AVRITZER, 2002, p. 569), o viés autoritário e de centralização política e administrativa, “o paradigma varguista era o do controle das elites locais e não o da transformação política e gerencial dos governos subnacionais” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 41-42). Assim “ampliou a diferença entre a qualidade da burocracia federal e a precariedade administrativa da maioria dos estados e municípios” (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 42). Ou seja, ainda que se apresentasse como democrática, a centralização era mantida pelo fortalecimento da figura e controle das ações pelo Estado nacional e pela diminuição da estrutura e poderio dos governos locais.

O período entre anos de 1945 a 1964 foi marcado por intensa instabilidade política e democrática, sobretudo em razão das constantes ameaças das Forças Armadas que questionaram o segundo governo Vargas (1950-1954), de Juscelino Kubitschek (1955-1961), forçaram a renúncia de Jânio Quadros (1961) e depuseram João Goulart (1961-1964) por meio de golpe militar no ano de 1964 (AVRITZER, 2002). Conforme resume Avritzer (2002), “entre 1945 e 1964, o regime político dominante foi uma forma instável de populismo semidemocrático” (p.569), e o desenvolvimento de políticas nacionalistas que contaram com o apoio de classes populares, grupos políticos e de parcela militar. Nesse período o Brasil experienciou momentos de ligeiro protagonismo da sociedade civil que passou a se organizar e se mobilizar de forma coletiva e, em alguns casos, institucional, como em sindicatos, para a apresentação de reivindicações e demandas em diversas áreas e temas, como na educação, habitação, saúde, urbanismo, dentre outras. Entretanto, tal movimento foi enfraquecido com a mudança no regime de governo. Nesse processo, o Congresso Nacional foi fechado em duas ocasiões (1968 e 1977), as eleições presidenciais e a maior parte dos direitos civis foram suspensas (AVRITZER, 2002).

Em suma, o regime militar, imposto entre os anos de 1964 e 1985, representou um período de redução e cerceamento de direitos civis e políticos, baseando-se no autoritarismo como estratégia de legitimação de poder e governo:

Com o golpe de 1964, os militares assumiram o poder e exerceram-no de forma autoritária, embora tenham procurado, em maior ou menor, medida ao longo do período, apoio em parcelas da elite política e social para

legitimar sua autoridade. O principal instrumento de legitimação simbólico, além de um patriotismo difuso e do discurso anticomunista, advinha de uma ideologia antipolítica e tecnoburocrática, a partir do qual o regime se definia como um instrumento ‘modernizador’ do país (ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010, p. 47).

A década de 1980 vivenciou um contexto de intensa transformação da sociedade brasileira (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Especificamente no campo político, houve o processo de redemocratização e transição do governo militar para o civil, fortemente marcado por movimentos sociais (GOHN, 2011). A intensa mobilização popular e os debates gerados influenciaram as deliberações da Assembleia Nacional Constituinte de 1986 que, posteriormente, resultou na promulgação da Constituição Federal de 1988 (AVRITZER, 2012; CYMBALISTA, 2006).

A nova Constituição representou um marco na institucionalização da participação da sociedade nas políticas públicas, sendo descritas regras legais quanto a ampliação de direitos sociais e a participação dos cidadãos, por meio de mecanismos e instrumentos formais de democratização do Estado brasileiro (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018). A Constituição também gerou transformações que afetaram a gestão e a atuação da administração pública, modificando o funcionamento do Estado em torno de um modelo de governança democrática (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). Tal governança estabelece uma reconfiguração e o estabelecimento de novas instituições e regras formais e informais que articulam interesses, objetivos e capacidade de influência dos diversos atores envolvidos no processo de construção de políticas públicas (CAVALCANTE, LOTTA, OLIVEIRA, 2018).

Também sobre o desenvolvimento do Estado brasileiro entre as décadas de 1920 e 1980, Bacelar (2003) complementa caracterizando o Estado como uma instituição “caráter desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário” (p. 1). Para a autora há uma herança histórica associada à função atribuída ao Estado:

O Estado era o promotor do desenvolvimento e não o transformador das relações da sociedade. Um Estado conservador que logrou promover transformações fantásticas sem alterar a estrutura de propriedade, por exemplo. Nessa fase, o grande objetivo do Estado brasileiro era consolidar o processo de industrialização. Desde o começo do século, optou-se pela industrialização. A grande tarefa era consolidar esse processo e fazer do Brasil uma grande potência. Assim, o grande objetivo era de ordem econômica: construir uma potência intermediária no cenário mundial. O Estado desempenhava a função de promover a acumulação privada na esfera produtiva. O essencial das políticas públicas estava voltado para promover o crescimento econômico, acelerando o processo de industrialização, o que era pretendido pelo Estado brasileiro, sem a transformação das relações de propriedade na sociedade brasileira (BACELAR, 2003, p. 1-2).

Nota-se que nesse processo histórico a agenda política brasileira esteve pautada em interesses econômicos de fortalecimento do Estado. O compromisso da elite política e governamental do país ao longo de praticamente todo século XX era o com o desenvolvimento e a modernização, objetivando transformar um país eminentemente rural em um país desenvolvido (AVRITZER, 2012). Nesse sentido, as práticas políticas tinham sua manutenção amparada em seus produtos, sendo “bem-sucedida” em transformar um país densamente rural na década de 1940, na décima economia industrial do mundo nos anos de 1980 (AVRITZER, 2012; BACELAR, 2003).

Nesse sentido, práticas centralizadoras do Estado seriam extremamente funcionais para a manutenção de tal agenda, de modo que o próprio Estado e suas instituições atuariam na identificação daquilo que seria tido como um problema público (SECCHI, 2017b) e, por consequência, direcionaria – se necessário à revelia da população – as ações imperativas para dar conta dos problemas. Como destacado por Bacelar (2003), a postura adotada pelo Estado foi de execução e não de regulação, ou seja, a preocupação estava puramente na execução de seus projetos de interesse e não na regulação e negociação junto a sociedade dos espaços políticos e de pautas sociais.

Além de tal funcionalidade, é possível apontar uma certa tradição por um modelo centralizador, conservador e autoritário. Desde o período colonial (1500-1822) até o final da ditadura militar (1985), com ligeiros momentos de soberania popular, o Brasil foi governado por modelos de gestão centrados em figuras de autoridade, seja a monarquia proveniente da metrópole ou os governos que flertaram com a ditadura, como os de Getúlio Vargas e dos militares pós-1964. Atentando para o funcionamento e organização do Estado nesses períodos, é possível observar um certo culto messiânico – ainda que imposto pela força do autoritarismo e tradição – à figura dos governantes que reuniram força suficiente para liderar a organização da sociedade e o desenvolvimento do Estado.

Nessa perspectiva, é possível apontar que a manutenção de determinadas práticas por meio de tradições e costumes se dê em função de controle cerimonial (CARRARA, 2008; GLENN, 1986; SKINNER, 1953/2003), que mantém as práticas em função de consequências sociais e arbitrárias, derivadas do poder estabelecido pela agência de controle (SKINNER, 1953/2003), no caso o governo. Raramente os indivíduos que se comportam sob controle dessas consequências arbitrárias obtém algum benefício direto ou indireto em razão de mudanças ambientais que seu comportamento tenha gerado (GLENN, 1986). Entretanto, destaca-se que no caso de agentes públicos, enquanto membros da agência de controle, esses

ocupam posição privilegiada em relação ao restante da sociedade e têm acesso a reforçadores que atuam na manutenção própria agência e das práticas de seus membros (SKINNER, 1953/2003).

Em geral, o controle cerimonial é mantido por meio de reforçamento negativo a partir do seguimento de regras que especificam apenas o comportamento que deve ser seguido e não as alterações ambientais promovidas por ele, o que pode impedir variabilidade nas ações que são desenvolvidas. Conforme sintetiza Carrara et al. (2013), o controle cerimonial se dá pela ausência de clareza na explicitação das relações de contingência que “‘historicamente’ as instituições responsáveis pelo controle do comportamento de pessoas em grupo, em vários segmentos, passaram a ser automaticamente obedecidas em função das regras que detêm” (p. 115).

Diante disso, é possível observar que as práticas relacionadas ao modelo de gestão centralizado na figura do Estado e com ausência de participação relevante da sociedade civil estavam associadas à funcionalidade na manutenção de interesses privados em detrimento de interesses coletivos. Além disso, nota-se que havia a possibilidade de adoção – sem questionamentos – de pautas que os governantes entendiam como prioritárias. A história de instalação de tal prática parece associada a própria origem do Estado brasileiro, sendo mantida e ratificada ao longo dos anos.

Além disso, ao considerar as distinções entre os diferentes modelos de governo historicamente vivenciados no Brasil, Avritzer (2012) afirma que o modelo de desenvolvimento das políticas públicas seguia a própria forma de arranjo da sociedade brasileira. As práticas políticas e de organização da sociedade dificultavam uma eventual divisão entre público e privado, uma vez que até meados da segunda metade do século XX o Brasil consistia em um país em que a maior parte da população vivia no campo, as grandes propriedades privadas se tornavam o local de exercício de dominação econômica e política (AVRITZER, 2012). Tal característica na organização social fortalecia os grandes produtores rurais e distanciava a população dos principais centros de decisão o que, por consequência, gerava o apartamento da presença da sociedade civil na construção das políticas.

Assim, diante de todo o exposto, nota-se que a história comportamental das práticas de gestão pública foi construída e fortalecida ao longo dos anos devido a funcionalidade que tal prática apresentava àqueles que ocupavam as funções de controle da sociedade. O modelo de administração pública com características autoritárias e centralizadoras acabou por se manter e ser transmitidos para as gerações seguintes na medida em que seus produtos (e efeitos) permaneceram úteis àqueles que direcionavam a política no país.

Quanto às alterações nas práticas políticas apresentadas, percebe-se que as primeiras experiências participativas (AVRITZER, 2002, 2012, 2016; GUGLIANO et al., 2008; SOUZA, 2001) envolveram modificações no modelo político centralizador, e foram desenvolvidas mesmo antes da promulgação da Constituição, mas encontraram pouco oxigênio para fortalecer a participação popular nas políticas públicas. Tal fortalecimento só se dá acompanhado de outras mudanças sociais da década de 1980, concomitante ao enfraquecimento do poder e controle instituído pelo regime político no período. Nesse contexto, a instalação de uma nova prática, baseada em práticas anteriores (AVRITZER, 2002, 2012, 2016; GUGLIANO et al. 2008; SOUZA, 2001), com maior escala e capilaridade, sustentada em nível nacional e institucional via Constituição Federal parece ter contribuído para a participação crescente da sociedade no processo de políticas públicas.

Além disso, o processo de descentralização político-administrativa também parece ter sido crucial no favorecimento da participação popular, uma vez que há a redução na centralização do poder em nível federal e o aumento do poder em nível municipal/regional, de modo que os governos locais protagonizem as políticas públicas. Esse processo de regionalização governamental também aparenta ter configurado maior espaço de possibilidades à participação da sociedade civil no processo decisório, pois a população pode se dispor de maneira próxima dos centros de decisão.

4.3.3 Identificação de reforçadores de curto e longo prazo e os possíveis efeitos na prática proposta – terceiro item do checklist

O terceiro item do *checklist* visa explorar os eventuais reforçadores, de curto e longo prazo, passíveis de aplicação para “modelagem e consolidação dos comportamentos que compõem as práticas culturais requeridas” (CARRARA et al., 2013, p. 107). O processo de modelagem consiste em um procedimento analítico-comportamental de ensino de novos comportamentos por meio de reforçamento e seleção de comportamentos que sucessivamente se aproximem de um determinado comportamento-alvo (SKINNER, 1953/2003), favorecendo a aprendizagem de novos comportamentos que, eventualmente, estejam associados a uma determinada prática.

No caso do contexto analisado por este estudo, notou-se que não há a delimitação de um procedimento de aprendizagem compatível com a modelagem. Há que se destacar – ainda que seja relativamente explícito – que os documentos não foram propostos por analistas do comportamento, logo não seria esperado que houvesse a proposição de procedimentos de modelagem, baseados na Análise do Comportamento, como o descrito e previsto no *checklist*.

Entretanto, pôde-se observar que os documentos apresentam delimitações de consequências potencialmente reforçadoras aos comportamentos compatíveis com a prática em questão. Tais consequências seriam responsáveis por selecionar e manter o comportamento dos envolvidos no processo de implementação da legislação, fortalecendo a emissão das ações que sejam compatíveis com as práticas de participação popular.

Observou-se que as contingências prescritas nos documentos analisados objetivam a instalação e manutenção das práticas relacionadas à participação popular. Mais especificamente, visam selecionar os comportamentos dos indivíduos que atuam no processo de desenvolvimento das políticas públicas, fortalecendo comportamentos que sejam compatíveis com a prática em questão. As contingências apresentaram múltiplas consequências, com eventuais diferenças para cada indivíduo envolvido.

Essas contingências, descritas na seção 4.1, tiveram suas consequências examinadas de acordo com o tipo de mudança ambiental que ocasionariam e os efeitos esperados sobre o comportamento dos envolvidos. Seguindo tal exame, as consequências foram classificadas e agrupadas em quatro categorias, conforme exposto no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 – Classificação das consequências identificadas nas contingências sobre a gestão democrática.

| Categoria | Descrição da consequência | Contingências identificadas | Temporalidade dos efeitos |
|---|--|--|----------------------------------|
| a) seguimento e cumprimento de regras. | Agrupa as consequências relacionadas à efetivação das disposições e regras previstas nos documentos e que evitam sanções por improbidade administrativa e/ou perda de recursos ao município. | 1, 5, 8, 10, 11, 15, 22, 23 e 24. | Curto prazo |
| b) identificação de problemas públicos | Contempla as consequências relacionadas ao aumento na precisão do reconhecimento de problemas públicos, sobretudo aqueles identificados pela sociedade civil. | 2, 3, 4, 16, 17, 18, 21, 25 e 28. | Longo prazo |
| c) aperfeiçoamento da gestão democrática. | Engloba consequências relacionadas à implementação e aperfeiçoamento dos processos de gestão municipal via fortalecimento da gestão democrática. | 6 ^{1,2} , 9, 12, 13, 14, 19, 20, 26 e 27. | Longo prazo |
| d) função social da cidade. | Abrange as consequências relacionadas ao estabelecimento da função socioambiental da cidade e da propriedade urbana e melhoria da qualidade de vida da população. | 6 ^{1,2} , 7 e 29. | Longo prazo |

Fonte: elaborado pelo autor a partir das contingências descritas nas seções 4.1 e 4.2.

Notas: ¹A contingência 6 apresentou duas consequências, sendo estas se associaram a categorias diferentes;

² As consequências da contingência 6 estão relacionadas à obtenção, em curto prazo, do instrumento básico da política urbana que, em longo prazo, poderá auxiliar na obtenção da função social da cidade. Por estes aspectos, a contingência apresentou consequências entendidas como de curto e longo prazos.

Quanto à identificação das consequências, é importante elucidar que os efeitos dos eventos subsequentes sobre os comportamentos não são relações exatas, ou seja, um evento poderia ou não ter efeito seletivo sobre um determinado comportamento ou prática (DITTRICH, 2010). Nesse sentido, análises como a que este estudo desenvolveu – observação de prescrições comportamentais de documentos – possibilitariam apenas inferências das eventuais relações comportamentais que poderiam estar vigorando – ou vir a ocorrer no futuro. Conforme salientado por Dittrich (2010), somente observações empíricas possibilitariam a confirmação de que os efeitos previstos de fato ocorreram e se os eventos têm, de fato, função de consequência. No caso dos documentos analisados, notou-se que estes visam estabelecer uma série de contingências para selecionar determinados comportamentos que sejam compatíveis com as práticas de participação popular. Seus efeitos, entretanto, são incertos, uma vez que os indivíduos também podem estar sob controle de outras contingências que acabam por selecionar outros repertórios comportamentais. Isto explicaria o porquê eventualmente são observados casos que retratam desvios de condutas éticas dos gestores públicos, como em situações de corrupção (cf. CARRARA; FERNANDES, 2018) ou improbidade administrativa.

Conforme indicado no Quadro 3 houve relativa carência da descrição de consequências de curto prazo ou que estejam disponíveis de forma imediata. Em geral, nos documentos, essas consequências remetem ao cumprimento e seguimento das regras prescritas na legislação por parte dos agentes públicos, o que evitaria eventuais punições em decorrência do “não cumprimento” das prescrições estabelecidas pela lei ou quando as ações produzirem algum tipo de dano ou perda à população. Tais consequências envolvem a punição de comportamentos tidos como incompatíveis com a prática de participação popular e visam evitar eventuais prejuízos à população. Em geral, tais consequências correspondem a sanções de improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 que “dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional”.

Observa-se que leis como a Lei nº 8429/92 (BRASIL, 1992) são formuladas para controlar o comportamento dos atores, sobretudo governamentais, envolvidos na gestão pública, especificando um entrelaçamento de contingências que envolvem comportamentos

de diferentes indivíduos (TODOROV, 2005) e a consequenciação de seus atos avaliados como ilícitos. Observa-se que a previsão de consequências que objetivem enfraquecer atos de improbidade administrativa parece válidas no sentido de enfraquecer práticas relacionadas ao aumento de ganhos particulares em detrimento dos coletivos, o que ocasionaria um desvio na finalidade dos espaços de participação popular. Em geral, os indivíduos envolvidos no manejo das políticas públicas se encontram em posição relativamente favorável aos demais membros da sociedade e, por essa razão, poderiam se comportar objetivando o benefício próprio (CARRARA, FERNANDES, 2018; DITTRICH, 2008; FERNANDES; PERALLIS; PEZZATO, 2015; HORA; SAMPAIO, 2019; LAMAL, GREENSPOON, 1992; SKINNER, 1971/1973). Entretanto, destaca-se que essas consequências previstas na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 são dispostas aos indivíduos que sejam membros do poder público, as consequências não são extensíveis aos membros da sociedade civil que eventualmente atuem em conselhos gestores de políticas públicas.

Com relação a temporalidade das consequências identificadas, cabe adicionar que a dimensão temporal dos efeitos também se constitui como uma previsão, variando de acordo com a situação e o contexto futuro. Dizer que uma determinada consequência é de longo prazo não implica que sua apresentação se dê em uma contagem de dias, meses ou anos; algo similar ocorre com as consequências imediatas ou de curto prazo.

Como mostra o Quadro 3, nos documentos analisados foi identificada maior incidência de consequências de longo prazo. Esse rótulo foi atribuído às contingências em que a apresentação da consequência não se dá de maneira direta após a emissão de determinada ação, mas sim após um encadeamento com outras contingências. Nesse sentido, uma consequência de longo prazo seria aquela que depende não apenas da emissão de um determinado comportamento, mas também da ocorrência de outros eventos de forma sequencial ou não.

Esse critério pode ser mais bem elucidado retomando os documentos analisado. Nas relações estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, observa-se que as consequências da nova prática política, produto da Constituição, estão associadas aos objetivos fundamentais descritos em seu preâmbulo:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução

pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte
CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.
(BRASIL, 1988, preâmbulo, destaques adicionados)

Esse trecho expõe a Constituição como um produto da articulação de “representantes do povo brasileiro” que objetiva instituir um “Estado Democrático”, uma estrutura de Estado caracterizada pela pluralidade de vozes. Esta visa assegurar à população a obtenção de “valores supremos”, ou seja, aquilo que é considerado como fundamental ou mais importante, a obtenção dos “direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça”. Tais valores, podem ser compreendidos como consequência (de longo prazo) do cumprimento das ações previstas na Constituição e que ocorrem à medida que se alcance o status de “uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias”.

Ainda que não descreva explicitamente a dimensão temporal, pela análise do documento entende-se que tais consequências seriam reforçadoras de longo prazo, uma vez que demandariam toda uma articulação necessária para a obtenção das consequências. A Constituição prescreve ações que só são detalhadas e mais bem descritas em leis subsequentes – e que dão origem a outras leis – que prescrevem ações específicas. Seria apenas quando do desenvolvimento destas ações últimas que as consequências previstas pela Constituição estariam acessíveis (LOURENCETTI; CARRARA, 2018).

Para exemplificar tal relação, pode-se retomar a contingência 1 (p. 117), que trata da promulgação da Lei Orgânica Municipal, documento que regulamenta o novo modelo de gestão no território municipal. Nela é explícita a prescrição de ações aos membros da Câmara Municipal e são previstas consequências particulares a estes e que podem ser consideradas consequências de curto prazo – contemplar os dispositivos constitucionais e estabelecer uma lei orgânica municipal – que é condição necessária à obtenção da consequência final prevista na Constituição. Nesse sentido, a consequência prevista no preâmbulo da Constituição só estaria disponível após a emissão de comportamentos compatíveis com os descritos na contingência 1.

Mais ainda, a contingência 1 trata do processo de propagação em âmbito municipal da prática de participação popular a partir da Lei Orgânica. Esta, por sua vez, apresenta outras descrições sobre como deverá funcionar a participação popular. Leis derivadas e subsequentes dão maior refinamento a ações e contextos de tal participação. Logo, a consequência prevista

no preâmbulo da Constituição deve ser entendida como produto de todas essas articulações que devem ser estabelecidas.

Com o objetivo de ilustrar essa relação, pode-se retomar as contingências 2, 3 e 4 (p. 118) que retratam estratégias para o fortalecimento da nova prática, prevendo a possibilidade de os municípios se comportarem de modo a estruturar projetos de lei (contingência 2), articular outros municípios (contingência 3) e apresentar proposições aos representantes do poder público (contingência 4). A emissão de tais comportamentos – ou compatíveis a eles – teria como consequência a possibilidade de reconhecimento dos problemas identificados pela própria população como um problema público.

É importante frisar que as consequências de longo prazo associadas a identificação de problemas públicos, aperfeiçoamento da gestão democrática, função social da cidade – respectivamente, categorias b, c e d do Quadro 3 – não representam condições certas, mas probabilísticas. Essas consequências estão associadas a determinados comportamentos descritos na legislação e que devem ser emitidos como condição para acesso às consequências. Entretanto, esses comportamentos isoladamente não garantem a certeza do acesso às consequências previstas.

A legislação parece desconsiderar a natureza processual dessas prescrições, ignorando o efeito de variáveis ambientais que possam modular a efetividade da consequência ou ainda interferir e suspender a relação de contingência. Por exemplo, ainda que as diversas instâncias do município, atuando em conjunto, elaborem um plano de mobilidade urbana que contemple os interesses de toda a população e as disposições previstas na legislação, não seria certo que esse plano daria conta de todos os problemas de mobilidade e garantiria melhoria na qualidade de vida da população, tal qual a lei prevê. Os problemas de mobilidade urbana podem estar sujeitos a variáveis ambientais, climáticas ou econômicas de pouca previsibilidade e controle. Igualmente, a melhoria na qualidade de vida da população parece estar sujeita a múltiplas variáveis que não apenas ao estabelecimento de um melhor planejamento urbano, visto que a noção de “qualidade de vida” é suficientemente ampla a ponto de englobar vários significados (MINAYO; HARTZ; BUSS, 2000).

Esse aspecto, aliado ao atraso das consequências, parece estar associado à percepção que a população em geral apresenta de que determinadas consequências previstas na legislação são utópicas ou muito difíceis de se obter. A utopia ou dificuldade no acesso às consequências parecem estar associadas a pouca descrição ou ausência de previsão dos efeitos de variáveis estranhas que eventualmente afetem os processos de políticas públicas.

4.3.4 Planejamento e disponibilidade de reforçadores à população – quarto item do checklist

O item 4 do *checklist* prevê identificar se a prática cultural apresenta a descrição de um agrupamento de itens relacionados ao planejamento e disponibilidade das consequências à população. A presença ou ausência dos 13 itens previstos no instrumento serão pontuados e comentados a seguir.

- Reforçadores imediatos estão disponíveis para toda a população:

Por tratar de uma mudança nas práticas em vigor na gestão pública brasileira, via instalação de uma nova prática relacionada ao funcionamento da gestão e das políticas públicas em todo o país, entende-se que os eventos reforçadores estariam disponíveis a toda a população brasileira. Entretanto, conforme exposto no item 3, os documentos designam múltiplas consequências, sendo que essas não são compartilhadas por todos os membros da sociedade, sejam eles vinculados ao poder público ou não.

No caso das consequências de curto prazo, observou-se que essas recaem apenas sobre as ações dos indivíduos que estejam diretamente vinculados às diferentes instâncias do Poder Público – servidores de carreira, nomeação ou eleição nos Poderes Executivo e Legislativo. Em geral, essas consequências estão relacionadas à efetivação das disposições e regras previstas nos documentos e que evitam as sanções por improbidade administrativa. Também entre as consequências de curto prazo, caso ocorra o seguimento da regra os membros do poder executivo poderão continuar a ter acesso à recursos federais relacionados a política urbana (BRASIL, 2001, 2012).

- Os reforçadores de longo prazo serão acessíveis à população atual:

A nova prática busca o estabelecimento e o fortalecimento de uma série de instituições que reúnem membros da sociedade civil e sua coparticipação junto aos membros do poder público no desenvolvimento de políticas públicas. Ainda, a nova prática passa a prever o acesso de qualquer membro da sociedade a diferentes espaços consultivos e decisórios relacionados às políticas públicas.

Ao se examinar as consequências de longo prazo identificadas nos documentos, constatou-se a previsão de sua disponibilidade para toda a população atual, tanto para os contextos específicos como para os contextos gerais que envolvam a gestão pública brasileira. As consequências relacionadas à identificação de problemas públicos, ao aperfeiçoamento da gestão democrática e ao estabelecimento da função social da cidade são extensíveis à toda a

população – seja ela vinculada à sociedade civil ou ao poder público –, uma vez que toda a população é afetada, direta ou indiretamente, por alguma política pública.

- Os reforçadores de longo prazo serão acessíveis também aos descendentes da população atual:

A prática descrita relacionada a participação popular nas políticas públicas é prevista para afetar não só a população atual, mas também os eventuais descendentes desta. A proposta de estabelecimento da nova prática se dá como um processo de fluxo contínuo, com o estabelecimento de novas estratégias que eventualmente garantam a sobrevivência da prática a partir da manutenção de sua funcionalidade à população. Entretanto, é importante frisar que mesmo estando disponíveis aos descendentes, os reforçadores de longo prazo estão condicionados a manutenção da prática atual. Se no passado as práticas de gestão e desenvolvimento das políticas públicas se mantiveram devido a sua funcionalidade para os atores envolvidos nesse contexto, espera-se que a prática atual, relacionada à gestão democrática, siga percurso similar.

- Os reforçadores de curto prazo são arbitrários:

A distinção entre os tipos de reforçadores está, de forma geral, relacionada ao fato de a consequência para um determinado comportamento ter sido, de alguma maneira, planejada ou não, ou de o estímulo reforçador ter sido ou não produzido diretamente pelo comportamento ou depender da mediação de outros indivíduos. No caso dos reforçadores arbitrários, estes dependem não apenas da emissão de um comportamento, mas também de outros eventos ambientais, fornecido artificialmente por outro indivíduo (BAUM, 2005/2006) em uma relação arbitrária com o comportamento que a produziu (CATANIA, 1998/1999).

As consequências de curto prazo identificadas no documento estão relacionadas ao cumprimento pelos membros do poder público das disposições previstas em lei, o que garantiria o contexto para o estabelecimento da participação popular e, de forma imediata, a manutenção da governabilidade a partir da não interrupção do acesso a recursos federais para o desenvolvimento da política urbana, e as penalidades por improbidade administrativa. A emissão dos comportamentos em compatibilidade com o que determina a legislação parece estar sob controle das consequências que são diretamente descritas na legislação. Assim, considerando o conceito de consequências arbitrárias, entende-se que as consequências de curto prazo especificadas na legislação são arbitrárias.

- *Os reforçadores de curto prazo são naturais:*

Os reforçadores naturais são aqueles que possuem uma relação direta com a respostas que os produz (BAUM, 2005/2006). Como apontado no item anterior, todas as consequências de curto prazo prescritas na legislação são arbitrárias, sendo mediadas pelas instituições governamentais que controlam a fiscalização da execução legislativa.

- *Os reforçadores de longo prazo serão arbitrários:*

A análise das contingências prescritas na legislação, possibilitou a identificação de que as consequências relativas ao aperfeiçoamento da gestão democrática, que englobam à implementação e aperfeiçoamento dos processos de gestão municipal via fortalecimento da gestão democrática, podem ser classificadas como reforçadores arbitrários de longo prazo.

A emissão de comportamentos que se enquadrem na noção de “participar” das políticas públicas, por si só não resulta no estabelecimento e aperfeiçoamento da gestão pública, o que ocorre mediante a uma série de comportamentos e prescritos na legislação. Assim, parece necessário que ocorra não apenas a participação, mas que essa participação se dê sob determinadas características e condições, resultando no estabelecimento e aperfeiçoamento da gestão democrática. Nesse sentido, tal consequência pode ser classificada como arbitrária.

- *Os reforçadores de longo prazo serão naturais:*

A partir da instalação das práticas de gestão democrática, algumas das consequências estabelecidas nesse contexto estão relacionadas ao aumento na precisão do reconhecimento de problemas públicos, sobretudo aqueles identificados pela sociedade civil. A população ao participar desses espaços passa a se comportar no sentido de expor as demandas da população junto aos membros do poder público para que essas demandas passem a ser reconhecidas como problemas que irão, potencialmente, integrar a agenda de políticas públicas. Exposto a esse processo, o comportamento desse munícipe se mantém sob controle das consequências naturais relacionadas à possibilidade de resolução dos problemas que afetam, direta ou indiretamente, a sociedade – e a ele como membro desta – e o estabelecimento de políticas públicas que apresentem alinhamento com as expectativas da população-alvo.

No caso das consequências que abrangem o estabelecimento das funções socioambientais da cidade e da propriedade urbana, e a melhoria da qualidade de vida da população, ainda que sejam efeitos de longo prazo, entende-se que tais consequências consistem em reforçadores naturais que mantêm os sujeitos participando dos processos de gestão democrática.

- Delimitação com precisão do número de pessoas que compõem a comunidade-alvo:

Não há delimitação do número de pessoas que irão compor a comunidade-alvo, sendo ela extensível a toda população. Naturalmente, no caso de contingências que tratem de contextos específicos, como as relativas aos diferentes conselhos municipais ou às instâncias do poder público, há ali uma delimitação variável do número de pessoas que participam diretamente do órgão representativo.

- Delimitação com precisão da faixa etária a ser atingida:

Observou-se que não há uma delimitação quanto à faixa etária a ser atingida pela prática, sendo ela extensiva a toda a população. Entretanto, devem-se pontuar aspectos que indiretamente representam limitações de alguns dos contextos relacionados à prática de participação popular, como os conselhos municipais ou cargos eletivos, em razão de critérios de elegibilidade. Em geral, a legislação tende a delimitar um patamar etário mínimo para que se ocupem determinadas funções nos espaços de gestão pública. A Constituição Federal 1988, por exemplo, apresenta idade mínima para “§ 1º O alistamento eleitoral e o voto são: I - obrigatórios para os maiores de dezoito anos; II - facultativos para: (...) c) os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos” (BRASIL, 1988, art. 14).

No âmbito municipal a Lei Orgânica é o documento que direciona a forma de organização dos espaços participativos. No caso de Bauru, especificamente, a lei não apresentou menção à faixa etária para o exercício da participação, apenas delega a outras leis a “§ 3º A lei definirá funções dos membros dos conselhos populares, fundos municipais e órgãos de consulta e assessoramento, as quais, embora de relevante interesse público, não serão remuneradas” (BAURU, 1990, art. 188). No processo de análise da legislação municipal e de outros documentos, tais como os editais de eleição dos conselhos, foi observado que nestes documentos constava a idade mínima de 18 anos.

É importante destacar que apesar de os editais de eleição dos representantes delimitar a idade mínima de 18 anos, a legislação (BAURU, 1990; BRASIL, 1988) garante que os espaços de participação popular, como os conselhos municipais e audiências públicas, sejam acessíveis a toda a população. Sendo assim, a população que não se enquadrar na referida faixa etária, poderia participar indiretamente dos espaços de gestão democrática por meio de sua autorrepresentação nas reuniões.

- Delimitação com precisão do tipo de população a ser alcançada:

Não há a delimitação direta de um tipo de população a ser alcançada pela prática de participação popular, está deveria alcançar a toda a população brasileira “sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988, art. 3º). Ainda assim, eventualmente podem ser delimitadas estratégias e políticas públicas que afetem um determinado grupo populacional, como por exemplo o Conselho Municipal da Comunidade Negra, o Conselho Municipal da Pessoa Idosa, Conselho Municipal de Atenção à Diversidade Sexual, Conselho Municipal de Políticas para as Mulheres, que existem no município de Bauru e que são criados para desenvolver estudos e ações que podem ser relativos à uma condição específica, como o da “comunidade negra” no caso do Conselho Municipal da Comunidade Negra. Entretanto, esses conselhos apesar de focarem um grupo populacional, não podem criar barreiras ao restante da população para não se contrapor aos princípios de equidade e justiça social previstos na Constituição. No caso do mencionado Conselho Municipal da Comunidade Negra, a legislação (BAURU, 2003; 2004) que institui sua criação e seu funcionamento prevê que qualquer munícipe poderá integrar o conselho, “independentemente de sua cor, raça, credo ou orientação política” (BRASIL, 2004, art. 9º), tendo como único requisito que “os membros deverão ser consideradas pessoas de comprovada atuação no combate à discriminação racial e à inserção social da comunidade negra” (BRASIL, 2004, art. 6º).

- Previsão de estudo piloto para testar os instrumentos a serem utilizados:

Na análise desenvolvida, não foi identificada a previsão de estudo piloto, devidamente estruturado para testar os instrumentos a serem utilizados na prática cultural. Entretanto, ao observar a história comportamental, é possível observar que a prática de participação popular que visa ser estabelecida se baseia em experiências participativas anteriores (AVRITZER, 2002, 2012, 2016; GUGLIANO et al., 2008; SOUZA, 2001) que serviram para subsidiar o novo modelo. Ainda, na Assembleia Nacional Constituinte, processo de confecção da nova Constituição, houve o estabelecimento de estratégias que fomentassem a participação da sociedade civil. Como discute Avritzer (2012), a Assembleia Nacional Constituinte representa um contexto de mudança importante para o início da implementação da nova prática de participação popular:

existe um divisor de águas entre a reivindicação de autonomia do Estado nesta primeira fase (1977-1985) e a reivindicação de autonomia durante a segunda fase (1985 até hoje): a Assembleia Nacional Constituinte e o engajamento dos atores da sociedade civil em uma nova fase, que eu chamo

de "aprofundamento democrático". Ela redefiniu profundamente a ação da sociedade civil e gerou um novo conceito de autonomia (p. 390).

Nesse sentido, entende-se que esse conjunto de experiências e estratégias participativas desenvolvidas nos anos anteriores à promulgação da Constituição de 1988 podem ser consideradas o estudo piloto que possibilitou testar os instrumentos da nova prática.

- *Consequências deletérias:*

O *checklist* originalmente objetiva avaliar se há mensuração de consequências deletérias para outras populações que não a comunidade-alvo. Por esta ser uma proposta que afeta todo o Estado e, conseqüentemente, sua população, optou-se por promover uma avaliação generalista de eventuais consequências deletérias.

Conforme exposto, a prática objetiva estabelecer instâncias de controle sobre o desenvolvimento de políticas públicas pela sociedade, mais especificamente por meio de um processo representativo de participação. Em tese, esses sujeitos representantes devem estar sob controle das diretrizes legislativas que descrevem consequências associadas ao reconhecimento de demandas e problemas identificados pela sociedade civil de modo a se obter as consequências de longo prazo descritas na legislação, tais como o bem-estar, direitos sociais e melhoria da qualidade de vida da população (BRASIL, 1988, preâmbulo). Entretanto, não se tem a garantia de que os indivíduos que ocupam esses espaços se comportaram sob controle dessas diretrizes, podendo estar sob controle de variáveis particulares, discretas a seu próprio comportamento, que sejam potencialmente reforçadoras a eles no curto prazo e nocivas à população em longo prazo (CARRARA; FERNANDES, 2018; DITTRICH, 2010; LAMAL; GREENSPOON, 1992).

Não se pôde observar nos documentos analisados contingências que estabeleçam uma espécie de trava ou filtro que limite o acesso de indivíduos aos contextos de representação e participação popular. Trata-se de um direito constitucional, garantido à toda a população. Nesse sentido, assume-se o risco de eventualmente os indivíduos que ocuparem esses espaços o façam em benefício próprio. São incontáveis, no contexto da gestão pública nacional e internacional, os exemplos que ilustrem esses aspectos.

- *Realização de levantamento bibliográfico:*

Quanto ao desenvolvimento de levantamento bibliográfico de materiais científicos que subsidiem a implementação da nova prática, não foram identificados dados nos documentos analisados que possibilitassem responder a essa afirmação. Entretanto, como apontam vários

autores (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018; ABRUCIO; PEDROTI; PÓ, 2010; AVRITZER, 2002; BRASIL; CAPELLA, 2016; SOUZA; 2007), o modelo gerencial da administração pública brasileira estava em franca mudança na segunda metade do século XX, sendo subsidiado por uma série de estudos de cunho acadêmico-científicos relacionados a mudança dos modelos de gestão. Nesse sentido, é possível supor que houve algum subsídio desses estudos de modo a suportar parcialmente desenvolvimento da nova prática no campo da gestão administrativa.

4.3.5 Considerações preliminares para a nova prática cultural – quinto item do checklist

O último item do *checklist* objetiva abordar aspectos gerais, anteriores a elaboração do projeto de intervenção, de modo a que possa subsidiar todo o processo de construção e modificação das práticas culturais. No caso da adaptação utilizada, como o objeto centra-se em um processo de mudança das práticas culturais que já está em vigor, as questões foram respondidas a partir daquilo que foi identificado na análise dos documentos legais e materiais bibliográficos. Também, por esta razão, o instrumento original foi adaptado suprimindo alguns dos itens, conforme detalhado na seção de método. Assim, as questões que a adaptação do *checklist* se propõe a investigar dizem respeito a: 1) identificação de quem é a demanda do processo de implementação da nova prática cultural; 2) previsão de apoio governamental ou institucional para implementação da prática cultural; 3) descrição se as contingências são cerimoniais ou tecnológicas; 4) considerações quanto a homogeneidade ou heterogeneidade da comunidade-alvo.

- Identificação de quem é a demanda do processo de implementação da nova prática cultural:

Conforme abordado na histórica comportamental das práticas em vigor, ao longo da segunda metade do século XX uma série de mobilização populares começaram a se espalhar pelos principais centros urbanos brasileiros (AVRITZER, 2002; 2012; CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018; CYMBALISTA, 2006; GOHN, 2011), com maior êxito ao final dos anos de 1970 e meados dos anos de 1980, após o retorno da liberdade para que a população se organizasse em associações civil (AVRITZER, 2012). Nesse contexto, surgem associações em diversos campos, com destaques para campo da saúde pública e coletiva, com o movimento sanitarista que oportunamente influencia de maneira determinante na criação do Sistema Único de Saúde (CARVALHO, 2013; KAHHALE, 2003); e os movimentos pró-reforma urbana, como o Movimento Nacional pela Reforma Urbana que defendia ideais

relacionados à função social da propriedade urbana e o combate a atividades de especulação imobiliária (AVRITZER, 2010; CYMBALISTA, 2006; SOUZA, 2011).

Conforme aponta Souza (2011), esses movimentos não se restringiam apenas a associação civil para proposição de demandas sociais, reivindicavam conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivo e universal que reduzissem níveis de desigualdade e injustiça social, além de democratização dos processos de planejamento e gestão. Esse processo de mobilização popular ganhou força, sobretudo após 1985 (AVRITZER, 2012) e influenciou a Constituinte para que a nova Constituição tratasse a participação popular como um direito social: “as potencialidades desse novo arranjo de forças políticas evidenciaram-se na imensa mobilização social prévia à Constituição de 1988, que logrou inserir no texto constitucional um viés marcado pelos direitos humanos e cidadania” (CYMBALISTA, 2006, p. 31).

Ainda que a Assembleia Constituinte tenha sido uma iniciativa governamental e composta exclusivamente por congressistas – deputados federais e senadores – sem a presença direta da população, esta exerceu forte influência sobre o processo, como expôs Ulisses Guimarães na promulgação da Constituição Federal de 1988 (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1988). Diante disso, observa-se que por mais que a nova prática tenha sido delineada como iniciativa governamental, pelos indivíduos que compunham o governo e estavam inseridos na prática anterior, a nova prática foi construída e conduzida sob forte influência e atenção à parte considerável das demandas populares.

- *Previsão de apoio governamental ou institucional para implementação da prática cultural:*

No caso do apoio governamental, nota-se que a nova prática visa ser estabelecida dentro da própria estrutura do Estado, sendo um projeto governamental. De certo modo, pode-se entender que o sistema legislativo brasileiro, em diferentes níveis, institucionaliza ações e estratégias que visam favorecer o processo de implantação e implementação da nova prática.

- *Descrição se as contingências são cerimoniais ou tecnológicas:*

As contingências cerimoniais são aquelas mantidas por consequências arbitrárias, mantidas por formas de controle pela autoridade ou dogmas que Skinner (1953/2003) credencia às agências como o Governo, a Família e a Igreja e que independem de quaisquer mudanças que beneficiem direta ou indiretamente os indivíduos que se comportam na forma prescrita por contingências cerimoniais (CARRARA, 2008; GLENN, 1986; SKINNER, 1953/2003). Em geral, são consequências que expressam valores culturais arbitrários e que

não descrevem a relação de dependência entre o comportamento e a mudança ambiental, “são aquelas onde as relações entre eventos antecedentes, comportamentos e eventos consequentes não são explicitadas com clareza” (CARRARA et al., 2013, p. 115).

Contingências tecnológicas são aquelas que descrevem com maior precisão a relação entre o comportamento emitido e os eventos consequentes, sendo funcionais para o indivíduo que se comporta. O valor reforçador das consequências tecnológicas está no próprio evento produzido, não sendo necessária a arbitrária mediação de terceiros (CARRARA, 2008; GLENN, 1986; SKINNER, 1953/2003), são aquelas que “os eventos que antecedem ou seguem os comportamentos são claramente explicitados e sinalizam as condições sob as quais cada comportamento é requerido” (CARRARA et al., 2013, p. 115).

Na análise dos documentos, pôde-se notar que as consequências relacionadas a ações do poder público para atender as disposições previstas nos documentos e evitar sanções por improbidade administrativa ou perda de recursos para o município, em sua maioria se caracterizam como consequências cerimoniais. Em geral, as contingências nesses casos não prescrevem ações esperadas, mas sim consequências aversivas e arbitrárias para determinados comportamentos que deveriam ser evitados. Esse aspecto foi também observado em outros estudos que analisaram documentos (CABRAL, 2007; CUNHA et al., 2018).

As consequências tecnológicas são também as consequências previstas para ocorrer em longo prazo, associadas ao reconhecimento e adesão à agenda de problemas públicos identificados pela sociedade civil, ao aperfeiçoamento dos processos de gestão municipal e ao papel socioambiental da cidade.

- Considerações quanto a homogeneidade ou heterogeneidade da comunidade-alvo:

Conforme apontado, o escopo da proposta alcança toda a população brasileira, sendo esta sabidamente caracterizada por diferenças diversas (LÜCHMANN, 2008). Dados oficiais, como os coletados entre os anos de 2012 e 2018 pelo na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD (c.f. IBGE, 2019b), apontam para evidências de heterogeneidade da população brasileira em múltiplos aspectos, como a escolaridade, o acesso ao mercado de trabalho, a renda média, sendo que estes, em geral, são interseccionados por características como sexo, cor/raça, idade, que potencializam as diferenças populacionais. Nesse sentido, outros documentos oficiais que estratificam as diferenças sociais por cor ou raça (IBGE, 2019a) evidenciam diferenças sociais importantes no mercado de trabalho, com maior taxa de ocupação de cargos gerenciais por pessoas autodeclaradas brancas (68,6%), maior quantidade de pessoas pretas ou pardas abaixo da linha da pobreza (32,9%), taxa de analfabetismo entre

a população preta e parda sendo aproximadamente duas vezes maior que a população branca, tanto na área urbana (6,8% contra 3,1%) e rural (20,7% contra 11,0%).

Sendo assim, conforme destacam Carrara et al. (2013) seria importante e necessário que aspectos relacionados a essas diferenças fossem considerados no desenvolvimento de novas práticas, tais como características socioeconômicas, educacionais, etárias, dentre outras. Na análise dos documentos observou-se que há como aspecto comum a presença de menções relacionadas ao desenvolvimento de políticas públicas que favoreçam a igualdade populacional e a redução de desigualdades com equidade às diferenças existentes na população (BRASIL, 1988; BAURU, 1990). Os documentos legais são prescritivos quanto a necessidade de que a gestão pública se dê considerando esses elementos.

Quando se analisa a prática de participação popular, pode-se observar que esta também tem a função de garantir as prescrições relativas à garantia de igualdade e equidade frente as diferenças populacionais. Inseridos nesses contextos, a população e, mais especificamente os representantes populares, teriam papel fundamental na articulação necessária entre a execução de ações e o reconhecimento de demandas de grupos populacionais específicos.

Assim como a população brasileira possui traços que evidenciam seu perfil heterogêneo, uma série de estudos tem indicado que essa característica é compartilhada nos espaços representativos (BUVINICH, 2014; LÜCHMANN, 2002; SOUZA, et al. 2012), tendo sido apontada como condição favorecedora do funcionamento da gestão democrática no âmbito dos municípios, uma vez que possibilitam ampliar o perfil de segmentos sociais alcançados e representados.

Diante do exposto, pode-se supor que a prática contempla, mesmo que de forma indireta, as características heterogênicas da população. Entretanto, cabe uma ressalva importante quanto aos eventuais limites em contemplar as diferenças populacionais nos contextos de participação representativa. Tomando como exemplo as “Desigualdades Sociais por Cor ou Raça no Brasil” (IBGE, 2019a), apesar de a população autodeclarada preta ou parda corresponder a 55,8% da população brasileira, apenas 24,4% dos deputados federais e 28,9% dos deputados estaduais eleitos em 2018 eram declarados pretos ou pardos e 42,1% dos vereadores eleitos no ano de 2016 em todo o país. Nos estados do Rio Grande do Norte e Rio Grande do Sul, em diferentes regiões do país, nenhum deputado federal eleito em 2018 havia se declarado preto ou pardo (IBGE, 2019a).

Esses dados são corroborados pelos compilados de estatísticas eleitorais feitas pelo Tribunal Superior Eleitoral – TSE (BRASIL, 2019), sendo que nas eleições ordinárias de 2018, 83,8% de todos os representantes eleitos em todo o país eram do sexo masculino, sendo

71,92% autodeclarados brancos e 75,11% com ensino superior. Na análise de eleições anteriores (BRASIL, 2016), nos anos de 2010 e 2014, o perfil médio dos representantes eleitos se mostrou similar.

Nota-se diante desses dados que a heterogeneidade na representação parece ser uma questão em aberto. Apesar de estar minimamente contemplada na legislação e ser sinalizada como condição favorecedora dos processos de gestão (BUVINICH, 2014), ela não tem sido efetivamente desenvolvida em todos os espaços representativos, podendo resultar em sub-representação de determinados grupos populacionais que mesmo sendo maioria populacional, se transformam em minorias em nos espaços de garantia de direitos.

5 ANÁLISE DOS RELATOS VERBAIS DOS MEMBROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Neste capítulo são apresentadas as análises dos relatos verbais dos membros dos conselhos municipais que aceitaram participar do estudo, tendo por objetivo caracterizar como tem ocorrido a participação desses conselheiros e explorar eventuais variáveis que potencialmente controlam ou controlaram o comportamento destes no desenvolvimento de ações no contexto dos conselhos municipais de Bauru. Este capítulo visa contemplar o objetivo específico: *3) identificar, por meio do relato verbal de representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de Bauru, quais variáveis que potencialmente controlam o comportamento destes no desenvolvimento da gestão democrática.*

Uma vez que se trabalhou com uma amostra por conveniência e não-paramétrica da população de conselheiros municipais de Bauru, optou-se por expor a caracterização sociodemográfica dos participantes, seguida da exposição e discussão sobre as trajetórias particulares de participação popular e a experiência nos conselhos. Na sequência, são explorados e discutidos os resultados referentes à categorização do relato verbal dos participantes.

5.1 CARACTERIZAÇÃO DOS PARTICIPANTES E TRAJETÓRIAS PARTICULARES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR

As informações sociodemográficas sobre os participantes do estudo foram agrupadas no Quadro 4, adiante. Ainda que eventuais riscos éticos de quebra de sigilo e identificação dos participantes sejam inerentes às pesquisas envolvendo seres humanos, optou-se por omitir informações que poderiam, de alguma forma, ocasionar a identificação dos entrevistados. Nesse sentido, não são mencionadas informações pessoais, como nome dos participantes ou local de trabalho e/ou estudo, também não são diretamente apresentadas especificações quanto a qual conselho municipal os participantes estão vinculados, entretanto é pertinente destacar que uma análise pormenorizada dos relatos verbais poderia eventualmente levar a essa identificação. Tais aspectos foram salientados no contato com os participantes e reiterados na avaliação dos riscos éticos do estudo. Como se poderá notar no Quadro 4, a identificação do participante foi substituída por uma notação sequencial relacionada a ordem de participação no estudo, sendo P1 o primeiro participante entrevistado (estudo piloto) e P7 o último.

Quadro 4 – Caracterização dos participantes

| Participante | Idade | Sexo | Escolaridade | Ocupação atual | Tempo de atuação em conselhos | Como teve o primeiro contato com o conselho |
|--------------|-------|------|--|--|-------------------------------|--|
| P1 | 28 | F. | Graduação em Psicologia, Pós-graduação <i>stricto sensu</i> | Professora do ensino superior (3 anos) | 1 ano | Conselho de classe profissional |
| P2 | 47 | M. | Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pós-graduação <i>lato sensu</i> | Arquiteto (25 anos) | 6 anos | Associação profissional |
| P3 | 31 | M. | Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Pós-graduação <i>stricto sensu</i> | Arquiteto (8 anos) e professor do ensino superior (4 anos) | 4 anos | Poder público |
| P4 | 42 | M. | Graduação em Física, Pós-graduação <i>lato sensu</i> | Comerciante | 5 anos | Organização não governamental (ONG) |
| P5 | 22 | F. | Cursando graduação em Psicologia | Estudante | 1 ano | Associação profissional |
| P6 | 33 | F. | Graduação em Psicologia, Pós-graduação <i>stricto sensu</i> | Professora do ensino superior (3 anos) | 3 anos | Conselho de classe profissional |
| P7 | 25 | M. | Graduação em Psicologia | Psicólogo (2 anos) | 4 anos | Coletivo vinculado a um partido político / Conselho de classe profissional |

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Como é possível observar, houve relativo equilíbrio entre participantes do sexo masculino (quatro) e do sexo feminino (três), com idade variando entre 22 e 47 anos. Quanto a escolaridade, todos os participantes apresentam trajetória no ensino superior, três com graduação completa em Psicologia e dois em Arquitetura e Urbanismo. Dos seis entrevistados com ensino superior completo, cinco concluíram pós-graduação (dois *lato sensu* e quatro *stricto sensu*). Três dos participantes têm como ocupação atual a docência no ensino superior.

Quanto à trajetória dos participantes nos conselhos municipais, seis dos 7 participantes (P1, P2, P4, P5, P6 e P7) relataram que o primeiro contato com informações sobre os conselhos municipais se deu via organizações da Sociedade Civil, tais como conselho e

associações de classe profissional (P1, P2, P5 e P6), organizações não-governamentais – ONG (P4) e coletivo vinculado a um partido político (P7). No caso de P3, o primeiro contato se deu via Prefeitura, nos cerca de quatro anos em que atuou como servidor municipal. Nesse período, foi representante em ao menos quatro conselhos municipais. Ainda sobre a trajetória de P3, atualmente não possui mais vínculo empregatício como servidor público, mas optou por continuar em um conselho municipal devido ao interesse pelo tema e por ter sido feita a indicação pela Instituição de Ensino Superior – IES a que trabalha. Diante disso, observa-se que todos os participantes entrevistados compartilham da característica de terem tido o primeiro contato com os conselhos municipais por intermédio de algum tipo de organização de caráter público e privado, sendo que os conselhos e seu escopo de atuação eram desconhecidos por eles. Esses dados corroboram alguns achados da literatura (BORBA; LÜCHMANN, 2010; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; LÜCHMANN, 2007) que indicam que o conhecimento e envolvimento com os conselhos municipais têm se dado comumente por intermédio de organizações relacionadas às áreas temáticas dos conselhos e de modo reduzido por iniciativa própria.

O primeiro contato com os conselhos municipais para três dos participantes (P1, P5 e P7) se deu enquanto ainda cursavam graduação. No caso de P1 e P5 os conselhos e associações de classe profissional promoviam discussões articuladas sobre temas entendidos como relevantes para a profissão e esses espaços eram abertos a alunos de graduação, com isso passaram a conhecer, ainda que de forma incipiente, sobre os conselhos municipais. No caso de P7, esse movimento também ocorreu, porém foi impulsionado por um interesse em se organizar politicamente e a adesão a um coletivo vinculado a um partido político. Por meio desse coletivo ele passou a frequentar algumas reuniões, sendo que posteriormente foi indicado por seu conselho profissional para ocupar uma cadeira de conselheiro.

Associações profissionais e ONGs têm sido apontadas como um dos principais responsáveis pelo direcionamento de representantes aos conselhos municipais (FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003). No caso do participante P4, o interesse por temáticas relacionadas ao ciclismo e meio-ambiente o aproximaram de algumas ONGs e, posteriormente, por intermédio delas passou se inserir nos conselhos municipais. Os participantes P2 e P6 foram os únicos que relataram atuação concomitante em mais de um conselho municipal simultaneamente. Ambos relataram que iniciaram a atuação como conselheiros municipais após terem sido eleitos para assumir a gestão/direção de suas associações profissionais.

5.2 ANÁLISE E DISCUSSÃO DO RELATO VERBAL SOBRE AS PRÁTICAS NO CONTEXTO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS

Como apresentado na descrição do método, os relatos verbais dos participantes foram organizados em categorias e subcategorias, compostos a partir dos presentes no “roteiro norteador” (APÊNDICE B), conforme apresentado no Quadro 5, que expõe também os conceitos norteadores utilizados para agrupar os relatos em cada subcategoria

Quadro 5 – Categorias e subcategorias de análise.

| Categoria | Subcategoria | Descrição norteadora |
|--|--|--|
| 1) práticas relacionadas à participação popular. Objetivo: Identificar e caracterizar as práticas relacionadas à participação popular no contexto dos conselhos gestores. | 1.1) Percepção sobre como ocorre a participação popular. | Descrição de características sobre como ocorre o funcionamento dos conselhos municipais e a inserção da sociedade civil nesse espaço. |
| | 1.2) Origem e motivação dos membros dos conselhos. | Percepções sobre as características dos conselheiros e as instituições que estão vinculados. |
| | 1.3) Conhecimentos e informações para atuação no Conselho. | Relatos que indiquem a necessidade de que os participantes possuam algum conhecimento prévio ou de conhecimentos que tenham sido demandados na execução das atividades de representação. |
| | 1.4) Opinião sobre a participação popular nos conselhos gestores. | Trechos que indiquem opiniões sobre a presença da sociedade civil nos conselhos municipais. |
| | 1.5) Interação entre os membros. | Características da interação entre os diferentes membros que integram o conselho e o fluxo das atividades desenvolvidas |
| | 1.6) Interação com o Poder Público. | Características da interação com o poder público e de sua eventual influência no funcionamento e nas deliberações do conselho. |
| | 1.7) Estratégias de fomento à participação popular. | Exemplos de estratégias que tenham sido desenvolvidas para fomentar a participação da população nas atividades do conselho. |
| | 1.8) Estratégias de coleta de informações e demandas da sociedade. | Exemplos de estratégias específicas para coletar informações e problemas junto à sociedade. |
| 2) consequências da participação popular. Objetivo: Identificar consequências relacionadas à prática. | 2.1) Benefícios da participação popular. | Relatos que destaquem eventuais benefícios da presença da sociedade civil nos conselhos municipais. |
| | 2.2) Problemas e dificuldades resultantes da participação popular. | Situações que representem algum tipo de problema decorrente da presença da sociedade civil nos conselhos municipais. |

| | | |
|---|---|---|
| | 2.3) Problemas e dificuldades para implementação da participação popular. | Características do funcionamento dos conselhos municipais que dificultem a presença e participação da sociedade civil nos conselhos municipais. |
| | 2.4) Conhecimento da população quanto aos conselhos gestores. | Informações que deem indícios sobre o nível de conhecimento da população quanto a existência dos conselhos municipais. |
| | 2.5) Conhecimento da população quanto aos benefícios. | Informações que deem indícios sobre o nível de conhecimento da população quanto ao papel dos conselhos municipais. |
| 3) concepções particulares sobre a participação popular Objetivo: Identificar e caracterizar concepções pessoais sobre a participação popular. | 3.1) Aspectos importantes para a tomada de decisões. | Características do processo de tomada de decisão nos conselhos municipais. |
| | 3.2) Opinião sobre os efeitos da participação popular nas políticas públicas. | Trechos que indiquem opiniões sobre a participação popular no desenvolvimento das políticas públicas. |
| | 3.3) Opinião sobre o fomento à participação popular. | Trechos que indiquem opiniões sobre o desenvolvimento de estratégias de fomento à participação popular nos conselhos municipais. |
| | 3.4) Contribuições particulares para a participação popular. | Informações que exemplifiquem como o participante poderia contribuir de forma particular para favorecer os espaços de participação popular. |
| | 3.5) Benefícios particulares em participar dos conselhos. | Elementos que indiquem benefícios do participante em atuar como conselheiro municipal. |

Fonte: elaborado pelo autor.

Na sequência desta seção, será apresentada individualmente cada categoria e subcategoria, expondo fragmentos do relato verbal do participante. Na busca por garantir a fidedignidade do discurso e compreensões descontextualizadas, em algumas situações optou-se por registrar trechos integrais da fala do participante, resguardando situações em que houve adequações para manutenção de compromissos éticos e com o sigilo.

5.2.1 Práticas relacionadas à participação popular

5.2.1.1 Percepção sobre como ocorre a participação popular

Esta subcategoria reuniu relatos dos participantes quanto a percepção da participação popular nas políticas públicas do município de Bauru, mais especificamente, expondo aspectos e características relativas ao processo de funcionamento dos conselhos gestores e das práticas da sociedade civil nesse contexto. Os participantes apontaram certa espontaneidade

no processo, favorecido pelo contexto político municipal que historicamente capitaneou ações e espaços para a população expor demandas e auxiliar na construção das políticas públicas. Segundo os relatos, a organização da população tem favorecido a democratização dos espaços, o estabelecimento de contato e diálogo entre sociedade civil e poder executivo, além de configurar resistência no sentido de garantir atenção e evitar violação a seus direitos sociais.

Entretanto, foram apresentadas algumas ressalvas quanto ao modo de funcionamento e as reais possibilidades desses espaços, expondo que estes apresentam entraves e disputas políticas que dificultam a conciliação das demandas da população e as possibilidades técnicas da política pública. Adicionalmente, foi apontado como limitação que os conselhos municipais têm sido tradicionalmente ocupados pelo mesmos grupos e organizações, e que estas muitas vezes monopolizam as discussões e apresentam interesses específicos em ganhos particulares e que contrastam com os fins de participação social, democratização e garantia de direitos dos conselhos gestores, conforme previsto na legislação. Uma síntese dos relatos que ilustram tal análise é apresentada no Quadro 6.

Quadro 6 – Relatos dos participantes sobre a categoria percepção sobre como ocorre a participação popular.

"(...) acontece de uma forma importante, espontânea. Mas ela tem muitos entraves que eu vejo com questões políticas. Então, é legal a participação popular, você tá ouvindo a população sobre o que está acontecendo, mas o lado técnico ainda fala mais alto (...) a parte técnica ela é importante e o duro é você conseguir conciliar com a questão da demanda popular das coisas. Nem sempre elas [concordam], elas facilmente se conflitam." (P2)

"Bauru tem um histórico bom com a participação [popular], com a criação de oportunidade da participação popular. Desde o plano diretor de Bauru, que agora está passando pela revisão depois de 10 anos, Bauru sempre incentivou muito isso, então acho que vem um pouco da política local, mas é só uma percepção, não é uma informação concreta, que a gente tenha uma base pra afirmar ela." (P4)

"(...) a gente tinha bastante essa preocupação de criar essas pontes, que não estavam construídas assim com outros espaços e com outras pautas que pareciam distanciadas, mas que totalmente diziam respeito [à sociedade]. Acho que a gente tinha essa perspectiva bem transversal (...) tinham vários pontos que a gente queria estar presente (...) No período que eu fiquei ainda estava no início essa criação de ponte mesmo né, de 'olha, vamos conversar lá com a secretaria de educação e saúde, que [nós] estamos aqui', acho que a gente está aqui enquanto conselho, direitos humanos, de também esclarecer qual era o nosso papel, o que que vem a ser direitos humanos (...)" (P5)

"(...) conselho hoje ele está sendo ocupado por pessoas que tem interesses, isso não significa que as pessoas têm conhecimento da política e das técnicas, eles têm interesses no conselho (...) e geralmente o interesse não é a política e a participação social e a democratização e a garantia de direitos, o interesse está relacionado com projetos que eu vou receber, com não ser fiscalizado, com outros interesses entendeu, que não os interesses de construir a política (...) O Conselho de Saúde eu senti que há uma organização popular pra ocupar lá, por isso que ele funciona, inclusive é um espaço de muita resistência, é uma lógica interessante ali, de ver essas forças políticas da população com o poder público, com as entidade, eu sinto que eles estão, que há uma organização (...)" (P6)

"(...) a participação popular que tem é de pessoas que já estão engajadas, tem essa preocupação prévia em ocupar esses espaços (...) difícil a gente conseguir ver alguma pessoa manifestar o mínimo interesse de ocupar esse espaços também, então a participação popular que existe nesse espaços acaba já sendo de pessoas que possuem uma organização prévia assim, individualmente assim chegar nesses espaços é muito raro (...)" (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Os relatos de P2 e P4 expuseram certa tradição de ocorrência de espaços de participação popular no município de Bauru, possibilitando oportunidades para o envolvimento na construção da política urbana, sobretudo após a publicação do Plano Diretor municipal. Ao discorrer sobre isso, P4 apontou ainda que

uma iniciativa interessante no caso de Bauru, que Bauru constituiu um conselho específico para tratar sobre a mobilidade. Em geral, no país, o cenário é que outros conselhos acumulam essas funções do conselho de mobilidade e Bauru teve a iniciativa lá em 2014, na criação da lei, de criar um conselho específico pra discutir esse assunto, que é muito amplo, então fica difícil colocar ele em outro lugar (...) E acho que essa visão de conselho de mobilidade, veio dentro dessa ideia de pensar melhor a cidade (P4).

O exemplo citado por P4 expõe um eventual pioneirismo e interesse da administração local em criar espaços de participação popular para a discussão da mobilidade urbana, evidenciando a existência de histórico e contexto favorável ao desenvolvimento de ações em colaboração com a participação da sociedade civil. Ainda que o atual Plano Diretor de Bauru (BAURU, 2008) tenha sido publicado no ano de 2008, o primeiro plano diretor do município – intitulado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Bauru – data do ano de 1996, praticamente cinco anos antes do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Mesmo sendo antecessor ao Estatuto da Cidade, nele já constavam diretrizes relacionadas a participação da sociedade civil em diversos contextos (BAURU, 1996), algo que só passa a ser definido em 2001 com o Estatuto da Cidade.

O plano diretor que passa a vigorar no ano de 2008 com o nome de Plano Diretor Participativo de Bauru contou com a participação da sociedade civil em todo o seu processo de elaboração (BAURU, 2006), tendo agregado muitas das pautas que foram pleiteadas pela própria população, como as políticas de mobilidade urbana, políticas ambientais, a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e ações que garantissem o acesso à cidade e aos equipamentos urbanos como direitos sociais (BAURU, 2006; 2008; SERAFIM; RICCI, 2017). No referido plano também constam disposições específicas sobre a mobilidade urbana no município, gerida por um meio de um sistema partilhado entre sociedade civil e poder público, e a previsão de criação de um Plano Diretor de Transporte e Mobilidade (BAURU, 2008, art. 173) e de um “Conselho Municipal de Mobilidade com a finalidade de assegurar a participação comunitária na elaboração de diretrizes para a implantação de políticas voltadas à mobilidade urbana do Município” (art. 172) e que deverá ser composto em paridade entre representantes da sociedade civil e dos órgãos municipais.

Conforme apontado na etapa de análise documental, a Constituição Federal deixa a cargo dos municípios, especificamente do Poder Legislativo municipal, a função de delimitar por meio de sua lei orgânica, quais políticas setoriais contarão com espaços de participação popular e como estes deverão funcionar. Ao tratar dos contextos urbanos, a Constituição define o plano diretor como o principal instrumento da política urbana, algo ratificado e mais bem detalhado apenas no ano de 2001 no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e, mais especificamente e recentemente, pela Política Nacional de Mobilidade Urbana (BRASIL, 2012) promulgada no ano de 2012 e que passa a estabelecer normas e diretrizes gerais sobre a mobilidade urbana no país e a obrigatoriedade de consolidação de um plano municipal de mobilidade urbana e espaços consultivos para tratar das questões de mobilidade.

Ainda que a Política Nacional de Mobilidade Urbana, amparada no Estatuto da Cidade, definam que “São atribuições dos Municípios: I - planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano; (...) III - capacitar pessoas e desenvolver as instituições vinculadas à política de mobilidade urbana do Município” (BRASIL, 2012, art. 18) e que “A participação da sociedade civil no planejamento, fiscalização e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana deverá ser assegurada pelos seguintes instrumentos: I - órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços” (art. 15), ela não expõe obrigatoriedade de que o município delimite um Conselho específico para tratar das questões urbanas.

Diante disso, parece relevante afirmar que o município de Bauru – mais especificamente, o modelo de gestão pública adotada por seus governantes – construiu um histórico favorável ao desenvolvimento de políticas públicas e de gestão dessas políticas em coparticipação com a sociedade civil, mesmo antes de isso se tornar uma prescrição explícita na legislação. Nesse sentido, o histórico de organização da gestão municipal parece constituir um contexto situacional ou cultural que contribui para a emissão de comportamentos compatíveis à prescrição da prática de gestão democrática. Ainda que os contextos sejam diversificados e sob responsabilidade de diferentes indivíduos, que exercem variadas funções, as práticas de participação da sociedade civil parecem ser entendidas como um valor no contexto das políticas públicas em Bauru.

Os participantes P3 e P4 relataram que o Plano de Mobilidade Urbana do Município de Bauru foi construído a partir de diversas reuniões e audiências públicas e se encontra em fase final de tramitação para votação e aprovação na Câmara Municipal. Os participantes veem o Plano como um ganho da articulação e mobilização popular, sendo que as demandas

que eram apresentadas nas audiências foram expressas nesse plano e há a expectativa de que tal plano seja incorporado ao Plano Diretor no ano de 2020. Na visão dos entrevistados, os conselhos municipais propiciaram espaços de diálogo com os representantes do poder público e as várias secretarias municipais relacionadas ao tema, resultando na elaboração de um Plano de Mobilidade que retrate as demandas populares e esteja alinhado às diretrizes do Plano Diretor municipal.

O relato apresentado por P3 e P4 que expressa articulação promovida pelos conselhos municipais e os diferentes órgãos do poder público na construção das políticas públicas, se assemelha a compreensão apresentada por P5. A participante expôs como característica dos conselhos municipais a atuação na construção de “pontes” entre as pautas da sociedade civil e do poder público, uma vez que por vezes podem estar distanciadas.

Ainda que o Plano de Mobilidade Urbana do Município tenha sido reconhecido como uma conquista proveniente das características dos conselhos municipais como espaços de proposição de demandas populares (P3 e P4) e de criação e estabelecimento de articulações entre sociedade civil e instâncias do poder público (P5), o participante P2 apontou limitações nesse processo. Segundo P2, o Plano de Mobilidade Urbana do Município não é conhecido e compartilhado entre todos os munícipes e compartilhado entre os demais conselhos municipais, ficando restrito ao Conselho de Mobilidade Municipal. Para o participante, esse fato não se restringe apenas ao plano de mobilidade, mas se estende também aos planos municipais desenvolvidos por outros conselhos municipais, como o Conselho de Direitos Humanos e o Conselho do Meio Ambiente, que constroem planos municipais sobre pautas específicas, mas não socializam com as demais instâncias. Para P2 seria importante a socialização dos planos municipais que têm sido desenvolvidos no âmbito dos conselhos municipais. O relato de P2 evidencia uma limitação do escopo de atuação dos conselhos e de seus membros, expondo que estes talvez não estejam conseguindo dialogar em amplitude com a sociedade civil.

Outra limitação apontada por P2, é que a participação popular, apesar de importante, tem apresentado limitações relacionadas a questões políticas e deficiências de conhecimento técnico dos conselheiros. Segundo ele, muitos munícipes querem participar dos conselhos porque isso traria alguma projeção no cenário político do município e seria um catalisador de votos em alguma eventual disputa política, algo já evidenciado na literatura (PEREIRA NETO, 2012). Outro aspecto é que muitos dos conselheiros não possuem conhecimentos técnicos que seriam necessários para a execução das atividades previstas no âmbito do

conselho. De acordo com o participante, esses aspectos conflitariam com a finalidade dos conselhos municipais de subsidiar a construção das políticas públicas.

A participante P6 apontou como característica da participação popular, a possibilidade de que esta exista como um espaço de resistência e garantia de que as políticas públicas atendam aos interesses da população. Entretanto, tanto P6, como P7, concordaram em afirmar que uma característica primordial dos conselhos municipais em Bauru é que, ao longo dos anos, alguns dos conselhos parecem ter sua atividade fim desvirtuada, se tornando um espaço monopolizado por poucas pessoas, tradicionalmente as mesmas pessoas que se alternam nas funções de conselheiros e que atendem a interesses específicos e não os coletivos e que são demandas da maior parte da população.

Sobre isso, é importante destacar que a Constituição Federal (BRASIL, 1988) e a legislação que legitima o funcionamento e a composição dos conselhos, preveem a representação por meio de associações representativas, entidades e organizações da sociedade civil que apresentem afinidade temática e de conhecimento técnico com a área e tema de que o conselho trata. Conforme Lüchmann (2002):

Os conselhos gestores apresentam diferenças, ou especificidades, que vão do número de assentos, passando pelo perfil dos segmentos representados e dos mecanismos de escolha desses representantes. Alguns setores escolhem seus representantes em assembleias ou fóruns abertos. Outros segmentos já estão de antemão inseridos (pela legislação) na composição dos conselhos. Por outras palavras, os mecanismos de escolha oscilam de caso a caso: em uma única assembleia com a participação de diferentes atores e organizações sociais; por meio de fóruns setoriais de políticas públicas ou de assembleias, ou indicações de categorias profissionais (p. 153).

Tomando o Conselho Municipal de Direitos Humanos – CMDH como exemplo ilustrativo dessa disposição, o conselho foi criado e instituído com o objetivo de:

promoção e a defesa dos direitos da pessoa humana, com a finalidade de investigar as violações de direitos humanos no território municipal, encaminhar às autoridades competentes as denúncias e representações que se sejam dirigidas, estudar e propor soluções de ordem geral para os problemas referentes à defesa dos direitos fundamentais da pessoa humana (BAURU, 2011, art. 2º).

A legislação que cria o CMDH (BAURU, 2011) prevê que este seja composto por:

Art. 8º O Conselho Municipal de Direitos Humanos - CMDH será composto pelos seguintes membros efetivos, nomeados pelo Prefeito Municipal:
I - Poder Público;
II - Sociedade civil.

§ 1º O Poder Público a que se refere o inciso I, será representado por 04 (quatro) membros representantes do Poder Executivo, sendo:

- a) 02 indicados pela Secretaria do Bem-Estar Social;
- b) 01 indicado pela Secretaria de Saúde;
- c) 01 indicado pela Secretaria da Educação.

§ 2º A sociedade civil a que se refere o inciso II, poderá ser representada por 08 (oito) membros, sendo:

- a) 02 representantes da Defensoria Pública, que serão convidados;
- b) 08 representantes de entidades e movimentos que atuam para afirmar e garantir os direitos humanos em todas suas expressões.

[...]

§ 4º O mandato da Presidência do Conselho será de 02 (dois) anos, com direito a uma única recondução.

Como se pode observar no artigo 8º, o CMDH é composto por 12 membros efetivos – podendo ter dois Defensoria Pública participando de forma adicional como convidados –, desses 4 membros serão indicados pelo poder executivo, sendo o único critério que estejam vinculados a determinadas secretarias, e outros 8 membros da sociedade civil, sendo o único critério a vinculação a “entidades e movimentos que atuam para afirmar e garantir os direitos humanos em todas suas expressões”. Segundo Borba e Lüchmann (2010) esse modelo de representação “está ancorada em critérios de conhecimento, envolvimento e vinculação com a área temática do conselho. Trata-se, portanto, de um tipo de participação – e representação – que não obedece a critérios de universalidade no processo de escolha dos representantes” (p. 233).

A situação do CMDH não é específica, podendo ser expandida para todos os demais conselhos municipais. No exame dos documentos notou-se que o *modus operandi* deverá seguir conformidade com a legislação federal e sua composição definida em legislação própria. Ao prever a presença de grupos e organizações que tradicionalmente debatem o tema a que o conselho se vincula, a própria legislação acaba mantendo a escolha dos conselheiros restrita aos membros dessas organizações – que podem ter interesses próprios que divergem dos interesses da maior parte da população.

Do mesmo modo, a participação nas reuniões dos conselhos consiste em espaços abertos a toda a população municipal. Ou seja, ainda que ocorram em momentos específicos, todos os munícipes têm o direito a voz nas reuniões do conselho, podendo expor sua opinião sobre os pontos e temas que julgar relevantes e de interesse. Ao participar desse processo o munícipe quase que automaticamente se vincula a uma instância que tem importância no contexto político e de definição de políticas públicas (BORBA; LÜCHMANN, 2010; PEREIRA NETO, 2012). Uma vez que isso acontece, qualquer membro da sociedade civil pode identificar nesse espaço, ainda que indiretamente, um contexto de projeção no cenário

político do município, ganhando legitimidade e visibilidade associadas ao próprio conselho, bem como o desenvolvimento de uma autorrepresentação que atenda os próprios interesses, mesmo que estes sejam contrastantes com os do restante da população.

5.2.1.2 *Origem e motivação dos membros dos conselhos*

Sobre a origem e motivações dos membros dos conselhos, trechos ilustrativos da fala dos participantes são destacados no Quadro 7. Os relatos foram coesos no sentido de apontar uma expressiva ocupação por meio de entidades ou grupos organizados – tal qual a legislação prevê –, porém com proeminência de motivações associadas à interesses particulares e de viés político e de poder. Os relatos apresentaram distinções entre os representantes de cada conselho, sendo que, na visão dos participantes, há maior procura por ocupar as cadeiras nos conselhos que tratam de pautas econômicas e que são deliberativos, sobretudo porque estes conselhos tratam de decisão e divisão de verbas de projetos. Já nos conselhos que têm caráter apenas consultivo ou que tratam de políticas sociais – vinculadas aos direitos sociais previstos na Constituição –, a procura é muito incipiente e, em geral, reúne apenas organizações que já estão envolvidas na discussão da temática.

Quadro 7 – Relatos dos participantes sobre a categoria origem e motivação dos membros dos conselhos.

| |
|---|
| <p>"[Na eleição dos membros do conselho] eu entendi que a motivação das pessoas que estavam ali era muito variada. (...) [ouvindo o discurso de uma representante] eu senti que ela estava muito perdida, muito confusa, o discurso dela sobre infância e adolescente muito incipiente, não tinha propriedade sabe, não era alguém que parecia ter uma motivação de defesa da infância e da adolescência naquele espaço, parecia também estar representando um espaço de poder (...) pra mim não ficou claro qual a motivação, mas ficou claro que naquela sala haviam pessoas com motivações genuínas (...) que querem defender o direito da criança e do adolescente com base em informação científica, e pessoas que estavam interessadas em posição de voz e de poder representando as suas instituições (...) [...] "E as pessoas que estavam lá não eram representantes da população como um todo (...)" (P1)</p> |
| <p>"As mais variadas motivações (...) uma pequena parcela realmente está ali por uma demanda coletiva. Muitos que a gente percebe estão ali por algum tipo de demanda que houve pro lado pessoal, outros estão por viés político, ainda mais agora que vai ser ano de eleição, o que entrou de gente achando que ia usar o conselho do município como plataforma política é brincadeira! (...) Você percebe pessoas participando pra defender questões de classe mesmo, por exemplo, indústria de construção civil, sindicato (...) essas entidades muitas vezes estão defendendo os interesses da própria classe e você tem outras pessoas que estão participando, porque elas querem o melhor." (P2)</p> |
| <p>"Acho que o primeiro perfil é esse, da pessoa que busca o conselho como uma resposta a falta de resposta que ela teve do poder público, do executivo. E existem outras pessoas que gostam, (...) tem muitas pessoas que são ligados a partidos políticos, que são ligados a associações de moradores, então, pra eles estar no conselho, além logicamente daquilo que eles podem fazer aqui dentro, dos contatos que eles podem abrir, isso meio que valida também uma postura de líder dele no bairro, né." (P3)</p> |
| <p>"Eu conheci um pouco mais do conselho da cidade, do município, e eu acho que o que leva muito as pessoas a ele é uma questão política e de poder. Ele é um conselho deliberativo, então ele tem essa função. Outros que eu tive algum contato, como da saúde, da educação, eu percebo ali um envolvimento além do político, existe</p> |

o político, mas as pessoas também se envolvem por uma luta, digamos assim, pela causa. Isso eu estou falando das pessoas das organizações da sociedade civil, e o poder público acaba acontecendo porque eles estão nos órgãos específicos de cada assunto e aí são direcionados aos conselhos, né? Mas mesmo assim, ao longo dessa pouca experiência, eu percebi que alguns funcionários do poder público também se envolvem por terem afinidade e gostos pelo tema.” (P4)

"(...) há questões de classe postas assim na mesa, o que é óbvio, né. Todos nós que estamos, estávamos ali representando, a gente também é classe trabalhadora, mas você tem pessoas que estão numa situação muito mais precarizada, que é a maior parte da população na verdade, mas que não tá nesse espaço assim, porque articular com essas pessoas é super complicado, aí tem uma série de questões concretas da própria vida dessas pessoas que as impede de estar nesse espaço e tudo mais (...)" (P5)

"O Conselho Municipal de Saúde ele é mais estruturado, ele é mais ocupado também, então a experiência que eu tive foi que ali naquele conselho as forças políticas são mais aparentes (...) muitas das pessoas que estavam ali enquanto sociedade civil não representando entidades, estavam relacionadas com algum vereador ou alguma coisa do tipo. Então, essas forças políticas eram muito expressas ali naquele conselho (...)" [...] "[O Conselho de Assistência Social] é um conselho que as entidades tem muito interesse por conta da verba e dos projetos que são aprovados, a gente percebe isso em alguns conselhos (...) porque aí você faz esse jogo de força na hora da votação, precisa votar um projeto que vai favorecer determinada entidade e aí você tem os usuários daquela entidade ocupando o conselho enquanto sociedade civil (...)" (P6)

"(...) o conselho esfria muito, tem uma participação muito baixa principalmente nesses que não dialogam com questões financeiras da política, de financiamento e tudo o mais (...) tem uma baixíssima participação tanto do poder público, quanto da sociedade civil (...)" [...] "No momento da eleição apenas grupos se interessaram (...) grupos um pouco mais consolidados, nenhuma participação individual e tal. Só que como eu disse, como foi abaixando muito a participação ficaram cadeiras vagas e aí foram chegando pessoas interessadas, as pessoas foram começando a participar [individualmente] e entrou na nomeação de ocupação [das cadeiras ociosas] essas pessoas assim também, sem grupo (...)" [...] "O conselho da assistência, conselho do direito criança e do adolescente, são eles que determinam pra quais entidades vão as verbas, então tem disputa pra caramba tanto das entidades, quanto do poder público e pra que que você vai participar sei lá, de um conselho da comunidade negra, dos direitos humanos, se não tem essa pauta econômica atrás (...) O da assistência, da criança e do adolescente eu digo que uma motivação principal é uma motivação que visa a sua própria entidade que trabalha ou coisa do tipo (...) tem uma questão por trás assim de financiamento, de autorização de entidades ou não (...)" (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Os relatos dos participantes P1, P3, P4, P5 e P7 apontaram que as cadeiras de conselheiro têm sido ocupadas por pessoas interessadas no tema e que já possuem uma trajetória anterior de atuação em algum contexto relacionado a ele. Em geral, a chegada dessas pessoas aos conselhos se dá via associações e organizações, tal qual o previsto na legislação. Um segundo público que também chega ao conselho por interesse pelo tema são indivíduos que nunca exerceram algum tipo de atuação vinculada às associações, mas que por múltiplas razões se interessaram em participar do conselho. O relato de P7 expõem como comum o esvaziamento das cadeiras de representantes, tanto da sociedade civil como do poder público, então uma prática que tem sido desenvolvida é de proceder a nomeação oficializando a participação de indivíduos que estejam participando das reuniões, mas que não estejam vinculados à alguma associação – no caso dos representantes do poder público, tanto P7 como P4 indicaram que é comum que servidores do município que tenham interesse nos temas, peçam para ocupar as vagas.

Conforme exposto, a participação nos conselhos municipais aproxima os conselheiros de espaços de decisão e de projeção no contexto político (BORBA; LÜCHMANN, 2010). O relato de P2 sugere que alguns conselhos, principalmente os que tratam de pautas econômicas, são intencionalmente buscados e ocupados por indivíduos que almejam concorrer nas eleições municipais: “Aí você vai perguntando abertamente e o cara é pré-candidato ou a algum cargo do executivo, do legislativo (...) Tão usando como trampolim político, seja por meio de uma igreja, uma associação de bairro ou alguma coisa desse tipo” (P2). Para P2, a participação no conselho propiciaria a esse indivíduo visibilidade junto à população e no contexto político, sobretudo próximo ao período eleitoral, assim poderia usar o conselho como uma espécie de chancela e validade política, algo corroborado por Pereira Neto (2012).

Situação similar foi observada por P3, que expôs que alguns dos membros do conselho já exercem algum tipo de representatividade local em associações de bairro e/ou partidos políticos, então buscam participar do conselho com a intenção de referendar e fortalecer essa representação: “É o cara que vai no bairro e fala 'eu posso ir lá no conselho e discutir isso pra vocês', então ele traz pro conselho pra validar uma representatividade que ele tem com outros grupos.” (P3)

O relato de P5 expõe a preocupação de que, ainda que esses espaços sejam ocupados por representantes da sociedade civil e que estes estejam interessados em dialogar e discutir os temas de interesse coletivo, eles são pouco representativos do todo da população:

o espaço do conselho era ocupado por uma parte, uma parcela de uma classe que ainda sendo trabalhadora, tinha maiores possibilidades, maiores acessos a direitos, a conhecimentos, é isso, você está falando de psicólogo, está falando de assistente social, tinha professor universitário, tinha os servidores públicos, então tinham pessoas que estavam em um outro âmbito socioeconômico (...) enfim, você não estava falando necessariamente da classe trabalhadora pauperizadíssima, que está sofrendo todas as violações dos direitos humanos diretamente (P5)

Pelo relato de P5, observa-se que ainda que os indivíduos que venham a ocupar as cadeiras de conselheiros e que estejam alinhados às demandas populares esses indivíduos não representam a sociedade em sua totalidade, uma vez que possuem acesso a conhecimentos socioculturais e elementos econômicos que a maior parte da população não alcança. A participante problematizou que, eventualmente, isso pode influenciar no desenvolvimento das políticas públicas, sobretudo daquelas que tratam de pautas vinculadas a direitos sociais, uma vez que pode ocorrer um certo distanciamento entre a proposição da política e a população que mais demanda das políticas sociais. Além disso, pontua que a própria estrutura de

funcionamento desses espaços de participação popular representa um impeditivo de participação da população que mais demandaria das políticas públicas.

Os relatos dos participantes quanto à origem e motivação dos conselheiros possibilita supor que a participação e representação popular nesses espaços está parcialmente fundamentada em interesses coletivos, porém estes estão atrelados aos interesses de grupos e organizações da sociedade civil e que, eventualmente, defendem pautas e interesses que são reconhecidos nesses próprios grupos como “interesses coletivos”. Além disso, como apontado por P5, os conselheiros aparentam não representar equivalência de nível socioeconômico, cultural ou informativo, em relação a maior parte da população, sendo que esta ainda se encontra apartada dos conselhos, apontamento sinalizado por Lüchmann (2007) ao dispor do distanciamento entre a população geral e a representação participativa.

Os relatos de P6 e P7 apresentam informações que fundamentam esse apontamento, expondo que há um aparente movimento das organizações civis em indicar representantes para os cargos de conselheiros com a incumbência de que estes se comportem no sentido de garantir a manutenção dos interesses dessas instituições, como por exemplo no direcionamento de recursos e projetos ou em casos de fiscalização. Esse posicionamento sugere que exista um possível desvio dos interesses coletivos, entendido como aqueles que trariam maior benefício para toda a coletividade, em favor de interesses particulares que esses grupos definiriam como prioritários.

5.2.1.3 *Conhecimentos e informações para atuação no Conselho*

Quanto a necessidade de conhecimentos e informações prévias para a atuação nos conselhos gestores, os participantes afirmaram que não há nenhum requisito prévio que seja explicitado e solicitado. Entretanto, foram unânimes em apontar que no decorrer da participação sentiram necessidade de determinados conhecimentos, sobretudo de caráter técnico. Exemplos são apresentados no Quadro 8.

Quadro 8 – Relatos dos participantes sobre a categoria conhecimentos e informações para atuação no Conselho.

"(...) eu cheguei lá sem saber ao certo como as coisas aconteceriam, não tinha grandes informações (...) eu encontrei um pessoal do meu conselho [de classe] (...) foram eles que informaram como acontecia o conselho [municipal], o que era o conselho, como funcionava o conselho, pra que servia o conselho, então as informações que eu obtive sobre o conselho foram via [conselho de classe], o contato que eu já tinha com os membros."
(P1)

"Não [é exigido conhecimento prévio], porque [se exigir] você vai segregar. Você não pode desabilitar ou tirar o direito dele dessa participação popular. Óbvio que você não fala isso abertamente, mas estou falando o que a gente percebe que acontece. Então existe essa limitação [de conhecimento] (...) se eu for falar tecnicamente

é ruim, porque isso atrasa todo o processo (...) por exemplo, as vezes marca reunião numa câmara técnica que precisa discutir algum determinado assunto da cidade. Câmara técnica, o próprio nome já diz, câmara técnica. Só que você tem que abrir para todo mundo que quiser participar. Aí vai a pessoa que não tem conhecimento técnico participar, aí você percebe que ela tá boiando na história, porque você tá falando tecnicamente, discutindo determinados assuntos." (P2)

"Exige bastante eu acho, principalmente de legislação (...) porque a gente acaba debatendo muita mudança de projeto de lei, muito texto e que pra quem não tem conhecimento disso, pra quem não sabe como funciona a máquina pública, não sabe o que é o papel de uma Câmara [Municipal], o que é o papel de uma Secretaria [Municipal]. Então, é muito difícil compreender o que está sendo discutido, é muito difícil. Em geral está para as classes, geralmente dos trabalhadores, das associações de bairro, que são os mais afetados pela política pública e são aqueles que tem menos instrumentos para poder mudar a política pública. Então são os que menos, em geral, conhecem como funciona uma lei, menos conhecem o funcionamento dessas instâncias tipo, Prefeitura, Conselho, Câmara, Ministério Público." [...] "Uma das respostas para isso é a existência da câmara técnica, então por exemplo quando a gente tem que debater legislação, não se debate em plenário, porque é loucura assim (...) aí muitas pessoas as vezes que não tem conhecimento dessa causa e acaba se perdendo. Daí vem da importância da câmara técnica, quem quer se aprofundar nisso, conhecer mais, tem que ir para a câmara técnica." (P3)

"(...) sempre que mudam as gestões (...) a gente sempre teve a iniciativa de nos primeiros encontros explicar muito bem qual a legislação que, enfim, regra tudo que a gente vai discutir e o que é importante a gente conhecer, digamos assim, de maneira superficial, aí depois o aprofundamento fica um pouco particular. Mas isso veio só a título de informação e de distribuir o material, a gente não teve digo, uma formação das pessoas ou algo que fosse semelhante a uma formação, capacitação das pessoas, pra entender o que é um conselho, o que que aquele conselho faz, o que dá o regramento ao conselho, até onde ele pode ir, isso a gente ainda não teve de maneira organizada. O poder público não oferece isso, pelo menos na nossa experiência e isso acaba sendo uma busca pessoal (...) a gente está na transição da gestão, eu vim da anterior, então eu tenho passado pro pessoal que está agora, o como a gente lidava com as questões, tem "n" situações que a gente tem que conhecer, por exemplo, como eu encaminho um ofício de uma demanda do conselho? Isso muitas vezes fica perdido, as pessoas não sabem como fazer, como redigir, pra onde mandar, como cobrar e assim vai, são coisas simples, mas que se a gente não traz isso para as pessoas, leva um tempo até elas conhecerem." (P4)

"Acho que estava todo mundo ali bastante alinhado em uma mesma discussão [sobre a temática do conselho] (...) o que a gente podia fazer (...) a gente ia se complementando também, dos lugares que a gente vinha, porque inclusive tinham várias profissões ali envolvidas. Mas eu senti que talvez precisasse (...) de uma discussão um pouco mais aprofundada sobre direitos humanos, pensando historicamente, de onde vem isso, e as intenções por de trás, como isso se articula com o próprio capitalismo, o que que vem a ser isso, nessa conjuntura atual de períodos de crise." (P5)

"Olha, na verdade assim, não explicitamente né, mas 'ah, a gente precisa conhecer tal coisa, precisa aprender tal coisa', isso não foi discutido, mas o que que você percebe, que quando há determinadas pautas e você não conhece a política, as normativas, a legislação, você acaba votando não por quem está defendendo de fato a política, mas de quem tem uma melhor oratória, melhor forma de convencer (...) a gente vê que existe [necessidade de conhecimentos], aí o ideal seria se a gente tivesse capacitação pra conselheiro, né?" [...] "Eu não fiz nenhuma fiscalização, eu acho que quando você vai pra fiscalização, o conhecimento técnico é importante, porque você precisa compreender, não só o técnico né, mas a questão da normativa e tudo mais é importante (...)" (P6)

"Olha, eu acho que sim viu, porque isso é complicado, por exemplo, naquela primeira gestão que eu participei como ela vinha muito por parte do poder público (...) por exemplo, a linguagem utilizada era uma linguagem que não era muito acessível, com dizeres muito técnicos, então eu fiquei muito perdido no começo (...) uma forma de diálogo muito distanciada da população no geral (...) só que nessa gestão [atual] a gente chegou de forma completamente diferente, falando uma linguagem mais acessível, mais popular, teve relato de gente que (...) também tiveram essa mesma dificuldade, então acho que isso é um problema, dessa questão do quanto o conselho está acessível também pra participação popular, acho que culturalmente ele virou uma ferramenta mais do poder público do que da sociedade civil e isso naturalizou a linguagem deles e tudo mais, criou um pouco esse distanciamento (...)" (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Os relatos de cinco dos participantes (P1, P3, P4, P6 e P7) indicaram demandas referentes à conhecimentos sobre a legislação vigente e o funcionamento dos conselhos municipais. Os participantes P1 e P7 relataram que mesmo buscando preparação prévia por meio de estudos independentes, no início da participação apresentaram uma série de dúvidas sobre o funcionamento dos conselhos e qual a legislação que os regia. No caso de P1, tais esclarecimentos só foram obtidos no âmbito do próprio conselho por meio da colaboração de outros membros. P4 expôs que na sua experiência em duas gestões em conselhos municipais, determinados conhecimentos, principalmente aqueles associados à legislação, tendem a ser esclarecidos no âmbito do próprio conselho e essa tem sido uma prática recorrente das gestões que acompanhou, sendo que a transição de uma gestão para a seguinte é acompanhada de um processo informal de socialização das principais informações.

Apesar de ser reconhecida como benéfica pela maior parte dos participantes (P1, P4, P5 e P7), essa prática relacionada ao fornecimento de esclarecimentos no âmbito do próprio conselho municipal foi criticada por P2, pois consiste de uma prática que atrapalha o andamento das discussões, uma vez que tem de esclarecer assuntos que deveriam ser de conhecimento de todos. Para o participante, caberia a cada conselheiro buscar as informações de modo independente, uma vez que participar do conselho seria algo de seu próprio interesse.

Outros apontamentos dos participantes, foram de que a “linguagem adotada no âmbito do conselho” (P7) e as “formalidades em audiências públicas” (P4) têm sido fatores que geram distanciamento da população. A linguagem, estrutura hierarquizada e o excesso de burocracias e formalidades também foram identificados na literatura (RAMOS et al., 2012; SHIMIZU et al. 2013) como fatores que podem dificultar o exercício da participação no âmbito dos conselhos, sobretudo com relação aos representantes da sociedade civil, prejudicando os interesses da coletividade.

Para P3 os membros da sociedade civil, sobretudo aqueles que não possuem formação técnica, são prejudicados nessa dinâmica, uma vez que não detém esses conhecimentos. Segundo P6, a falta de esclarecimentos e informações dos membros da sociedade civil, sobretudo com relação à legislação, prejudica os momentos de deliberação, uma vez que os participantes adotam determinadas posições ou votam em determinadas pautas sem um completo esclarecimento. Além disso, ao não compreender o que está sendo votado, os representantes se colocam em posição frágil e suscetível de influência por outros membros do conselho que acabam direcionando votações: “você percebe que o conhecimento é importante, porque se não as pessoas vão votar sem saber o que estão votando, vão votar porque ‘fulano é legal e toma um café comigo antes de entrar [na reunião]’, e aí você vê essas articulações

acontecendo antes de votação” (P6). A falta de compreensão sobre determinadas pautas pode levar a um direcionamento do conselheiro, fazendo com que seja facilmente manipulado (MARQUES et. al., 2013).

O estudo desenvolvido por Kleba, Zampirom e Comerlatto (2015) a partir da análise de atas e entrevistas com conselheiros municipais de saúde de Chapecó/SC, objetivou avaliar características do processo decisório e seu impacto na gestão das políticas de saúde do município. Os dados obtidos pelos autores expuseram que muitas decisões foram tomadas sem considerar fatores importantes, como a previsão de recursos disponíveis e o impacto das ações, pois o tempo disponível para debate em reunião foi restrito.

O relato de P2 foi veemente em explicitar que o maior déficit de conhecimento apresentado pela sociedade civil no âmbito dos conselhos diz respeito a conhecimentos técnicos para atuação, pois este tipo de conhecimento seria constantemente necessário na análise dos diferentes projetos que o conselho desenvolve. Ainda, segundo ele, o desconhecimento técnico resulta em prejuízos ao andamento e aprofundamento das discussões que acabam se pautando em análises superficiais das demandas recebidas pelos membros do conselho. A necessidade de conhecimento técnico também foi apontada por P6 ao expor que alguns conselhos, como o de saúde e assistência social, atuam na fiscalização de entidades e instituições prestadoras de serviços, porém quando os membros não detêm conhecimentos técnicos sobre os serviços, o cumprimento da fiscalização fica prejudicado. Nesse sentido, a literatura (MARTINS, 2013) tem apontado que muitos representantes chegam ao conselho por indicações e apresentam completo desconhecimento das funções, temas e aspectos técnicos de que tratam o conselho, apresentam a expectativa de que possam aprendê-lo por meio da prática e desempenho da função como conselheiro.

No contexto da Saúde Pública, Cotta, Cazal e Rodrigues (2009) desenvolveram um estudo com os conselheiros municipais de saúde de Viçosa/MG, com o objetivo de mensurar o conhecimento destes sobre suas atribuições e funções como conselheiros. Os autores partiram do pressuposto de que para exercer o controle social nas políticas de saúde, seria necessário que os conselheiros municipais dispusessem de conhecimentos sobre o funcionamento do Sistema Único de Saúde – SUS e da legislação relacionada a ele, além de conhecimentos sobre o funcionamento do próprio conselho, bem como da realidade epidemiológica, assistencial e financeira do município. No levantamento, foram entrevistados 77,3% dos membros do conselho municipal (n=34) e, desse total, observaram que 41,2% dos conselheiros entrevistados desconheciam o regimento interno do Conselho Municipal de Saúde, e 73,5% afirmou nunca ter lido o Plano Municipal de Saúde, documento que deveria

embasar as ações no âmbito do conselho. Outro dado importante foi de que 67,6% dos conselheiros afirmaram não saber analisar o Relatório de Gestão, o que dificulta o exercício da fiscalização da execução financeira e orçamentária da saúde municipal.

De forma similar, Souza, Silva, Nóbrega e Constâncio (2012) objetivaram analisar o perfil dos conselheiros de saúde no município de Jequié-BA e seu conhecimento sobre sua função no conselho. Para isso, conduziram entrevistas com dez conselheiros e, após análise das entrevistas, concluíram que os participantes apresentaram relatos que indicaram a compreensão quanto a relevância do controle social no contexto da saúde, entretanto observaram que alguns dos conselheiros não descreveram com precisão quais ações deveriam desempenhar como conselheiros.

Os dados identificados por Cotta, Cazal e Rodrigues (2009) e Souza et al. (2012) são alarmantes e não parecem ser fatos isolados. A literatura tem evidenciado que a falta de capacitação e conhecimento tem sido uma realidade nos conselhos municipais (BIANCHI; NICOLAU, 2017; COTTA et al., 2010; COTTA et al., 2011; DALLA CORTE et al., 2016; RAMOS et al., 2012). Esse é um aspecto que merece atenção, pois como se pôde observar nos relatos apresentados pelos diferentes participantes deste estudo, podem incorrer em pouca efetividade do funcionamento do conselho e dificultar no cumprimento das disposições quanto à gestão democrática previstas na Constituição Federal.

Para P4 e P6 a situação ideal seria que todo cidadão, ao iniciar o trabalho em um conselho gestor, passasse por um processo de capacitação com informações sobre o funcionamento do conselho, a legislação vigente e conteúdos técnicos necessários. Ainda para ambos, tal capacitação deveria ser oferecida pelo próprio poder público, uma vez que resultaria em benefícios ao desempenho das funções pelos conselheiros e das políticas municipais. P6 recordou que em uma ocasião houve o oferecimento de uma capacitação aos membros dos conselhos municipais sobre aspectos gerais do funcionamento do conselho e da legislação, tendo sido positivo:

chamaram todos os conselhos. Foi uma capacitação bem interessante, nós ficamos um dia inteiro de capacitação, mas o que que era? Era uma proposta, não era do município, era um plano do estado que estava fazendo essa capacitação com os conselheiros municipais e aí foram discussões interessantes (...) as pessoas naquele ano de gestão ficavam voltando a essa capacitação 'oh, a gente precisa prestar atenção nisso', 'quando se monta uma comissão precisa estar atento a isso', 'porque lá na capacitação', então referenciavam a capacitação, foi uma proposta, eu não sei o qual efetiva ela foi, mas foi um dia interessante (P6).

A capacitação dos conselheiros municipais quanto a como desempenhar suas ações e o fornecimento de informações por meio de processos educativos tem sido estratégia recorrente na literatura, e apontado como facilitador na minimização de problemas que eventualmente incidem sobre a efetivação da participação popular nos conselhos gestores de políticas públicas (COTTA et al., 2010; COTTA et al., 2011; CARVALHO, 2019; DALLA CORTE et al., 2016; RAMOS et al., 2012). Uma experiência de capacitação de conselheiros municipais foi desenvolvida por Cotta et. al. (2011), com 29 conselheiros de saúde do município de Viçosa/MG, sendo que 18 destes exerciam a primeira gestão no conselho. Todos os participantes eram representantes da sociedade civil. A capacitação abordou aspectos teóricos de temas relacionadas à área da saúde e do controle social, principais demandas identificadas, e a metodologia envolveu atividades coletivas de discussão e análise de temas de interesse do conselho.

Outra bem-sucedida experiência foi o “Programa de Capacitação Permanente de Conselheiros de Saúde”, relatado por Bógus et al. (2003), que envolveu 52 cursos entre os anos de 1999 e 2000, para 1.011 conselheiros da área da saúde no município de São Paulo/SP, por meio de um convênio entre o Ministério da Saúde e a Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo. Participaram da capacitação não apenas os conselheiros vinculados à sociedade civil, mas também os representantes do poder público. A maior parte dos participantes da capacitação foram indivíduos com pouco tempo de inserção no setor de saúde e pouco conhecimento sobre as políticas de saúde e a organização do sistema e serviços, assim esses assuntos foram trabalhados em alguns dos diferentes módulos dos cursos.

5.2.1.4 Opinião sobre a participação popular nos conselhos gestores

Nesta subcategoria foram agrupados relatos dos participantes quanto a opinião sobre a participação popular no contexto dos conselhos gestores, indicando efeitos da presença da população nesses espaços. Os participantes entenderam como importante a presença da população nos conselhos municipais, sobretudo para o estabelecimento do controle social e da fiscalização sobre os atos do poder público. Entretanto, apesar de reconhecer os conselhos como dispositivo que garantiria o controle da sociedade sobre parte de seus rumos, houve relatos com ressalvas quanto a forma de participação que é desenvolvida nesses espaços. Trechos que exemplificam esse posicionamento foram agrupados no Quadro 9.

Quadro 9 – Relatos dos participantes sobre a categoria opinião sobre a participação popular nos conselhos gestores.

"Eu acho essencial, eu acho que de todas as políticas públicas que eu conheço, em todas as áreas, educação, saúde, direitos humanos, é a política pública mais democrática e importante, acho que talvez a gestão dessa política pública, a forma como chega na população nem sempre seja acessível, mas penso que, embora ao meu ver não seja acessível, não é que a gente tenha que acabar com essa política pública, a gente precisa melhorar a forma de comunicação com a população." (P1)

"Eu acho que a participação popular ela é importante, mas tipo assim, o grau de importância que foi dado a eles, de certa forma engessa muito. Você entendeu? Não que eles não devam participar, acho que eles têm que ser ouvidos, mas eles não têm capacidade técnica para assumir um compromisso e desenvolver. Pela limitação deles, eles não conseguem." [...] "E eu acho que também existe uma infinidade de conselhos sem sentido. Muitos conselhos poderiam ser abraçados por outro (...) são 40 e poucos conselhos. Tem muitos conselhos que não funcionam ultimamente porque não tem membros (...) poderia se resumir em menos de 10 conselhos e as pessoas participarem mais ativamente, mas é aquilo que eu falei: 'Por que que tem tanto conselho?' Porque a pessoa usa como plataforma política, por isso que tem esse monte de conselho. A pessoa quer chegar no lugar e falar 'Ah, eu sou o cargo tal, o presidente do conselho, assim, assado, não sei o que'. Aos olhos dos populares 'Nossa, que importância'. Não sabe o tamanho da encrenca." (P2)

"(...) a gente sempre tenta medir dali pra cima né, o que que o conselho conseguiu construir, as vezes a gente olha e fala 'a gente não conseguiu construir muita coisa', mas o que que o conselho impediu que fosse destruído? Isso é importantíssimo a gente pensar, no papel do conselho não só enquanto propositor, mas enquanto fiscalizador de não deixar que o executivo, que o próprio legislativo, eventualmente consiga desconstruir (...) Acho que isso é um papel legal do conselho, eu sempre falo desse papel de resistência assim, o conselho além de propor, de discutir, ele tem que ter um papel também de resistência sobre certos caminhos que muitas vezes a sociedade e o poder público vão divergir (...)" (P3)

"Olha, eu já tive muito construído na minha mente de que o ideal seria os conselhos paritários, hoje eu tenho mudado um pouco a percepção, eu tenho pensado que seria bom ter uma composição um pouco mais sociedade civil e um pouco menos poder público (...) quando o conselho tem que decidir alguma coisa, se ele é paritário, pode dar empate se o interesse for diverso, se ele não é paritário, mas ele tenta equilibrar a participação do poder público, mas dando um pouco mais de ênfase pra sociedade civil, já que é um controle social feito pela sociedade civil, talvez essas situações fossem melhor equalizadas, então o grande benefício que eu vejo seriam nessas situações de decisão e discussão." (P4)

"Hoje por exemplo, eu não me encontro motivado em, por exemplo, eu não vou poder continuar no direitos humanos, mas eu não me encontro muito motivado em ir pra outro conselho sabe, pelo que eu vejo, pelo que me falam e tudo mais, os outros conselhos são muito aparelhados, tem muitos problemas, não somente ao poder público, mas também há muitas instituições do município que controlam os conselhos e ai é muita perda de energia também, você estar em um espaço que você não consegue disputar né..." (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

O relato de P1 apontou os conselhos gestores como a política pública mais democrática e importante existente hoje no Brasil, sobretudo em áreas como educação, direitos humanos e saúde. Na visão da participante, ela propicia maior alinhamento na construção dos projetos que serão desenvolvidos poder público e as reais demandas e necessidades da população. P3 também reconheceu tal importância e destacou que, além das contribuições no processo de elaboração, os conselhos possuem o importante papel de “resistência”, evitando que o poder público modifique, altere ou “destrua” unilateralmente projetos que estão em execução e são vistos como importantes e/ou indispensáveis pela sociedade civil. O membro do conselho atuaria “não só enquanto propositor, mas enquanto fiscalizador” (P3) do poder público.

A importância da participação popular também foi apontada por P2, porém este problematizou que a presença da população ganhou importância excessiva e que trouxe prejuízos ao funcionamento do próprio conselho. O participante fez dois apontamentos que ilustraram sua preocupação, sendo o primeiro a deficiência de conhecimento técnico para participar das decisões e projetos que são desenvolvidos no âmbito do conselho e, o segundo, o número excessivo de conselhos existentes no município e que resultam em baixa participação, uma vez que não haveria membros dispostos a participar qualitativamente de tantos conselhos. Ainda na visão de P2, muitos conselhos possuem pautas comuns e poderiam ser aglutinados em um único conselho, exemplificando que hoje o Conselho de Mobilidade poderia ser absorvido pelo Conselho do Município, uma vez que este trata da política urbana e traz pautas sobre mobilidade. Para ele, o excesso de conselhos é produto de disputas políticas e de um eventual ganho secundário para muitos conselheiros, pois participam com o objetivo de se capitanearem politicamente e pleitearem cargos políticos no futuro.

Sobre o relato de P2, é importante destacar que legalmente não há uma regulamentação que “padronize as implantações de conselhos como espaço de gestão participativa. A forma de exercício dessa participação possui distintos formatos, o que faz com que os modelos implementados variem não apenas de política para política, mas também de região para região” (BUVINICH, 2014, p. 70). Em uma varredura desenvolvida por Buvnich (2014) foram contabilizados no ano de 2009 o total de 43.156 conselhos municipais no Brasil, sendo que apenas 28% desses eram de formação obrigatória²⁸. Também foi identificado pela autora que em apenas 11 áreas²⁹ é prevista a obrigatoriedade de criação de conselhos estaduais e municipais, mas que não há critérios precisos para a definição dessas áreas. Buvnich (2014) sustenta a hipótese de que tal obrigatoriedade está relacionada à força de mobilizações sociais durante o processo de construção e concretização da política nacional.

Em uma crítica à ocupação e funcionamento atual dos conselhos, P7 relata que os conselhos “são muito aparelhados” e estão sob controle do poder público e de instituições que “controlam os conselhos” e desvirtuam seu funcionamento de modo a garantir que as decisões e projetos desenvolvidos atendam a interesses particulares e não coletivos. Parte dessa crítica

²⁸ Destaca-se que há diferenças entre a obrigatoriedade de participação social, algo que advém da Constituição Federal de 1988 e a obrigatoriedade de implementação de conselhos, algo definido por meio de leis (BUVINICH, 2014).

²⁹ “Ao identificarmos cada uma das leis que regulamentam as distintas políticas públicas, verifica-se que é obrigatória a criação de conselhos como forma de organização da participação social na saúde, meio ambiente, recursos hídricos, assistência social, segurança alimentar, criança e adolescente, alimentação escolar, fiscalização do Fundeb, proteção dos direitos do idoso, política agrícola e política urbana” (BUVINICH, 2014, P. 64)

é compartilhada por P4 que vê a participação dos representantes do poder público nos conselhos como potencialmente problemática, pois o poder público tem maior capacidade de articular seus membros e garantir atenção a seus interesses. O participante defende a permanência dos representantes do poder público nesses espaços, mas enfatiza que em sua trajetória em conselhos formou a opinião de que a ocupação deveria ser “um pouco mais sociedade civil e um pouco menos poder público” (P4), de modo que a população tivesse um poder maior nas decisões e votações dentro dos conselhos, equalizando a força de influência que o poder público possui.

A sugestão de P4, quanto a alteração na divisão das cadeiras entre poder público e sociedade civil, se mostra contrária as disposições previstas na Constituição Federal (BRASIL, 1988) e na Lei Orgânica (BAURU, 1990) que preveem a paridade de representação. A literatura aponta alguns exemplos de conselhos municipais que não seguem a paridade de representação (BUVINICH, 2014; COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010; VAN STRALEN et. al., 2006), destacando que esses conselhos têm funcionado em desconformidade com o previsto nas práticas relacionadas à gestão democrática e colocam em risco o processo democrático preconizado pela Constituição. Sobre isso, Buvnich (2014) sustenta que “a representação e a paridade "constituem questões de relevância nevrálgica para o funcionamento adequado” (p. 71) dos conselhos, garantindo que ocorra igualdade e inclusão nos debates e discussões

A participante P1 concordou com a ressalva de que a gestão dos conselhos hoje é problemática, sobretudo na forma, nem sempre seja acessível, com que chega na população. Entretanto, apesar de seu funcionamento problemático, indica que a solução não seria a extinção dos conselhos municipais, mas a compreensão e revisão de processos de funcionamento de modo a solucionar os entraves que impedem a obtenção de seus produtos e benefícios à coletividade e sociedade.

5.2.1.5 Interação entre os membros

Quanto a interação entre os membros do conselho, os participantes relataram a existência de diferenças de conhecimento, ideológicas e políticas entre os membros e que estas variavam de acordo com os conselhos a que estavam vinculados. Pelos relatos, observou-se que em alguns dos conselhos a interação, mesmo contando com divergências de posicionamentos, se dava de forma harmoniosa, já em outros as disputas ocorriam de forma

aparente e eram expostas diferenças na forma do tratamento dispensado entre os membros. Sínteses dos relatos constam no Quadro 10.

Quadro 10 – Relatos dos participantes sobre a categoria interação entre os membros.

"É uma guerra (...) aí você que fica como coordenador disso tudo, você tem que ser político no seguinte sentido: você tem que agradar um e tem que agradar outro (...) você percebe os anseios políticos que vem da parte da administração principal, você percebe os anseios que vem de demanda da população, você percebe os anseios que vem da iniciativa privada e os anseios que vem dos corpos técnicos. (...) sempre tem conflito de alguma forma, mas você tem que tentar ajustar. Então, nunca nenhuma proposta que passa por um conselho, ela sai 100% técnica, 100% popular ou 100% política, [é necessário] tentar achar um consenso." (P2)

"A gente vê que por conta dele ser representativo, ele vai ter gente aqui das mais variadas classes, formações, níveis de formações. Então, é natural, acho que exista essas diferenças. É natural e é saudável que exista. Só que alguns conselhos, ainda assim eles têm o caráter ainda mais técnico (...) eu acabo notando diferença no nível de discussão, uns tem uma bagagem mais técnica, estão preocupados talvez com uma coisa já não muito imediatista, já pensando em projeto a longo prazo e tal. Enquanto tem uma parcela dele que está mais preocupado com demandas mais atuais, essa visão já mais do cidadão (...) essa diferença é bem clara assim, entre quem é do lado mais técnico e quem tá do lado da sociedade geral que não tem tanta formação na área, que não tem tanta informação sobre o tema também." (P3)

"Eu vejo que as discussões, pelo menos no conselho de mobilidade, elas caminham bem, existe uma boa relação entre a sociedade civil e o poder público participando do conselho. No conselho do município eu já vejo que isso tem muito mais atrito, essa relação (...) seria o ideal, penso eu, que a gente tendesse a essa situação que acontece no de mobilidade, que a gente pudesse ter bom relacionamento entre todos e enfim, aí cada um vai batalhar pelo seu ponto de vista. No conselho de mobilidade, a gente já teve discussões profundas onde, ambos os lados, poder público e sociedade civil, tiveram a voz muito presente, com argumentação firme também." (P4)

"Não percebia diferença (...) tinham três membros [do Poder Público], mas uma nunca foi, que acho que da secretaria de bem-estar social, mas os outros da saúde e educação estavam lá sempre, então a gente não percebia diferença. Eles traziam muitas vezes visões, pensando nesse espaço, o que é possível, o que não é possível, da pé, não dá pé, então tinha uma vivência de mais experiência talvez, mas as decisões, as articulações, local de fala ali, era a mesma coisa, não percebia diferença (...) a gente pensava bem coletivamente, não havia essas separações e cada um ia trazendo também a sua vivência a partir do espaço que estava, o que representava ali" (...) "a gente tinha um grupo também no WhatsApp que super ajudava a organizar, porque as reuniões não eram toda semana, então a gente se comunicava bastante por lá ou por outros meios. Se era uma questão muito urgente, dava alguns encaminhamentos (...) se a reunião estava próxima, a gente puxava a reunião e discutia o caso, o que que a gente poderia fazer, que encaminhamentos que a gente poderia dar, era pensado coletivamente." (P5)

"A relação de poder ela ficava bastante posta ali, entre os representantes do órgão público e a sociedade civil e algumas entidades, então assim, teoricamente o tempo de fala era pra ser igual, mas eu sentia o seguinte: como a mesa, a presidência e a secretaria ali, tinha na hora de montar a estrutura ali de quem vai conduzir, já se indicavam algumas pessoas estratégicas, a gente sentia as vezes esse corte era mais direcionado as pessoas que ocupavam a[s cadeiras da] sociedade civil e um cuidado maior, inclusive um cuidado na comunicação de quando era alguém que representava órgão público, isso era bastante expresso, de cercar a fala, de falar mais alto com os representantes da sociedade civil (...) então tinham representantes ali que se impunham mesmo e falavam 'não, aqui é meu espaço de fala', já tinha uma história de conselho, então já sabiam que isso ia acontecer, tinham (...) os próprios conselhos de classes também tinham isso, alguns conselhos eram mais bem visto, outros já eram mais entendidos como problemáticos, que iam trazer determinadas pautas. Eu já passei por situação de pedir pauta e 'ah, esquecemos de incluir a pauta do seu conselho' e aí você ficar insistindo pra garantir uma pauta (...) conselho [de classe] que estava mais alinhando ao poder público, tinha uma fala mais, era mais cuidado, o conselho que vinha pensar, como estava pondo e fazer uma reflexão crítica, não tinha tanto cuidado assim." (P6)

"Acho que o grupo [atual] entrou com muito mais força na voz, o grupo de sociedade civil (...) por exemplo, as reuniões na primeira gestão que eu participei eram terça 9h da manhã e quase ninguém da sociedade civil conseguia participar, quem ia eram representantes das secretarias que saiam do horário do trabalho pra ir para

as reuniões e aí no momento da eleição, a gente já colocou que as reuniões vão ser no período da noite, em um horário que todo mundo poderia ir (...) a gente já chegou colocando 'vai ser como da forma como a maioria necessita' e tudo mais e a gente foi colocando, pontuando algumas coisas questões políticas mesmo, de encaminhamento (...) de como o conselho deveria funcionar (...) isso foi fazendo com que se mantivesse no conselho somente pessoas que estivessem alinhadas" [...] "do poder público só estão participando pessoas que estão alinhadas politicamente com esse grupo e que pedem para os respectivos secretários ali indicarem seu nome, porque os secretários mesmo não indicam sabe, mesmo faltando alguma cadeira do poder público." (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

O relato da participante P5 destoou dos posicionamentos dos demais entrevistados, uma vez que não notava diferenças no tratamento dado aos membros do conselho. Segundo a participante, as relações se davam de forma horizontal e com compartilhamento coletivo de discussões e decisões. Para ela, as diferenças se resumiam à origem de cada membro, ou seja, de sua formação, local de atuação, representação, sendo que essa diversidade contribuía para complementar as visões sobre um mesmo fenômeno. Durante sua atuação no conselho, a participante notou que a comunicação entre os membros não se resumia às reuniões, mas também se davam em fluxo contínuo por meio de discussões via aplicativos de mensagens e outros meios de comunicação digital que, em sua opinião, davam agilidade a alguns encaminhamentos e pautas, não sendo necessária a espera pela próxima reunião ordinária do conselho.

P3 e P4 expuseram que as diferenças entre os membros do conselho são esperadas, principalmente entre representantes de poder público e sociedade civil. Para P3 a diferença mais aparente se dá no nível das discussões entre os membros que têm mais bagagem técnica – em geral, os representantes do poder público, por estarem mais próximos dos dados oficiais – e a população que vêm ao conselho para expor demandas e problemas urgentes. Em sua análise, aqueles que detêm o conhecimento técnico tendem a propor e construir estratégias que focam na análise e resolução do problema, algo que pode ocorrer apenas em longo prazo, enquanto que a população em geral tende a ser mais imediatista, preferindo estratégias que apresentem uma solução rápida para o problema, mesmo que os problemas retornem no médio prazo.

A questão do planejamento e equalização de consequências de curto e longo prazo parece um aspecto importante no âmbito dos conselhos. É esperado que os indivíduos apresentem maior suscetibilidade às consequências imediatas (ABIB, 2001; BAUM, 2005/2006; SOUZA; CARRARA, 2013), pois aparentam maior efetividade na solução de problemas pontuais, algo que motiva a busca dos conselhos pela população. Entretanto, as estratégias que apresentam maior ganho no curto prazo, podem trazer malefícios em longo prazo (BAUM, 2005/2006; SOUZA; CARRARA, 2013), podendo gerar novos problemas que

tenham maior intensidade do que aqueles da situação original. Segundo Baum (2005/2006), um aspecto importante das consequências de longo prazo é que estas tendem a ser pouco precisas, em geral há apenas uma previsão sobre algo incerto:

responder apenas a relações de curto prazo normalmente significa desastre, porque relações de curto e de longo prazo geralmente entram em conflito. A curto prazo, sacolas plásticas se tornaram muito populares entre os norte-americanos porque são convenientes e baratas; a longo prazo, acabam em terrenos baldios e poluem o ambiente. No final das contas, seu custo real é alto, porque demanda um sistema capaz de eliminá-las satisfatoriamente [...] parece que nossas práticas de consumir madeira e combustíveis fósseis, que lançam grandes quantidades de gás carbônico na atmosfera, podem resultar em um aquecimento de toda a Terra – o “efeito estufa”. A ligação entre os dois fenômenos, contudo, é conjectural, porque a temperatura sobe e desce por outras razões. Uma tendência geral ao aquecimento poderia demorar muitos anos para ser confirmada (p. 288-289).

Nesse sentido, parece pertinente supor que os conselhos tenham papel importante na arquitetura e planejamento das ações, equalizando consequências de curto prazo e que atendam os interesses imediatos da população, mas que atuem no sentido de favorecer o monitoramento contínuo do problema, garantindo a existências de estratégias que minimizem seus efeitos em longo prazo.

O cenário de conflitos entre os membros foi relatado por P2, P6 e P7 que expuseram diferenças quanto as demandas apresentadas por cada conselho, na forma como essas demandas são tratadas e na gestão do processo decisório do conselho. Para P2, no Conselho do Município, devido a este ter “um peso muito grande dentro da cidade, porque ele é o principal conselho de uma cidade, os outros são mais secundários” (P2), a interação entre os membros se materializa em “uma guerra” (P2), pois os conselheiros tendem a ser de origens diversas e com anseios muito diferentes. Segundo ele, a população traz demandas imediatas, as resoluções técnicas para as demandas muitas vezes contrastam com as demandas populares e há ainda influências da administração pública e da iniciativa privada. Para ele, manejar todos os interesses postos é um grande desafio, sendo função de quem está na coordenação do conselho garantir atenção a todos eles “você tem que ser político no seguinte sentido: você tem que agradar um e tem que agradar outro” (P2).

P6 relatou que as relações de poder são conflituosas e expostas no âmbito do conselho, principalmente entre os representantes de órgãos públicos, membros da sociedade civil – não diretamente ligados a grupos e organizações –, e entidades. Em seu relato exemplificou diferenças dadas no tratamento entre os membros, sendo que havia um favorecimento a

peças que apresentavam maior afinidade ao poder público e um certo cerceamento dos representantes da sociedade civil. A participante relatou ser uma prática frequente a não inclusão de pautas propostas por determinados membros em razão de seu posicionamento político.

É importante ressaltar que os conselheiros, sejam eles representantes da sociedade civil ou do poder público, não constituem um grupo homogêneo. Eles são provenientes de diversas camadas sociais e apresentam diferenças quanto à faixa etária, gênero, escolaridade e atuação profissional. Além disso, os conselheiros possuem trajetórias de representação diversas, podendo manter laços com determinadas instituições, organizações, temas, regiões, posicionamentos políticos e expressar diferentes interesses sociais (BORBA; LÜCHMANN, 2010; DAU; PALACE; SILVA, 2019; LÜCHMANN, 2008). Nesse sentido, tal qual ocorre com toda a sociedade, representam “uma esfera social caracterizada por diferenças, contradições, conflitos e desigualdades sociais” (LÜCHMANN, 2008, p. 91), por essa razão seriam esperadas disputas nesses espaços. Conforme aponta Buvinich (2014, p. 71) “a heterogeneidade na composição dos conselhos, o respeito às diferenças e a adesão a projetos específicos, construídos a partir do debate construtivo, são condições necessárias à eficácia das ações dos conselhos e à consequente ampliação democrática”.

O relato de P7 se aproximou das situações apresentadas por P6. O participante P7 comparou duas gestões em que esteve presente, indicando que na primeira sentia um maior poder e influência dos conselheiros vinculados ao poder público, muitas vezes inibindo a participação dos representantes da sociedade civil. Já na segunda gestão, notou uma inversão desse aspecto, pois “a sociedade civil entrou com muito mais força na voz” (P7). Para exemplificar, comentou que em sua primeira gestão as reuniões ocorriam em um horário que facilitava a presença dos representantes da prefeitura, pois estes eram dispensados de suas funções para participar do conselho, mas dificultava a participação dos representantes da sociedade civil em razão de muitos não serem liberados do trabalho. Na segunda gestão, logo na primeira reunião os representantes da sociedade civil foram incisivos de que as reuniões deveriam ocorrer no período noturno, em horário que a maioria pudesse participar e isso favoreceu a presença de mais representantes da sociedade civil. Para ele, esse posicionamento gerou um enfraquecimento da presença dos representantes do poder público, pois muitos não se interessaram em participar do conselho fora do horário de trabalho. Adicionalmente, P7 destacou que na segunda gestão os representantes da sociedade civil empreenderam mais embates com o poder público e isso gerou um distanciamento da gestão municipal: “do poder público só estão participando pessoas que estão alinhadas politicamente com esse grupo e que

pedem para os respectivos secretários ali indicarem seu nome, porque os secretários mesmo não indicam sabe, mesmo faltando alguma cadeira do poder público” (P7).

Para o participante P4, as diferenças quanto aos posicionamentos dos conselheiros seria algo já esperado, por isso defendeu que em alguns conselhos, ainda que possam existir diferenças de posições entre os conselheiros, o relacionamento entre eles é harmonioso, já em outros conselhos ocorrem mais conflitos. Para ele, o cenário ideal é aquele em que os membros, ainda que sejam provenientes de espaços diferentes e tenham posições divergentes, possam se expressar e argumentar, objetivando a construção coletiva entre todos os membros. A posição de P4 corrobora com os achados da literatura que apontam a necessidade de que o processo decisório nos conselhos ocorra de forma harmônica, respeitando com equidade momentos de fala e pontos de vista diferentes (BUVINICH, 2014; FISHKIN; LUSKIN, 2005).

5.2.1.6 *Interação com o Poder Público*

Além da interação entre os membros do conselho, os participantes também foram questionados sobre a interação e influência do poder público, diretamente ou por meio de seus representantes, na organização e funcionamento dos conselhos. Os relatos, sintetizados no Quadro 11, indicaram que o poder público tende a assumir posições defensivas nas discussões do conselho, evitando apresentar pautas, a menos que estas tenham a necessidade de aprovação ou consulta popular. Em geral, os participantes apontaram que há maior organização e coesão nas votações por parte dos representantes do poder público, principalmente em temas e pautas de interesse da administração municipal. Alguns dos participantes apresentaram relatos que sugerem que em certos momentos a presença de membros do poder público nas reuniões acabou por conduzir decisões à revelia da sociedade civil.

Quadro 11 – Relatos dos participantes sobre a categoria interação com o Poder Público.

"(...) quase sempre o poder público ele está mais pra uma defensiva ou justificar alguma ação. E o que não é poder público está ali mais pra realizar os questionamentos, porque ele não está vivendo a atividade pública pra saber o que está acontecendo, ele está vendo por outros prismas (...) Às vezes acontece de coisas que você vê que a prefeitura quer que desça goela abaixo. Ela quer que você vote favorável e vai tentar de todos os meios justificar." [...] "a prefeitura vê como um certo estorvo os conselhos, porque atrasa o processo, eles têm que ficar driblando opinião do conselho, porque nem sempre o conselho pensa na mesma linha de raciocínio da gestão municipal (...) eles ficam que nem vigias em cima dos conselhos pra saber o que cada um tá fazendo pra ver se não vai atrapalhar em algum ponto (...) e se puder evitar de passar algum tema pelo conselho, eles fazem." (P2)

"Quando você está no poder público você tem acesso a uma série de informações, você faz parte da elaboração de certas políticas da qual a sociedade não faz parte (...) quem tá no poder público sempre acaba tendo uma

visão mais ampla da situação, daquele projeto, daquilo que está sendo debatido" [...] "acho que o poder público está muito mais preparado pro debate, sem dúvida ele está preparado, porque ele conhece o tema, ele sabe o que pode, o que não pode. O poder público está sempre em um debate reativo, ele sempre é provocado, em geral ele não traz a proposta a não ser que ele precise da aprovação do conselho (...)" (P3)

"Muitas vezes a discussão também dentro do conselho, ela fica bem focada nos interesses do poder público, um exemplo bem prático se a gente tem uma decisão importante com relação a uma política pública ou uma situação pontual, o pessoal do poder público já chega um pouco orientado ao que precisa ser direcionado aquele assunto, a sociedade civil ainda não tem essa capacidade e não consegue se articular dessa forma." (P4)

"Dos momentos que eu estive presente teve bastante abertura [do Poder Público]. Eu não pude acompanhar, mas eles fizeram uma reunião com o secretário da saúde e ele explicou várias coisas e mostrou os documentos, mostrou dados, secretaria de educação, a mesma coisa." (P5)

"Na época que eu participei o secretário de saúde pouco ia no conselho (...) esse secretario atual começou a participar mais ativamente e aí a leitura que eu comecei a fazer era que havia um controle maior das deliberações ali, porque o secretário estava e aí ele expunha a problemática, trazia as contrapartidas que ele poderia oferecer pro município se determinada coisa fosse aprovada pelo conselho e aí as pessoas acabavam votando não pela questão do que se precisava, mas pela contrapartida que o secretario oferecia no conselho, eu via ele como um sujeito mais regulador ali, do que que ia passar e o que que não ia." [...] "Vou falar só da eleição do [Conselho] de assistência, encheu e aí o secretário de assistência social estava lá no dia da eleição e ele indicou ao público quem ele gostaria que fizesse a composição da mesa, quem fosse o presidente, o secretário (...) a indicação dele foi ouvida pelas entidades, pelo povo que representava que estava ocupando o conselho, então traz um pouquinho também dessa relação do poder público conduzindo um espaço que a ideia é que seja paritário e que seja de participação e controle social (...)" (P6)

"ele tem mantido essa identidade de maior participação da sociedade civil e ‘menos’ do poder público, embora o poder público tenha total influência nos conselhos assim, é uma estratégia muito importante de democratização, de acesso e ocupação dos civis nesse espaço, só que fica muito atado ainda em como o poder público vai manejar, até por exemplo, as eleições, se o poder público não chamar as eleições, não tem conselho assim, então vai depender muito mesmo do poder público, isso é muito péssimo pra caracterização dos conselhos." [...] "as pessoas que tem uma influência dominante no poder público não está nem aí pra esse conselho pelo menos (...) é também um outro governo né, o governo anterior, o prefeito tinha toda essa preocupação das secretarias ocuparem os conselhos e tudo mais, ele tinha uma participação muito efetiva, ele viu o conselho de forma efetiva e importante, por isso eu acho que tinha mais essa influência também. Esse governo atual parece não se importar tanto com determinados conselhos assim e aí ele foi passando a ser ocupado pelas pessoas que queriam ocupar pelo poder público (...) por exemplo, na gestão anterior as secretarias faziam questão de que fossem pessoas coordenadoras da secretaria (...) pessoas que estavam ali em cargos de gerência ou de organização, de alguma coisa assim de coordenação e tal, nessa não, nessa quem tá pelo poder público são técnicos de CRAS, técnicos da saúde, entendeu? Uma dinâmica muito diferente da anterior (...)" (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

A percepção de que os representantes do poder público apresentam postura reativa no contexto dos conselhos foi compartilhada por P2 e P3. Para eles, a presença do poder público no conselho tende a ser centrada em uma posição de justificar as demandas que são apresentadas pela sociedade civil. Esta, por sua vez, assume uma posição muito mais questionadora e de apresentação de demandas. Ainda segundo os participantes, o poder público possui uma maior capacidade de articulação de seus membros na defesa de seus interesses, sendo que “quem está no poder público sempre acaba tendo uma visão mais ampla da situação, daquele projeto, daquilo que está sendo debatido” (P3), e por isso estariam mais preparados para os debates que eventualmente possam surgir.

Para P4 os representantes do poder público já chegam ao conselho orientados sobre o que precisa ser votado ou decidido, sendo este um fator que auxilia na articulação e coesão de seus membros durante as discussões e votações. Como efeito, o participante entende que muitas das discussões tendem a ficar focadas nos interesses do poder público.

Segundo P2 e P3, o poder público evita apresentar pontos de discussão nos conselhos a menos que exista a obrigatoriedade de que uma determinada ação conte com o respaldo ou tenha de passar por decisão do conselho. Para P2, a prefeitura entende o conselho como “um certo estorvo, porque atrasa o processo” e por isso “eles têm que ficar driblando opinião do conselho, porque nem sempre o conselho pensa na mesma linha de raciocínio da gestão municipal”.

A percepção de que o poder público em alguns momentos conduz o conselho foi apontada por P6. A participante exemplificou situações em que o secretário municipal participou de reuniões do conselho que envolviam votações e acabou fazendo falas em defesa de um determinado posicionamento, resultando que os conselheiros, tanto da sociedade civil como poder público, seguissem com voto no posicionamento apresentado por ele. Na visão de P6, a posição do secretário municipal naquela ocasião assumia um viés de controle, regulação e direcionamento de um espaço que deveria ser de participação social.

A situação retratada por P6 é importante e consiste em uma prática que pode colocar em xeque a paridade e autonomia dos conselhos municipais. Sobre isso, em estudo desenvolvido por Van Stralen et al. (2006) com membros de nove Conselhos Municipais de Saúde dos estados de Goiás e Mato Grosso do Sul, identificou que em três dos conselhos o Secretário Municipal de Saúde acumulava a função de presidente do conselho. Conforme salientam os autores, esse dado sinaliza uma possível quebra e restrição de autonomia do conselho na definição de suas pautas, uma vez que estas sofrem forte influência do presidente do conselho.

O relato do participante P7 expôs que a forma de organização dos conselhos municipais torna muito difícil que o conselho se veja livre de influências do poder público, pois o processo de eleição e montagem das gestões é todo conduzido pelo poder público. Assim, ainda que a legislação faça apontamentos, cabe a ele decidir sobre o modo de condução do processo eleitoral e de montagem de chapa. Conforme a legislação de Bauru (BAURU, 1990, 2008), é prescrito aos membros do poder público a criação e regulamentação dos conselhos municipais. Ainda no relato de P7, o participante exemplifica que percebeu diferenças entre as gestões municipais, comparando que a gestão anterior apresentava maior interesse e preocupação com a ocupação dos conselhos, buscando colocar representantes que

estivessem em posições estratégicas de tomada de decisão, enquanto que a gestão atual apresenta pouco interesse, sendo comum que não faça a indicação de seus representantes. Nesse sentido, o relato do participante sugere que o interesse atribuído pelo poder público, sobretudo o executivo, pode impulsionar ou atrasar os avanços dos conselhos municipais.

Os relatos apresentados nesta categoria se assemelham aos resultados obtidos por outros estudos (ARAÚJO, 2018; COSTA; BOTELHO, 2018; KLEBA; ZAMPIROM; COMERLATTO, 2015; OLIVEIRA; PEREIRA, 2014). Analisando o contexto de 12 conselhos do município de Lavras/MG, no qual cada conselho teve entrevistado seu presidente e dois conselheiros, sendo um ligado ao poder público e outro à sociedade civil, Oliveira e Pereira (2014) identificaram um fenômeno que nomearam de “oportunismo estatal”, fazendo referência às ações do poder público na tentativa de posicionar suas prioridades à frente das demandas e interesses sociais, dificultando o relacionamento entre poder executivo e conselheiros. Na pesquisa, os relatos dos participantes descreveram:

o Executivo como solícito, quando informado sobre demandas dos conselhos. Contudo, ele também é moroso e pouco efetivo, agindo sobre processos compulsórios, isto é, sobre rotinas nas quais omissões se tornam impossíveis. Protelações são constantes. Além do mais, existe pouca atenção desse poder ao grau de compromisso de seus representantes nos plenários (OLIVEIRA; PEREIRA, 2014, p. 31).

Nesse mesmo sentido, Araújo (2019) identificou que apesar de muitos dos conselheiros representantes da sociedade civil se valerem de seu papel deliberativo e exercer o controle social na Política Municipal de Assistência Social de Salvador/BA, a capacidade deliberativa do conselho acaba limitada pela atuação do governo municipal, uma vez que depende dele para a execução e cumprimento de parte dessas deliberações. Para a autora, “o Conselho constitui uma arena decisória, em que os participantes atuam e decidem sobre diversas demandas, porém o poder decisório efetivo está limitado pela atuação do governo local” (ARAÚJO, 2019, p. 145).

Kleba, Zampirom e Comerlatto (2015) são categóricos em afirmar que ainda que haja engajamento e a participação ativa dos conselheiros nas reuniões e construção de propostas, a transposição para a realidade de tudo aquilo que é discutido pelo conselho depende da articulação e engajamento dos gestores públicos:

Deve-se levar em conta que a implementação e a execução da política envolvem, para além dos atores que constituem os conselhos de políticas, agentes de diferentes órgãos públicos ou privados, muitas vezes vinculados

a distintos níveis de governo. Tais agentes explicitam, frequentemente, conflitos de interesse de diferentes ordens, cuja superação exige abertura e maior capacidade de diálogo intersetorial, bem como iniciativas de gestão coordenada, promovidas pelas lideranças políticas constituídas. A fragmentação do papel e das atribuições das autoridades ou setores públicos acaba agravando os problemas na condução e implementação das políticas (p. 566)

5.2.1.7 Estratégias de fomento à participação popular

Sobre a existência de estratégias que objetivassem fomentar a participação da população nos conselhos, os relatos dos participantes, ilustrados no Quadro 12, indicaram que as ações de aproximação da população geral são ainda muito incipientes, não havendo estratégias formalmente definidas. De forma geral, os participantes elegeram a divulgação por meio da mídia como a principal estratégia favorecedora da participação popular e atribuíram a inexistência de estratégias formalizadas a uma falta de apoio e incentivo do poder público.

Quadro 12 – Relatos dos participantes sobre a categoria estratégias de fomento à participação popular.

"(...) eu não identifiquei nenhuma estratégia de coleta, de participação, como uma divulgação, por exemplo, o conselho de saúde eu já vi em algumas cidades passar o carro avisando que vai ter reunião do conselho, que vai ter montagem de chapa, no caso desse conselho específico eu não identifiquei nenhuma ação desse tipo (...)" (P1)

"Tudo depende da divulgação, mas, por exemplo, a divulgação depende da prefeitura porque eles [os Conselhos Municipais] não têm recurso próprio. O conselho do município quando foi criado, foi criado para ele ter um fundo pra gerir ele. Esse fundo vem das contrapartidas dos EIVs [Estudos de Impacto de Vizinhança]. Esse fundo está criado na lei. Pergunta se saiu do papel até hoje." (P2)

"Isso é uma dificuldade dos conselhos, eles não conseguem se expressar pra sociedade de uma forma bem aberta, ampla, que todo mundo tem acesso." [...] "Ao longo do tempo eu tenho percebido que (...) o mais importante seriam os conselhos, primeiro conseguirem realizar o seu trabalho e depois um desafio muito grande, que é tornar esse trabalho conhecido. Então basicamente seriam usadas mídias que tiver acesso (...) buscar esses espaços na mídia e se mostrar, então acho que falta o conselho se mostrar e falar 'Olha, nós estamos aqui, o conselho funciona, venha participar' e mostrando as atuações dos conselhos, se for um conselho efetivo que consegue ter ações (...) no meu entendimento, as pessoas através disso possam sentir um pouco mais de estímulo (...) então as pessoas passam a conhecer mais, o conselho também passa a atuar melhor e o poder público também tem um papel fundamental nisso, que é ajudar a construir tudo isso, afinal de contas ele tem um acesso aos canais de comunicação um pouco maior do que um conselho em si." (P4)

"Era um desafio assim, mas era bacana que nessa gestão a gente percebia essa, a necessidade de direitos humanos atravessar essas diversas pautas, tanto que no início a gente fez uma campanha muito junto com o observatório de direitos humanos da UNESP, que eles fizeram umas propagandas 'Direitos humanos é você ter acesso à moradia', então e aí a gente discutia isso, da importância de as pessoas entenderem que eram coisas básicas, de direitos mesmo, que elas talvez nem imaginassem, tipo de ter acesso a creche, é um direito humano, tem essas propagandinhas assim..." (P5)

"a gente tem conseguido manter uma atuação mais prática, mais voltada as denúncias também, com importantes parcerias e uma das principais ações assim foi a concretização da Semana Municipal de Direitos Humanos, que teve aí bastante atividades, foi significativo (...)" (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

A participante P1 relatou que não percebeu nenhuma estratégia de coleta de demandas ou de incentivo à participação da população no conselho em que fez parte, mas destacou que em alguns conselhos, como o da saúde, notou a existência de estratégias como o uso de carro de som que circulava pelos bairros divulgando assembleias e eleições dos conselhos.

Nos relatos de P2 e P4, a principal estratégia de fomento a participação popular seria a divulgação por meio da mídia e veículos de informação que a população tradicionalmente acessa, não se reduzindo aos meios que hoje são convencionalmente utilizados, como o diário oficial, pois o cidadão comum não acessa esse material. O conselho deveria buscar esses canais de divulgação, porém isso esbarra em falta de recursos financeiros. P2 comentou que hoje os conselhos não possuem recursos próprios e que dependem de financiamento da prefeitura, apesar de muitos deles terem fundos de custeio previstos em lei. No caso do Conselho do Município, a legislação define a existência de um fundo econômico com recursos provenientes de um percentual da contrapartida dos Estudos de Impacto de Vizinhança de empreendimentos que são construídos no município. Entretanto, P2 destacou que apesar da previsão em lei, o fundo ainda não foi constituído.

Na visão de P4, não bastaria apenas o conselho promover divulgação midiática, mais do que isso, seria importante que os conselhos fossem ativos e efetivos em desenvolver suas atribuições. A partir disso, de um trabalho efetivamente realizado, os ganhos promovidos poderiam ser divulgados para a população e esta se sentiria motivada em participar: “o mais importante seriam os conselhos, primeiro conseguirem realizar o seu trabalho e depois um desafio muito grande, que é tornar esse trabalho conhecido” (P4).

Uma estratégia que tem sido desenvolvida e foi comentada por P5 e P7, consiste em fomentar discussões junto a população sobre a temática dos conselhos e em como essa temática se relaciona a diferentes aspectos do dia a dia da população. Para P5, isso passaria a sinalizar para as pessoas que o tema do conselho, muitas vezes abstrato a maior parte das pessoas, está presente no cotidiano e em situações e as pessoas não se dão conta. Nesse sentido, uma estratégia que foi utilizada pelos conselheiros foi a criação de campanhas abordando de maneira transversal a temática do conselho em diferentes contextos. Para P7, outra estratégia que tem se mostrado eficaz tem sido pautar as ações do conselho em “uma atuação mais prática” (P7) nas demandas da população e estruturar eventos informativos que discutam os diferentes temas tratados pelo conselho, pois a medida que a população entra em contato com os ganhos do conselho, ela se motiva a participar.

5.2.1.8 Estratégias de coleta de informações e demandas da sociedade

Assim como foi relatada a inexistência de estratégias formais que aproximem a população dos conselhos, as estratégias de coleta de demandas da sociedade também foram vistas como escassas. O Quadro 13 apresenta trechos dos relatos que ilustram essa concepção.

Quadro 13 – Relatos dos participantes sobre a categoria estratégias de coleta de informações e demandas da sociedade.

| |
|---|
| <p>"Hoje se chega demanda pontual pra gente como na última reunião a gente teve um caso desse, o conselho de mobilidade tem as câmaras técnicas (...) essas câmaras que debatem e encaminham demandas pontuais e aí essas demandas pontuais elas são encaminhadas pra resoluções pontuais também, então tipo, o cara que vai participar aqui [da reunião] do conselho e fala 'eu queria resolver um problema que existe aqui na minha rua', isso vai ser tratado numa câmara técnica (...)" (P3)</p> <p>"Hoje não temos. Em teoria, as reuniões do conselho são abertas, elas são divulgadas, sai no diário oficial, enfim, divulga onde o conselho consegue divulgar, então qualquer pessoa poderia chegar lá e participar e ela vai ter o momento de fala dela, a palavra livre e aí ela pode levar a demanda dela, seja qual for a demanda. E o conselho vai decidir ali no momento o que fazer com aquela demanda né, o que vai ser trabalhado em cima daquilo." (P4)</p> <p>"Eu não percebia essa iniciativa, assim de [o munícipe] chegar [a ir] na reunião. O conselho de direitos humanos tem um telefone, não sei se tem ainda atualmente, mas tem um contato pra denúncias de situações que estão violando os direitos humanos. Vinha muita [denúncia] (...) as pessoas ligavam de madrugada, então chegava bastante denúncia pra gente (...) isso vinha da gestão anterior e a gente manteve de ter um telefone, um contato pra denúncias (...) as pessoas pediam anonimamente, falavam de determinada instituição que está violando ou de uma situação que aconteceu com elas, tinha algumas coisas do tipo briga de casal, violência doméstica, as mulheres ligavam." (P5)</p> <p>"Tinham várias formas que chegava, as vezes a população trazia, os representantes da sociedade civil, então traziam e contavam a realidade do seu bairro, do que que tinha acontecido, muitas vezes a mídia sinalizava o problema antes e aí a partir da mídia era pautado no conselho (...) então era bem assim: ou a população pedia, trazia pauta ou a mídia informava e quando a mídia informava já estava estourado o problema e o conselho tinha que se posicionar (...) no conselho de saúde a comunidade sabe quem é o representante, porque geralmente eles são de alguma associação de bairro, então eles sabem. Então, chegava mesmo pelos representantes, não tinha nada assim, esse canal [específico de coleta de demandas da população] não existia." (P6)</p> <p>"Uma forma assim de denúncia que vem de fora, externa, que a gente recebe bastante por exemplo, é a página do Facebook, a gente recebe bastante denuncia por lá de pessoas que foram atrás disso, a gente tinha um canal de recebimento que era um número de telefone, mas poucas denúncias e depois foi ficando quase nenhuma (...) as demais são as próprias pessoas que estão nas diversas redes e acabam direcionando 'oh, sugiro que você faça uma denúncia pro conselho' (...) a gente tem articuladores espalhados pela rede que acabam também direcionando muitas denúncias pra gente, mas por pessoas que buscam voluntariamente chega muito pelo Facebook, acho que eles buscam algo relacionado a Direitos Humanos, alguma do tipo assim e acessam. A gente até poderia em algum momento dialogar com essas pessoas pra perguntar o porquê que elas buscaram, como que chegou a isso né." (P7)</p> |
|---|

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Todos os participantes reconheceram que a população tem espaço nas reuniões dos conselhos para expor opiniões e demandas, e que as reuniões são abertas a toda comunidade e não apenas aos conselheiros. Entretanto, os relatos indicaram que costuma ocorrer pouca participação da população nesses espaços. Na visão de P4 apesar de as reuniões serem abertas, participação da população para expor suas demandas esbarrava no não conhecimento sobre a

existência, funcionamento e função do conselho. Nesse sentido, a ausência de estratégias formalizadas de coleta de demandas e denúncias estaria atrelada à pouca efetividade na divulgação do conselho.

P5 relatou que uma estratégia utilizada em sua gestão, mas que não soube informar se teve continuidade, foi o uso de um número de telefone para receber demandas, como denúncias e pedidos de informações sobre a temática do conselho. Para a participante, esse recurso foi interessante e contribuiu para que os membros dos conselhos tivessem contato com os interesses da população. O uso do telefone também favorecia o contato anônimo, algo particularmente útil no caso do Conselho Municipal de Direitos Humanos, pois a população poderia fazer denúncias de situações de violação dos direitos humanos. No caso de P7, o relato apontou o caminho inverso, expondo que o contato telefônico deixou de ser utilizado, sendo substituído por contatos por meio da página que o conselho mantinha em uma rede social. Além disso, P7 revelou que o conselho possuía contato com instituições e grupos externos a ele e que estimulavam as pessoas a exporem suas demandas, principalmente no caso de denúncias.

Os achados de Oliveira e Pereira (2014) concluíram que os conselheiros municipais de Lavras/MG encontraram dificuldades em prospectar demandas e comunicar decisões à sociedade, corroborando alguns dos relatos apresentados neste estudo. Segundo os autores, dentre os principais fatores que levam a essa fragilidade está a desarticulação social, resultante de um distanciamento entre representante e representado, o que não favorece a expressão de demandas. Outros fatores apontados são o já mencionado oportunismo estatal que coloca suas pautas em prioridade e dificuldade que os conselheiros possuem em traduzir em ações os anseios da população (OLIVEIRA; PEREIRA, 2014; COSTA; BOTELHO, 2018).

A ausência de canais formais e institucionais de coleta de informações e demandas junto à população também foi observada nos relatos de conselheiros obtidos por Van Stralen et al. (2006) que sinalizaram jornais, noticiários e denúncias por telefone como recursos mais usuais. As estratégias precárias de divulgação dos conselhos e de suas ações foi apontada pelos autores como um agravante dessa situação, pois muitos conselhos utilizam o Diário Oficial e fixação de cartazes em unidades frequentadas pela população, porém “a existência de alguma forma de divulgação não significa que população e entidades civis tenham conhecimento das decisões e discussões dos conselhos” (VAN STRALEN et al., 2006, p. 628).

No caso específico do Conselho Municipal da Saúde, P6 relatou que devido a capilaridade dos serviços de saúde estarem presentes nos bairros, a população tende a conhecer seus representantes no conselho e a maior parte das demandas populares chegavam

ao conselho por meio desses representantes. Esse apontamento é sustentado por Borba e Lüchmann (2010) que notaram maior proximidade nas relações entre representados e representantes vinculados a associações comunitárias. Além deles, P6 revelou que a mídia acabava por sinalizar muitas das demandas ao conselho, pois ao noticiar um determinado acontecimento, que muitas vezes o conselho desconhecia, mobilizava os conselheiros para pautá-lo em reunião. Os relatos de outros participantes, como P2, P3, P4 e P7 também apontaram a mídia como um meio de identificação de demanda, mas os relatos não forneceram aprofundamento quanto a relevância em comparação aos outros canais, ainda que informais, de coleta de demandas.

Nesse sentido, é possível observar a mídia como um ator que tem ganhado papel de destaque na articulação entre os problemas sociais e o espaço deliberativo dos conselhos. Essa tese é compartilhada por Ferreira (2017) que apontou a mídia como um fator relevante na relação entre representantes e representados, expondo a necessidade de atualização das estratégias de comunicação de entidades políticas, movimentos sociais e associações da sociedade civil com o objetivo de legitimar ações e estabelecer diálogo.

Esses aspectos evidenciam o importante papel que a mídia – entendida como uma instância, porém composta por um conjunto de indivíduos e grupos que interagem nesse contexto – atua mobilizando outros atores envolvidos nas diferentes etapas do ciclo de vida de uma política pública (SECCHI, 2017b). Dentre os comportamentos que tradicionalmente são apresentados pelas instâncias midiáticas está a veiculação de notícias e reportagens investigativas que expõe uma determinada manchete sobre um problema social, ou ainda a publicação de dados sobre um determinado fenômeno e a análise por especialistas que expressão sua opinião sobre os temas derivados desse fenômeno. De forma geral, essas ações acabam por chamar a atenção de diversos setores da sociedade para determinadas situações, sinalizadas pela mídia como problemas, e a partir do momento em que essa sinalização passa a produzir o reconhecimento dessas situações como problemáticas por esses vários setores, aumenta-se a probabilidade de que seja reconhecida como um problema público por uma grande quantidade de pessoas (SECCHI, 2017b). Eventualmente, essa sinalização também pode alcançar indivíduos que estejam estrategicamente posicionados em estruturas governamentais.

Traçando uma análise dessa situação a partir de pressupostos analítico-comportamentais, os comportamentos emitidos pela mídia, tais como a publicação de manchetes, reportagens ou publicações em redes sociais, podem funcionar como contextos antecedentes para o comportamento dos demais indivíduos que integram a sociedade

(MIRANDA, 2017; WANG; PEREIRA; ANDERY, 2016). Mais especificamente, essas notícias podem funcionar como estímulos discriminativos, apresentando à população situações reais e que não estejam funcionando de forma ideal, que esteja ocorrendo de modo problemático ou que gere prejuízos a algum grupo populacional. Assim, ao veicular notícias sobre esses temas, há a sinalização para a população, mesmo para aqueles indivíduos que não são diretamente afetados pelo problema, de que algo não está funcionando da maneira como deveria. Nesse sentido, as notícias veiculadas pela mídia podem mobilizar os indivíduos a identificarem situações como problemáticas (WANG; PEREIRA; ANDERY, 2016).

5.2.2 Consequências da participação popular

5.2.2.1 Benefícios da participação popular

Quanto aos eventuais benefícios da participação popular nos conselhos gestores, os entrevistados relataram que os conselhos representam espaço de diálogo próximo entre sociedade e poder público, sendo que por meio dessa proximidade seria possível a exposição dos interesses populares e construção coletiva de políticas públicas que estejam alinhadas aos interesses coletivos do município. Trechos dos relatos dos participantes são apresentados no Quadro 14.

Quadro 14 – Relatos dos participantes sobre a categoria benefícios da participação popular.

"Acho que a principal função do conselho, talvez seja, parece um pouco óbvio, mas seja colocar as pessoas pra fazerem decisões que dizem respeito sobre a vida delas. Então, um problema que eu vejo na educação hoje (...) a gente tem um distanciamento gigantesco entre, por exemplo, o que acontece com o professor dentro da sala de aula e quem está tomando decisões sobre a educação e pra mim o conselho é a articulação que pode fazer esse abismo diminuir, as decisões serem mais contingentes a vida das pessoas de fato (...)" (P1)

"(...) como ele [o Conselho] é deliberativo e consultivo nós podemos por exemplo, propor ideias ou anteprojetos, projetos de lei e levar pra câmara municipal (...) nós podemos fazer propostas de lei e fornecer pra câmara municipal ou pro prefeito pra sancionar (...) Porque são assuntos que estão sendo debatidos de uma forma muito bacana tanto com a participação popular, como corpo técnico em cima de determinados assuntos que hoje são gargalos na cidade que a gente vê aqui. (...) A gente é um usuário do serviço público, então nós estamos sentindo a dificuldade. (...)" (P2)

"O principal benefício é a informação, é você ter uma prática de transparência assim, quando você consegue ter um espaço que qualquer cidadão consegue vir aqui, abordar um técnico da prefeitura enquanto ele está em trabalho, ele tem que responder aquela demanda, ele não pode se afugentar daquilo, consegue ter informação de vários órgãos conversando ao mesmo tempo, então isso acho que é valiosíssimo assim, você poder ter acesso à informação (...) poder discutir política pública com o poder público, muitas vezes tentar mostrar visões contrárias, ou apresentar demandas que o poder público até então não sabe que existe ou ele é reativo, está esperando alguém provocar, então isso é uma oportunidade legal também de quando tá o poder público reunido aí, a sociedade poder vir e apresentar demandas pra eles, apontar erros, apontar mudanças de política que possam acontecer (...)" (P3)

"Acho que [o] primeiro [benefício é] que essas políticas [públicas] não viriam de lugar abstrato, acho que elas seriam pensadas coletivamente, concretamente, justamente por vir desse lugar das pessoas, do povo, acho que

isso é um benefício, acho que essa construção pensada de nós por nós assim, pra nós, acho que tem um movimento orgânico que me parece bastante importante e necessário assim, pra não ficar nesse lugar abstrato de alguém que pensa isso, né. Outro benefício acho que, o movimento também de atuação política assim, enquanto cidadão, de estar nesse espaço, de reivindicar os seus direitos, acho que isso tem uma formação política muito importante assim e necessária, principalmente no contexto Brasil (...)" (P5)

"Historicamente é só a gente pensar na construção do SUS né, que o SUS surge desse levante popular e dessas organizações populares né, sociedade, trabalhadores construindo o projeto (...) mas pensando também em outros espaços de participação, as conferências são muito efetivas eu acho, tanto pra segurar algumas coisas, quanto pra avançar em outras, então acho que tem benefícios sim, acho que é perigoso não ter esses espaços né." [...] "tem uma outra coisa né, que é a questão da guerra drogas, que é uma discussão muito complexa que é isso, é um espaço que se você não tomar cuidado, se você não ocupar, vai ser um espaço de, ali um higienismo mesmo, uma discussão que as vezes é perigosa, que você tem que ficar 'gente volta para a política pública, para as questões que estão pautadas na legislação (...)" (P6)

"a gente enquanto ocupantes ali do conselho, a gente entende muitos benefícios dessa ocupação, embora seja em muitos momentos desmotivante, porque difícil ver resultados muito significativos, mas a gente entende que, imagine se não tivesse esse espaço, né (...)" (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Os relatos de P1 e P5 destacaram que a existência de espaços de participação popular como os conselhos municipais e assembleias propiciam contexto para colocar a população em destaque na tomada de decisões sobre a conjuntura em que vivem. P1 trouxe exemplos do contexto educacional para ilustrar que tradicionalmente há um distanciamento entre os atores propositores de políticas públicas e a população alvo da política. Assim, quando esta população se aproxima dos espaços de decisão, ela fortalece a articulação e o alinhamento necessários para reduzir um eventual abismo existente entre a tomada de decisões e a mitigação dos problemas públicos, algo que é constante apontado na literatura (LÜCHMANN, 2007; OLIVEIRA; PEREIRA, 2014; RAMOS et al., 2012; SHIMIZU et al., 2013)

Como exposto por P2, os conselhos correspondem a espaços onde são debatidos “determinados assuntos que hoje são gargalos na cidade” (P2) e têm a possibilidade de construir coletivamente projetos e propostas de lei que serão apresentadas e discutidas diretamente com os poderes executivo e legislativo. Nesse processo de discussão coletiva, como destacado por P3, os representantes do poder público também se fazem presentes, assim a população pode discutir diretamente com o poder público por meio de seus representantes, apresentando outros pontos de vista. Adicionalmente, P3 destaca que essa proximidade ao poder público representa acesso a informações com transparência sobre a situação atual do município. Esse aspecto parece relevante para o exercício de controle da população sobre o governo, sobretudo para evitar o oportunismo estatal (OLIVEIRA; PEREIRA; 2014).

Conforme já abordado, sendo uma agência de controle (SKINNER, 1953/2003), o governo possui recursos para organizar condições ambientais e controlar o comportamento de seus governados no sentido de fortalecer ou enfraquecer a probabilidade de que determinados

comportamentos sejam emitidos (CATANIA, 1998/1999; SIDMAN, 1989/2009;). Essa estratégia consiste no exercício de poder em um sistema social, do qual o governo também faz parte, e se mantém pelo valor que os membros desse sistema atribuem à agência controladora (SKINNER, 1953/2003). Considerando isso, a organização de estratégias como a gestão democrática e o estabelecimento de conselhos gestores visam o estabelecimento de uma segunda via de controle, qual seja, o controle que o controlado exerce sobre o controlador (SKINNER, 1974/2009). Parte das ações esperadas daqueles que ocupam a função de representação popular é a de fiscalizar e controlar as ações dos membros do poder público, buscando, de certa forma, limitar o controle exercício pela agência governamental. O estabelecimento de estratégias de contracontrole (SKINNER, 1953/2003; 1974/2009) parece ser recurso importante para se evitar que os governantes tomem decisões unilaterais e que produzam efeitos nocivos para o restante da sociedade.

O relato de P5, especificamente em trecho que menciona “é você ter uma prática de transparência assim, quando você consegue ter um espaço que qualquer cidadão consegue vir aqui, abordar um técnico da prefeitura enquanto ele está em trabalho, ele tem que responder aquela demanda, ele não pode se afugentar daquilo”, concorda com Skinner (1978) em uma passagem de no qual o autor aborda uma estratégia de contracontrole potencialmente eficaz, o “controle face-a-face”:

Quando nós delegamos o controle de pessoas para instituições políticas e econômicas, nós abandonamos o controle face-a-face de um governo equitativo de pessoas por pessoas, e é um erro supor que o recapturamos ao restringir o escopo daqueles a quem delegamos. *Uma estratégia melhor é fortalecer o controle face-a-face.* (p. 9, traduzido pelo autor, itálico original)

Com alguma segurança, é possível afirmar que embora obviamente Skinner (1978) não fizesse referência ao modelo de gestão participativa brasileiro, de modo similar a P5 via as estratégias de mobilização social como ferramentas importantes no controle forte sobre o poder institucionalizado exercido por aqueles que constituem as agências de controle. O controle face-a-face, tal qual a gestão participativa, representariam estratégia importante de moderação do poder centralizado na agência de controle governamental.

P3 recorreu ao processo histórico de construção do SUS, onde a articulação popular por meio de conferências e espaços de discussão coletiva da sociedade foram fundamentais para mudar a política de saúde públicas e as práticas vigentes, principalmente às relacionadas à saúde mental que possuíam cunho higienista e de isolamento social dos indivíduos rotulados com algum transtorno mental. Nesse sentido, complementou que seria “perigoso não ter esses

espaços” de discussão com a sociedade, fazendo com que eventualmente projetos nocivos à população fossem levados adiante.

No sentido do relatado por P3, os movimentos de controle social no contexto do SUS e da Reforma Psiquiátrica correspondem a um processo que reuniu um conjunto articulado de ações de diferentes indivíduos – provenientes de várias categorias, como usuários e profissionais do sistema de saúde – em prol de mudanças nas políticas de saúde pública e garantia de direitos (LIMA, 2018). Tal processo evidencia uma importante estratégia de contracontrole social (SÁ, 1986) em que um conjunto de comportamentos emitidos por diferentes indivíduos teve como efeito minimizar consequências aversivas que eram produzidas pelas políticas e ações das agências governamentais, principalmente no campo da saúde mental. Esse contexto da Reforma Psiquiátrica brasileira (CARVALHO, 2013; LIMA, 2018) exemplifica com propriedade a importância da existência de instrumentos de contracontrole, como os conselhos municipais, e que esses sejam acessíveis à toda população na constante busca por equilíbrio nas ações do Estado e os interesses coletivos (SÁ, 1986).

Um ganho secundário dos conselhos apontado por P5 está associado a possibilidade de “formação política” que os conselhos possuem, algo que vai ao encontro das propostas de Sá (1986) que apresentou um instrumento de educação e formação política, pautado na noção de que a população deveria ser estimulada a exercer o contracontrole social e, por meio de sua própria articulação, minimizar efeitos aversivos das ações de seus governantes. Na visão de P5, há hoje um distanciamento muito grande da população em relação ao debate político, assim, a existência de espaços com os conselhos poderia criar uma cultura de participação das pessoas na discussão de seus problemas e reivindicação de direitos sociais.

5.2.2.2 *Problemas e dificuldades resultantes da participação popular*

Os benefícios da participação popular destacados na subcategoria 2.1 se veem contrapostos a alguns eventuais problemas e dificuldades que a presença de membros da sociedade civil resulta no processo de funcionamento dos conselhos. Os relatos dos participantes, ilustrados no Quadro 15, destacaram que hoje os conselhos são ocupados por pessoas e grupos que possuem interesses particulares e se comportam em função desses interesses e não de eventuais benefícios coletivos para a sociedade.

Quadro 15 – Relatos dos participantes sobre a categoria problemas e dificuldades resultantes da participação popular.

| |
|---|
| "Dentro dos conselhos há várias correntes políticas, então vou dar o exemplo da questão da [redução da] maioria penal (...) existem pessoas que defendem e existem pessoas que são contra, isso tem base em |
|---|

posições políticas, econômicas, sociais e assim sucessivamente. Então penso que, além de não ser acessível a toda população que deveria participar, muitas vezes alguns conselhos ficam fechados em posições políticas não democráticas, inclusive por meio das indicações, então isso me deixa bastante preocupada do quanto democrático de fato esses conselhos estão funcionando (...)" (P1)

"Eles [população civil] não têm uma sequência lógica pra pensar o todo de uma cidade. Eles têm uma visão limitada naquilo que eles estão sentindo do problema de imediato (...) de curto prazo, imediato e local. Para eles falarem planejamento de 5 e 10 anos não existe. Para eles é a resolução em 30 dias, é uma coisa imediata. Eles querem saber de solução de 30 dia pra resolver o problema deles, não querem saber de planejamento." [...] "O que estraga os conselhos na minha opinião são essas questões que a gente conversou aqui de participação popular, que são pessoas que não tem base técnica e que tem viés as vezes político e está lá simplesmente para fazer plataforma [de campanha eleitoral]. Isso realmente é um problema. Como filtrar? Não sei. Sei lá. Para participar de um conselho você não pode ser ligado a nenhum partido político, alguma coisa assim. Eu não sei se é legal uma medida desse tipo, se juridicamente pode, mas poderia ser uma forma." (P2)

"Falta muita gente conhecer né, dos conselhos, e acho que isso é uma função, uma responsabilidade dos conselhos, se tornarem muito mais conhecido assim, até pra que própria sociedade possa cobrar o funcionamento do conselho e fiscalizar o conselho. Quem fiscaliza o conselho? Tudo bem, lá tem pessoas, talvez, na maioria das vezes de muita boa vontade e engajamento, mas a gente precisa ter uma construção maior, não pode ser algo muito pontual [de um grupo específico]." (P4)

"Essas pessoas não se sustentam, porque elas são levadas só para ocupar os espaços e pra votar em momentos estratégicos, então são pessoas que não acompanham o conselho acontecer, são usados mesmo estrategicamente pra passar as coisas que determinadas entidades tem interesse (...) quem que é a sociedade civil que teoricamente deveria estar ocupando o COMAD são os usuários de comunidades terapêuticas, então não é usuário do CAPS, não é a sociedade sem ser usuário, são as pessoas vinculadas a comunidades terapêuticas e isso fica bem representativo na hora que as pessoas se apresentam, 'sou fulano de tal, usuário, represento sociedade civil da comunidade tal', né. Aí teve isso né, achamos que ia ser um ano que esses usuários iriam estar presentes e acompanhando, só que aí o que que acontece? Entra na contradição né, porque a comunidade terapêutica tem uma lógica asilar e aí elas também, acho que muito provavelmente, só liberam o usuário na hora de votar alguma coisa, porque eles param de ir, eles vão na primeira reunião e depois não aparece mais ninguém (...) o regimento não é cumprido porque, por exemplo, nosso regimento está três faltas sem justificativa, consecutivas, é desligado e até hoje ninguém foi desligado, pra você ter ideia na última reunião do COMAD tinham três pessoas" [...] "quando você tem essa maioria de pessoas que ocupam, representando um determinado espaço, no caso das comunidades terapêuticas, pouco se é pautada a fiscalização ou o que que acontece é que não chega a demanda, não chega denúncia pra gente fiscalizar, porque ali a gente não faz a fiscalização de rotina, a gente faz a fiscalização conforme chega a denúncia, então não chega nenhuma denúncia, porque os donos estão ali, entendeu? Então, a denúncia não vai chegar ali né, por isso que é a reflexão, quem hoje ocupa o controle social né, quais são os interesses das pessoas que estão ocupando esses espaços." (P6)

"(...) eu não vejo uma efetividade do conselhos em relação aos seus objetivos e o que deveria ser, porque existe baixíssima participação, as pessoas que participam representam grupos determinados de interesse próprio daquilo assim né, então existe uma seletividade muito grande nessa participação, muito atrelado a demandas de grupos, já seletos, que já fazem parte da hegemonia cultural ou política econômica da cidade (...) era pra ter participação de organizações de bairro, de organizações populares mesmo nesses conselhos e aí eu acho que a gente poderia ter resultado diferente, mas as pessoas que estão, são pessoas minimamente da classe média, então já existe essa diferenciação muito grande do que essas pessoas demandam, do que a maioria da população vai demandar, isso interfere demais, muitos dessas ocupações desse conselho já são de grupos hegemônicos da cidade, que também não vão se atentar as necessidades da população (...) perde o motivo daquilo lá, virou mais um espaço mesmo de aparelhamento político da classe dominante ao meu ver (...) Por exemplo, conselho da segurança e tal ele é realizado em um prédio dos comerciantes do calçadão, então assim, a segurança que tá discutindo são os lojistas, então que segurança é essa que eles precisam, quem são as pessoas que ocupam e tudo mais, então assim, os conselhos ficam na mão dos grupos que estão dominando e muitas vezes esses grupos são também grupos que estão a interesse do poder público, de empresários (...)" (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Segundo P1 entre os membros do conselho há diferentes posicionamentos políticos, econômicos e sociais, algo corroborado com os dados da literatura (BORBA; LÜCHMANN, 2010; BUVINICH, 2014; DAU; PALACE; SILVA, 2019; LÜCHMANN, 2008). Entretanto, o problema sinalizado pela participante se dá quando os membros do conselho se fecham em um posicionamento único e acabam por “assumir posições não democráticas” (P1), constituindo barreiras ao acesso de posicionamentos divergentes, algo necessário ao processo democrático e necessário ao pleno funcionamento da representação participativa (BUVINICH, 2014; FISHKIN; LUSKIN, 2005).

Ainda para P1, a consequência direta disso é que o conselho se torna um espaço de difícil acesso para toda a população. Ponto de vista similar foi compartilhado por P4, P6 e P7, ao indicarem que os membros do conselho hoje não representam o todo da sociedade, se restringindo a grupos específicos. P7 compartilhou que muitos desses membros “(...) fazem parte da hegemonia cultural ou política econômica da cidade” e, por serem provenientes de grupos que têm mais acesso a recursos, levam a um distanciamento dos objetivos e funções do conselho, uma vez que os projetos desenvolvidos também são seletivos aos interesses desses grupos hegemônicos. Para ilustrar seu ponto de vista, P7 comentou sobre o Conselho Municipal de Segurança que tem como sede de suas reuniões um prédio cedido pela Associação de Comerciantes, localizado na região central do município – especificamente, na principal rua de comércio varejista do município. Para o participante, essa aproximação leva a crer que as questões de segurança discutidas no âmbito desse conselho são as de interesse dos comerciantes e não aquelas de interesse da população que mora na região periférica da cidade. Para evitar situações como essa, P4 afirmou que seriam necessárias estratégias para que as discussões não ficassem centradas nos grupos específicos e fosse garantida maior representatividade, entretanto entendeu que é uma situação complexa de ser manejada.

O relato de P6 ilustrou outra situação problemática que vem ocorrendo no Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Álcool e outras Drogas – COMAD. Segundo a participante, os mantenedores e funcionários de comunidades terapêuticas são hoje membros do conselho e durante o processo de eleição da nova gestão incentivaram muitos dos usuários das comunidades a se candidatarem a ocupar cadeiras no conselho. Em um primeiro momento, a possibilidade de contar com o usuário no espaço decisório foi vista como positiva, entretanto se evidenciou como duvidosa, uma vez que as comunidades terapêuticas têm um modelo de funcionamento asilar e não liberam o usuário para participar das reuniões. Adicionalmente, P6 destacou que as comunidades terapêuticas levam o usuário para participar das reuniões apenas quando serão votadas pautas que são de interesse da própria comunidade terapêutica.

Além do inerente esvaziamento das reuniões, P6 vê essa situação como problemática na efetivação das funções do conselho que hoje é responsável por acolher denúncias e fiscalizar o funcionamento das comunidades terapêuticas. Nesse sentido, P6 tem a opinião de que hoje uma parcela dos membros do conselho atua em função de ganhos particulares:

quando você tem essa maioria de pessoas que ocupam, representando um determinado espaço, no caso das comunidades terapêuticas, pouco se é pautada a fiscalização ou o que que acontece é que não chega a demanda, não chega denúncia pra gente fiscalizar, porque ali a gente não faz a fiscalização de rotina, a gente faz a fiscalização conforme chega a denúncia, então não chega nenhuma denúncia, porque os donos estão ali (P6)

A sinalização feita por P6 é importante, pois ao se inserir como representante no COMAD, indivíduos que possuem algum tipo de vinculação com as instituições que promovam atividades relacionadas a manejo e tratamento do consumo de álcool e outras drogas, podem se comportar visando o favorecimento de interesses particulares, uma vez que são esses membros que deverão executar as ações previstas na legislação que regulamenta o COMAD (BAURU, 2011), e que são atribuições dos conselheiros:

- III - cadastrar, fiscalizar, orientar e emitir parecer técnico sobre o funcionamento e a metodologia adotados por instituições públicas e privadas que, no âmbito do Município, promovam atividades de prevenção, recuperação, tratamento e reinserção social para os que fazem uso prejudicial de substâncias psicoativas, priorizando nessas atividades o modelo psicossocial e as evidências científicas;
- IV - Propor e participar da deliberação, junto ao processo de elaboração orçamentária, sobre a execução de serviços, programas e projetos voltados às políticas públicas sobre álcool e outras drogas; (Art. 2º)

Cabe discutir que a própria inserção desses grupos vinculados às instituições prestadoras de serviço pode representar uma estratégia de contracontrole (SKINNER, 1953/2003; 1974/2009), uma vez que assim as instituições evitam o contato com as consequências aversivas relacionadas à fiscalização e eventual identificação de procedimentos que estejam em desconformidade com o que a lei prescreve. Nota-se que a inserção nos conselhos seria uma forma de contracontrolar o poder fiscalizador que os conselhos participativos possuem. Para P4 a maior difusão e conhecimento da população sobre o funcionamento dos conselhos e seus membros seria condição necessária para evitar situações essas, garantindo maior proximidade e controle das atividades desenvolvidas.

A falta de capacitação técnica tornou a aparecer no relato dos participantes, sendo apontado por P2 como um prejuízo que o aumento da participação popular gerou. Segundo

ele, uma parcela da população que ocupa o conselho hoje não tem condições técnicas de ocupar o espaço, uma vez que as preocupações são com a solução, ainda que paliativa, de demandas pontuais e muitas vezes particulares, não aceitando ações que resultem na resolução do problema apenas a longo prazo. Para ele, esses membros não conseguem contribuir tecnicamente para o desenvolvimento dos projetos e isso acaba gerando morosidade no andamento dos trabalhos do conselho. Além disso, o participante entende que a ocupação por esses membros tem pouca efetividade, uma vez que muitos estão interessados em utilizar os conselhos para ganhar visibilidade política e disputar eleições no município.

5.2.2.3 *Problemas e dificuldades para implementação da participação popular*

Sobre os problemas e dificuldades percebidos na implementação da participação popular, os relatos dos participantes se centraram em uma dificuldade no estabelecimento de comunicação entre o conselho e o restante da população do município. O Quadro 16, a seguir, apresenta trechos de relatos que ilustram os apontamentos dos participantes.

Quadro 16 – Relatos dos participantes sobre a categoria problemas e dificuldades para implementação da participação popular.

| |
|--|
| <p>"Nós temos que pensar no seguinte também, quem consegue participar dos conselhos? Que hora é a reunião mensal desses conselhos? A proposta da reunião mensal do conselho que eu participei, era fazer quarta-feira de manhã, como é que uma mãe trabalhadora participa de um conselho numa quarta-feira de manhã? Não consegue, então eu acho que o próprio mecanismo de funcionamento dos conselhos não é muito democrático, se a gente está falando que a gente precisa pôr uma classe de trabalhadores pra defender os seus direitos, a gente tem que garantir que eles possam participar de fato (...)" (P1)</p> <p>"Cara, eu acho que o grande problema hoje é a gestão da informação. A gente vive numa época que todo mundo tem acesso à informação, mas ninguém mais sabe o que é informação verdadeira, o que que não é, de como é gerida essa informação. Então quando um conselho tem a possibilidade de gerir e ele ser um ponto focal dessa informação, as pessoas começam a procurar (...) então quando o conselho ele passa a concentrar grande parte das informações, é muito mais fácil a população vir pra cá debater do que ela por exemplo procurar a imprensa, procurar um vereador, procurar alguma entidade em separado, então esse papel de agregar informação, de conseguir ter várias participações que podem contribuir com essa informação eu acho importante." (P3)</p> <p>"(...) ao longo desse tempo percebi que alguns conselhos não conseguem se formar. Muitas vezes porque eles são conselhos consultivos, não tem assim um poder de decisão e muitas vezes as pessoas não se motivam. Um outro detalhe de Bauru ter muitos conselhos, é que é difícil compor todos eles, a gente ter pessoas suficientes pra envolver aí mais de 30 conselhos que tem em Bauru, né? Não sei o número exato, mas eu acho que a gente ter um volume de pessoas engajadas pra se envolver com todos os conselhos também é um desafio. Limita (...) a gente não tem a sociedade civil ainda tão organizada pra se envolver com tantos conselhos assim, mas pensando em governança, eu acho que é bom a gente ter muitos conselhos." (P4)</p> <p>"Acho que assim, são instituições pensadas dentro da democracia, que é uma democracia burguesa, então assim, por mais que sejam espaços importantes (...) a gente precisa lutar por esse espaço, a gente precisa lutar pela democracia, a gente precisa lutar pelos direitos humanos, mas a gente também não pode ser ingênuo de pensar que são espaços em que vai todo mundo chegar e fazer acontecer e participar e a gente vai construir pautas, essas pautas vão funcionar e voltar pra gente. Não são, são instituições, são questões pensadas dentro dessa democracia burguesa que não tem uma intenção de conscientização social, de participação popular (...) acho que isso é uma barreira estrutural gigante e acho que dela vão surgindo as outras barreiras (...)" (P5)</p> |
|--|

"(...) eu acho que quando você tem uma diretoria organizada, você faz as convocações formais, você não convoca pelo WhatsApp, porque as pessoas precisam ser dispensadas e pra ser dispensadas precisam de convocação formal né, então acho que tem tudo isso né, 'ah, não sabia que ia ter a reunião', existe um calendário, mas as pessoas desmarcam a reunião por WhatsApp, então você fica meio insegura com o calendário que está posto, então acho que tem isso, é muito informal. A própria convocação, não é uma convocação oficial, que vem num ofício, muitas pessoas pra ser liberadas dos trabalhos precisam disso senão não conseguem mesmo, então acho que existe isso, uma ausência dessa organização da reunião também, desmobiliza, o que nós vamos pautar, as vezes vira um espaço que as pessoas ficam falando da suas vidas pessoais ou dos seus serviços, mas sem deliberar, sem encaminhar (...)" (P6)

"Acho que uma questão até de apoio também, por exemplo, acho que financeiro da prefeitura por exemplo, nem financeiro, mas apoio técnico assim mesmo, a gente precisa ter uma identidade já que o conselho é uma ferramenta do Estado, a gente precisa por exemplo, de um site, nossa, a dificuldade pra gente ter um site, pra gente ter o logo, pra gente ter um canal de comunicação, pra gente por exemplo, a gente quer colocar um banner na cidade, a dificuldade que é pra gente conseguir ter um banner, ter um outdoor e tal , é muito difícil (...) Pra gente fazer banner, panfleto, foi tudo do nosso bolso, a gente gastou quase 300 reais pra Semana [Municipal de Direitos Humanos] agora que foi do nosso bolso, da sociedade civil, pra fazer banner, pra fazer panfleto porque a gente estava pedindo desde o começo do ano pra prefeitura e a gente não conseguiu nada, mal o logo e algumas atualizações no site da prefeitura sabe, nem isso, por exemplo, eles colocam, os conselhos ficam escondidos no site da prefeitura, não aparecem..." (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

As participantes P1 e P5 apresentaram a compreensão de que os conselhos ainda são espaços pouco democráticos e que não favorecem a acessibilidade de todos. P1 exemplificou que muitas das reuniões ocorrem em horários que a maior parte da população tradicionalmente está trabalhando, impossibilitando a pluralidade de participação. Assim, na visão dela, os conselhos acabam por serem ocupados por indivíduos que possuem uma certa flexibilidade de horários e de rotinas de trabalho, como aqueles que atuam como profissionais liberais. Destacou ainda, que os conselheiros que normalmente têm flexibilidade para participar das reuniões são pessoas que, em geral, apresentam níveis de escolaridade e socioeconômico superiores a maior parcela da população.

Sendo assim, considerando os elementos que a literatura já aponta como dificultadores do acesso universal, como a linguagem, formalidade e excesso de burocracia (RAMOS et al., 2012; SHIMIZU et al., 2013), a estrutura e dinâmica de funcionamento também agregam elementos impeditivos. Pelos relatos, em geral, os indivíduos que acabam conseguindo superar esses obstáculos sociais são aqueles que já possuem uma condição socioeconômica privilegiada em relação à média da sociedade (LÜCHMANN, 2007). Assim, os conselheiros da sociedade civil não necessariamente representam a diversidade e pluralidade da sociedade, tampouco suas discussões chegam à população, o que dificulta que a população tenha clareza dos benefícios e da importância de participar dessas instâncias. Essa visão foi compartilhada por P5, entendendo que ainda que os conselhos sejam espaços que prezem pela democracia e participação coletiva, eles ainda esbarram em questões estruturais do próprio funcionamento da sociedade.

A baixa de mobilização para participar do conselho é atribuída por P6 à falta de informação e informalidade com que alguns conselhos são geridos. A participante comparou que em alguns conselhos que participou as reuniões tendem a ser mais produtivas e contar com maior presença popular, enquanto em outros é comum que as reuniões ocorram sem quórum e em um processo de comunicação informal via redes sociais. Enquanto, por exemplo, no Conselho Municipal de Saúde há a definição de calendário anual de reuniões e as convocatórias são feitas mediante a ofícios, no COMAD o calendário de reuniões não é cumprido, com reuniões desmarcadas sem justificativa prévia, além de não envio de convocatória oficial, algo que é requisito para que muitos membros sejam dispensados de seus locais de trabalho.

Analisando o contexto dos Conselhos Municipais de Saúde, Cortês (1998) aponta que a Constituição Federal de 1988 favoreceu a entrada de vários setores sociais nas discussões sobre saúde, entretanto reconhece que os conselhos convivem “com a permanência de arranjos políticos elitistas e de práticas clientelistas e paternalistas que dificultam a generalização dessa nova permeabilidade” (p. 14), ou seja, a manutenção de antigas práticas de interesses de grupos específicos se mantém e são um fator que retarda o processo de implementação da gestão democrática. Ainda que existam adversidades, Cortês (1998) aponta que algumas estratégias como o relacionamento entre profissionais de saúde pública, principalmente os que trabalham em unidades locais de saúde, as lideranças populares e sindicais e a dinâmica de funcionamento do Conselho, têm contribuído para fomentar a participação de diversos setores populares.

O número de conselhos municipais existente em Bauru, superior a 30 conselhos, foi apontado como excessivo por P2 e P4. Para P4, o fato de muitos conselhos serem apenas consultivos acaba por desmobilizar a participação de munícipes que querem apresentar demandas de soluções de problemas. Além disso, o participante entende que com um número grande de conselhos fica difícil encontrar uma grande quantidade de pessoas engajadas em ocupá-los, assim acabam sendo ocupados pelos mesmos indivíduos. Apesar dos aspectos negativos do alto número de conselhos, P4 vê como positiva a existência de vários conselhos, pois facilita o processo de governança das políticas municipais. A legislação não delimita os critérios para a criação de conselhos que não estejam previstos em lei, seja a Constituição Federal ou a Lei Orgânica Municipal, deixando facultado a administração municipal a proposição de conselhos para os temas que julgar relevantes (BUVINICH, 2014) e facilitar a governança das ações desenvolvidas, tal qual apontado por P4.

Para P3 a pouca adesão popular é produto de uma baixa efetividade na gestão da informação por parte dos conselhos, uma vez que a população não os compreende como espaços de referência e informação sobre as políticas setoriais municipais. Assim, a população acaba buscando outros meios que são mais divulgados, como entidades e organizações civis, vereadores ou veículos de comunicação. A literatura aponta que há significativas gradações na efetividade dos conselhos, baseada em aspectos como institucionalização, deliberação e representação (ALMEIDA; CARLOS; SILVA, 2016). Além disso, a falta de diálogo e troca de informações entre representantes e representados tem sido um problema comum dos conselhos (COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010) e o monitoramento e avaliação das políticas desenvolvidas (COSTA; BOTELHO, 2018) têm sido fatores que resultam na baixa adesão e efetividade dos conselhos na representação dos interesses da sociedade.

5.2.2.4 *Conhecimento da população quanto aos conselhos gestores*

Foi comum entre os participantes do estudo a presença de relatos que apontaram para o desconhecimento da população quanto aos conselhos gestores, tanto com relação as funções do conselho como pela existência deles. Os relatos que ilustram a percepção sobre o conhecimento da população quanto aos conselhos gestores estão presentes no Quadro 17.

Quadro 17 – Relatos dos participantes sobre a categoria conhecimento da população quanto aos conselhos gestores.

"Vamos começar pelo nome, quando me chamaram pra participar da gestão, da possível gestão, tinha um Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente. Eu fiquei completamente confusa, eu sabia o que era porque eu tinha estudado políticas públicas de modo independente há pouco tempo, então eu tinha uma noção do que era e mesmo tendo uma certa instrução educacional formal assim. Então eu acho que a gente começa pelo nome, pelo como falar o que é esse conselho, então a gente diz 'ah, o conselho é uma ferramenta de gestão democrática', quantas pessoas do nosso país sabem o que significa a palavra democracia? Quem tem acesso ao ensino formal e de qualidade, então eu acho que até a nossa própria linguagem é muito academicista dentro dos conselhos, de alguns conselhos." (P1)

"A questão da representatividade é muito subjetiva, por isso que eu falo que muitos tão ou vieram com uma pequena fração [de representatividade]. Se você perguntar no seu bairro que você mora quem é o representante da sua cidade no conselho do município, vai ser raro você achar alguém que saiba quem é." (P2)

"Eu acho que em geral a gente tem um desconhecimento muito grande das funções dos conselhos, sejam ele quais forem, independente dele ter o poder de decisão de deliberar ou não. Acho que as pessoas se limitam um pouco por isso, então isso seria um fator né, se o conselho tem algum poder de decisão ou não. E depois acho que um desconhecimento muito grande da população com relação ao que faz, como que os conselhos atuam." [...] "as pessoas talvez nem saibam, mas as que sabem que existe, elas não sabem o que faz, não sabe pra que que tá lá, não sabe se representa ela ou não. Isso é uma falha muito grande, da sociedade como um todo e lógico, cada um de nós é responsável por isso, porque pensando nos conselhos como controle social do poder público, como um grupo que pode estar lá representando a sociedade de outra forma, fiscalizando, cobrando, participando das governanças das políticas públicas, acho que "só" esses pontos já é incrível, né, o que o conselho pode fazer. Então, eu penso que as pessoas não têm essa dimensão." (P4)

"(...) e é um pouco assim, eu vou ousar falar, mas eu acho que esses espaços também são pensados intencionalmente pra que não saibam o que é isso, pra que não tenham acesso, pra que seja difícil mesmo, um

monte de burocracia super complicada e é isso né 'Como é a articulação do conselho de direitos humanos com o de saúde?' Não sabe, porque não tem assim, a gente vai pensar em construir, porque é isso, tem uma série de barreiras institucionais mesmo que vão impedindo e é isso, pra que as pessoas não tenham mesmo esse acesso, a gente vai um pouco na garra pra fazer isso acontecer, né." (P5)

"Acho, não generalizando, salvo as pessoas que tem uma compreensão mesmo do papel do conselho, porque muitas pessoas chegam pros conselhos sem saber o papel e qual a função do conselheiro, por exemplo, no conselho de saúde a gente tem que ficar discutindo nas primeiras reuniões que não pode dar carteirada, não pode chegar na Unidade [Básica de Saúde] e falar "me atende, porque eu sou conselheiro" entendeu, uma coisa básica, que não pode mesmo acontecer entendeu, mas as pessoas fazem isso." (P6)

"(...) acho que o não conhecimento, não sabe que existe é um ponto, ouvi falar, mas acha que é sei lá, como não tem um diálogo sobre isso de forma transversal, as pessoas não sabem nem o que é um conselho, eu na minha primeira participação eu fui fazer um monte de pesquisa, quando saiu essa pauta, vamos ocupar um conselho e eu falei 'mas cara, o que que é um conselho, o que que um conselho faz, o que que ele pode fazer', assim, são coisas que não estão sendo dialogadas, não está no nosso tato da cultura atual (...)" (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Os relatos de P1 e P5 se assemelharam aos apontamentos feitos e categorizados em “Problemas/dificuldades para implementação da participação popular”. Para as participantes, a dificuldade na implementação da participação popular perpassa o desconhecimento da maior parcela da sociedade sobre a existência e/ou funcionamento dos conselhos, sendo que esse desconhecimento está relacionado à própria forma de organização do conselho. Assim, as principais dificuldades em efetivar os conselhos como espaços de representação, se relacionam a linguagem e as estratégias objetivas para a participação da maior parte da população, sobretudo das classes socioeconômicas mais baixas. Há um aparente déficit de educação política nas diversas camadas da sociedade, algo ratificado naqueles que têm pouco acesso à escolaridade.

P4, P6 e P7 compartilharam relatos que sugerem que muitos dos que chegam aos conselhos, seja como representantes ou apenas para participar das reuniões, desconhecem os objetivos e modo de funcionamento do conselho, assim como a legislação que regimenta todo o funcionamento da instância, algo que é corroborado na literatura (COTTA; CAZAL; RODRIGUES, 2009; SOUZA et al., 2012). Ainda, segundo P6, muitos dos que chegam ao conselho indicados para ocupar cadeiras de representante tem uma visão distorcida do papel do conselheiro, fazendo com que constantemente tenha de ser retomado em reuniões o papel e limites da atuação do conselheiro: “no conselho de saúde a gente tem que ficar discutindo nas primeiras reuniões que não pode dar carteirada, não pode chegar na Unidade [Básica de Saúde] e falar 'me atende, porque eu sou conselheiro'”. Para P2, muitos desses conselheiros não têm representatividade junto à população, não conseguindo mobilizar a população de seus espaços de representação.

Segundo Pereira Neto (2012) a prática de “carteirada”, apontada por P6, consiste em aproveitar-se de ser conhecido ou reconhecido como representante ou conselheiro, algo que lhe daria visibilidade e propiciaria o acesso à benefícios que não seriam oferecidos a qualquer outro cidadão comum. Segundo o autor, essa foi uma prática apontada como comum por conselheiros dos municípios do Rio de Janeiro, Porto Alegre e Recife. Além disso, a prática foi vista pelos conselheiros como uma das principais motivações em ocupar essa função, uma vez que o rótulo de “conselheiro” facilitaria o acesso à privilégios pessoais. Esse aspecto evidencia um latente desconhecimento sobre a função dos conselhos e atribuições dos conselheiros.

A prática da “carteirada” poderia ser enquadrada no escopo de outros rótulos, como o também popular “jeitinho brasileiro” (FERNANDES; PERALLIS; PEZZATO, 2015) de lidar com as situações cotidianas. Ainda que possam constituir atos ilícitos (PEREIRA NETO, 2012), a frequência e variabilidade de contextos com que ocorrem pode ter gerado uma certa naturalização do processo. Segundo Fernandes, Perallis e Pezzato (2015), em uma interpretação comportamentalista, práticas como o “jeitinho brasileiro” têm sido mantidas devido a capacidade de fornecerem reforçadores a curto prazo e com baixo custo de resposta. Analisando a situação de P6 sob o prisma da Análise do Comportamento, um cidadão comum que busca atendimento em uma Unidade Básica de Saúde – UBS poderia ter de enfrentar um ritual moroso de procedimentos burocráticos e espera até ter atendido. Já ao se identificar como conselheiro municipal, o cidadão obteria acesso às mesmas consequências (atendimento) com um custo menor do que aquele apresentado pelo cidadão comum. Nesse sentido, a “carteirada” demandaria menos esforços (menor custo de resposta) para a obtenção de uma consequência reforçadora imediata.

Carrara e Fernandes (2018) apontam que ações como a “carteirada” e o “jeitinho brasileiro” são tradicionalmente definidos pela alcunha de “corrupção”, que pode ser manifestada de diversas formas no contexto social:

Seu rol de modalidades vai desde os mais aparentemente insignificantes, como a falsificação de carteirinhas de estudante para desconto de meia entrada no cinema e teatro, por exemplo, aos mais complexos, como o suborno e pagamento por favores e “jeitinhos” que driblem a fiscalização e as normas de licitações públicas (p. 7).

Ainda que os comportamentos relacionados à corrupção sejam bem explorados por outras áreas, os autores identificaram carência de estudos que se proponham à uma análise comportamental da corrupção. Nesta compreensão, a corrupção não deveria ser tratada como

um defeito, traço moral ou característica da personalidade intrínseca ao sujeito e que causaria os comportamentos tidos como corruptos (CARRARA; FERNANDES, 2018). Em termos comportamentais, a corrupção envolveria seleção filogenética, ontogenética e cultural e

caracteriza-se por arranjos de esquemas de reforçamento complexos (em termos da configuração de contingências envolvidas) que implicam repertório comportamental de condenável ética – especialmente no âmbito da relação espúria com o poder público – e que tem permitido, nos tempos correntes, alcançar êxito na obtenção de reforçadores financeiros e outros a eles associados, por tempo indefinido e à custa de efeitos deletérios para a maior parte da população (CARRARA; FERNANDES, 2018, p. 9).

Quanto aos aspectos que atuam na manutenção das práticas relacionadas à corrupção, Carrara e Fernandes (2018), assim como Fernandes, Perallis e Pezzato (2015), entendem que as práticas de corrupção estão relacionadas ao menor custo de resposta, maior probabilidade de acesso no curto prazo e, além disso, há uma reduzida probabilidade de punição no curto e médio prazo. Para os autores:

A lógica central das práticas ilícitas implica contingências sociais cotidianas que envolvem o conceito de custo (no caso, baixo) de respostas corruptas, alta taxa de reforçadores positivos em curto prazo (lucro financeiro ou outras vantagens ilegais), bem como risco reduzido de punição a curto e médio prazo (sanções legais), conjunto esse de condições que acaba modelando e mantendo comportamentos corruptos (CARRARA; FERNANDES, 2018, p. 7).

5.2.2.5 *Conhecimento da população quanto aos benefícios*

Os participantes apresentaram relatos que caracterizaram os “Benefícios da participação popular”, entendendo que os conselhos municipais favorecem a existência de um benéfico espaço de diálogo próximo entre sociedade e poder público, de exposição dos interesses populares e construção coletiva de políticas públicas. Entretanto, para os entrevistados, essa visão dos benefícios é própria dos indivíduos que já conhecem o funcionamento dos conselhos municipais, não sendo compartilhada pelo restante da sociedade. Trechos de relatos que ilustram o conhecimento da população quanto aos benefícios da participação popular são destacados no Quadro 18.

Quadro 18 – Relatos dos participantes sobre a categoria conhecimento da população quanto aos benefícios.

| |
|---------------------------------------|
| "Não, não sabe [dos benefícios]" (P2) |
|---------------------------------------|

"Não, porque acho que volta naquela primeira fala, de que muito do que a população almeja é a solução rápida, é aquela história de que a democracia demora, democracia dói, democracia é doída e de fato é doída, então pra grande parte da população o cara vir aqui pra debater, ele falou 'Meu, eu tô debatendo há 15 anos, tem 15 anos que eu participo de conselho, tô debatendo há 15 anos e eu não vejo mudança, não vejo, nós estamos debatendo coisas que eu debatia há 10 anos atrás'. Acho que esse é um dos motivos que afugenta um pouco a participação, sabe? Que é o debate, a pessoa acha que o conselho já é deliberativo, que é só chegar e falar que aquilo vai ser feito e ponto final. Não consegue ver a trama que é todo jogo de forças da política. Então, acho que assim, é muito difícil ela ver de forma concreta ganhos do conselho por conta de ser política pública de longo prazo (...) pra população isso está muito longe: 'Tá, legal, você aprovou uma lei, mas o que isso muda no meu dia a dia, isso reduziu a tarifa de ônibus? Não', então falta coisa palpável (...)" (P3)

"a sociedade em geral pelo menos até onde eu tive contato hoje, as pessoas não têm uma proatividade de participar do município onde vivem, do estado, seja o que for, em geral as pessoas se afastam um pouco dessas situações (...) por não conhecer, não saber que existe, que funciona, que através de lá pode você trazer benefícios pra cidade pra onde você vive." (P4)

"Não, acho que não [tem conhecimento de benefícios]. É complexo isso, porque acho que a gente, vou colocar todo mundo no mesmo saco, mas acho que a gente é coletivamente tão alienado dessas questões políticas, do que nos atravessa, do porquê que a gente usa essa roupa, do porquê a gente ganha isso, do porquê que as coisas são assim, porquê que aconteceu tudo que aconteceu no passado, porquê aconteceu tudo que está acontecendo, acho que a gente é tão assim alienado, em muitos sentidos disso que eu acho que talvez não seja uma percepção [da população]. Acho que se fosse, as coisas estariam bastante diferentes atualmente." (P5)

"(...) eu acho que é isso [desconhecimento da população quanto aos benefícios da participação popular], é perigoso porque aí a gente, essa questão né, a gente vê nas unidades uma culpabilização dos usuários, mas ele não ocupa, ele não vai, só que eu acho que a vivência é importante, de espaços democráticos, você sabe participar de um espaço democrático quando você tem a vivência." (P6)

"Como estamos vivenciando aí uma polarização muito grande, acho que isso acaba refletindo também. Existem grupos e populações que vão identificar esse benefício e essa necessidade, essa importância política dos conselhos, mas tem grupos que vão falar que não vai servir pra nada ou o que vocês estão fazendo no fundo não traz resultado nenhum. Já presenciei diversos relatos que envolvem tudo isso também (...)" [...] "Acho que reflete muito isso assim né, não entender isso como uma estratégia de democratização (...)" (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Praticamente todos os entrevistados destacaram que assim como a população não conhece sobre os conselhos municipais, ela também não conhece sobre seus eventuais benefícios – sendo algo já esperado pelos participantes. P4 trouxe a hipótese de que a baixa procura pelos conselhos está associada ao desconhecimento da população sobre os ganhos de participar e que a partir do momento em que tomasse contato com eles, o engajamento poderia ser maior. O participante, entretanto, faz a ressalva de que não é algo cultural da população participar e se interessar pela discussão do funcionamento de seu município ou estado, e por isso se afastam.

Para P3, a natureza processual das ações e decisões desenvolvidas no conselho é um aspecto que dificulta o reconhecimento pela população de eventuais benefícios. Segundo ele, a população busca soluções imediatas e rápidas para suas demandas e problemas, enquanto que o modo de funcionamento do conselho não comporta decisões imediatas, pois o mesmo depende do ritmo do próprio poder público no encaminhamento das decisões, algo observado na literatura (ARAÚJO, 2018; KLEBA; ZAMPIROM; COMERLATTO, 2015; OLIVEIRA;

PEREIRA, 2014). Além disso, destaca que o conselho tem de trabalhar baseado em aspectos técnicos de planejamento e elaboração de projetos, algo que demanda tempo.

Apesar de concordar com o posicionamento sobre o desconhecimento da população, P6 fez a defesa de que os indivíduos não podem ser culpabilizados por sua falta de informação, pois isso é produto de toda uma questão cultural da sociedade. Para ela, os cidadãos não participam desses espaços porque não há incentivo para que isso se torne uma prática e que a medida em que isso for fomentado, a compreensão popular sobre o conselho pode se modificar "(...) eu acho que a vivência é importante, de espaços democráticos, você sabe participar de um espaço democrático quando você tem a vivência" (P6). De certa forma, a proposta de P6 representaria expor os munícipes a um processo de aprendizagem partindo de ações iniciais que visem habituá-lo aos contextos de participação.

Por fim, P7 entende que há certa polarização na compreensão da população sobre os conselhos. Relata que já presenciou indivíduos que sabem da existência do conselho, mas não compreendem objetivos e modo de funcionamento, assim como teve contato com cidadãos que sabem da existência dos conselhos, mas que não os vê como estratégias de democratização ou acessíveis a toda a população. Em alguns casos, o participante relatou haver um certo descrédito e desconfiança no trabalho realizado pelo conselho. Essa visão de descrédito quanto a atuação dos conselheiros municipais foi algo observado em outros estudos que apontaram a descrença dos próprios conselheiros com o poder público e autonomia dada aos conselheiros e ao conselho na resolução de problemas (DAU; PALACE; SILVA, 2019; GONÇALVES; BÓGUS, 2017) e dos representados quanto as ações de seus representantes (DAU; PALACE; SILVA, 2019).

5.2.3 Concepções particulares sobre a participação popular

Ainda que os relatos agrupados nas demais categorias englobem percepções pessoais dos participantes quanto à participação nos conselhos, nessa foram agrupados aspectos pontuais que buscavam explorar concepções particulares sobre a participação popular. As respostas foram agrupadas em cinco subcategorias.

5.2.3.1 Aspectos importantes para a tomada de decisões

Sobre os aspectos que devem ser considerados no processo de tomada de decisões pelos conselheiros, os participantes apresentaram relatos que ilustraram a necessidade de discussão coletiva e aprofundamento na problemática, de modo a observar se as decisões

contemplavam interesses da coletividade e benefícios duradouros. Condições como o conhecimento prévio da situação atual e sobre a temática foram apontados como antecedentes que devem exercer controle sobre os comportamentos de tomada de decisão. São apresentados no Quadro 19 trechos dos relatos dos participantes.

Quadro 19 – Relatos dos participantes sobre a categoria aspectos importantes para a tomada de decisões.

| |
|---|
| <p>"Acho que conhecimento de causa, no sentido de conhecer a população que você trabalha, então se você vai trabalhar no Conselho de Direitos Humanos da Criança e Adolescente, estar em contato com crianças e adolescentes, representante de toda a população, não só criança e adolescente de uma determinada classe social e assim sucessivamente, então conhecimento de causa nesse sentido, saber a realidade daquele povo." (P1)</p> <p>"Toda decisão do conselho é dada plenária (...) toda decisão de conselho, ela é doída, ela é demorada por causa disso, porque você tem que primeiro quebrar alguns paradigmas, mostrar algumas coisas pra fazer essas pessoas refletirem (...) abrir pra debate, pra conversa, pra tentar não mudar opiniões, mas tentar fazer com que as pessoas tenham opiniões fundamentadas em parâmetros técnicos, parâmetros históricos, sejam fundamentadas (...) no sentido conscientizador, fazer com que a pessoa toma uma decisão de forma consciente, acho que conscientizar ela quanto aquilo que ela está ali decidindo. Isso é importante." (P3)</p> <p>"(...) fundamental conhecer do assunto que a gente está tratando, isso seria a base (...) num segundo momento você entender as demandas do município ou da região sobre esse determinado assunto, então seria essa forma de ir e um pouco ouvir o que essas pessoas que estão lá pensam. E num terceiro momento a gente não pensar numa questão de forma só pontual e por momento, mas a pensar de uma forma mais ampla e numa escala de tempo maior, então o que isso vai trazer de benefício pra cidade, pra região, pra sociedade daqui a um tempo." (P4)</p> <p>"Acho que discutir coletivamente sobre essas questões (...) porque acho que isso nos impede de tomar decisões precipitadas e de colocar essa questão de salvacionismo nessa nuvem que paira assim (...) compreender os diversos pontos que estavam envolvidos ali pra gente ter uma visão mesmo de totalidade, pra conseguir atuar (...) você vai discutir a questão lá da creche né, não é só a gente chegar enquanto conselho dos direitos humanos e conversar com a secretaria de educação, é a gente conversar com a mãe que vai ter o seu filho transferido pra um lugar 'x' que é longe dela, a gente conhecer essa creche, é conhecer as condições, é dialogar com as pessoas (...)" (P5)</p> <p>"Acho que uma das coisas essenciais é o conhecimento da política, conhecer a política não é só a leitura, do que a política prevê, mas entender os processos que estão por trás dessa política que está sendo proposta, dessa legislação, dessa ação né, entender os jogos de interesses por trás dessa política, acho que é essencial você fazer essa leitura complexa da realidade, a quem vai favorecer essa política, é de fato a população, é de fato um interesse coletivo, é uma necessidade, então eu acho que essa leitura, não é a leitura do texto, é a leitura de todo contexto dessa política entendeu, dessa ação, dessa proposta, a quem vai servir isso que a gente vai aprovar no conselho né, vai de fato ser efetivo pra população, acho que isso é essencial e é difícil de fazer." (P6)</p> <p>"Acho que necessariamente assim uma visão crítica da realidade, das necessidades que as populações demandam e tudo mais (...) acho que seria um pouco isso assim, ao meu ver, essa potência crítica, essa potência de olhar a realidade, de se atentar as demandas e tudo mais, sempre acho que principalmente num viés muito descolonizador, de entender que as práticas devem ser construídas por essas populações e não apenas para essas populações e tal, acho que um pouco nesse sentido assim." (P7)</p> |
|---|

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

A necessidade de conhecer a realidade social de forma ampla foi apontada diretamente por P1 e P4, e indiretamente pelos demais participantes, apresentando a visão de que para isso os conselheiros devem apresentar envolvimento com diferentes grupos populacionais, obtendo percepções mais completas do todo. Inerente a isso, todos os participantes indicaram

ser indispensável que os conselheiros dominem a temática de que trata o conselho, seja ela em aspecto técnico ou de conhecimento de causa por vivenciar tal realidade.

Como estratégias para dar conta dessas situações potencialmente problemáticas, P3 entende que a pluralidade no debate e compartilhamento de opiniões deve ser prioritário no âmbito dos conselhos, auxiliando na fundamentação das opiniões a partir de parâmetros técnicos e históricos. A discussão coletiva foi um fator valorizado também por P5 que vê nessa modalidade a diminuição no risco de serem tomadas decisões precipitadas e que não representem interesses coletivos, uma vez que poderia haver maior controle instrucional das ações.

P3 e P4 reiteram que todas as decisões dos conselhos devem considerar aspectos técnicos de análise das demandas. Para ambos, as decisões não podem ser pautadas em uma necessidade imediata ou que a possível solução se restrinja a elementos pontuais. Assim, as decisões no âmbito do conselho deveriam considerar uma análise histórica e aprofundada do problema, identificando qual estratégia promove o maior ganho para toda a sociedade, ainda que a dimensão temporal seja de longo prazo. Esses relatos estão de acordo com as propostas de Costa e Botelho (2018), que desenvolveram estudo com conselheiros municipais de Assistência Social do interior de Minas Gerais e sinalizaram a necessidade de ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas por meio de um sistema de coleta de informações que subsidie as decisões dos conselheiros.

Em termos comportamentais, a partir do relato dos participantes quanto ao comportamento de tomada de decisão no contexto dos conselhos municipais, indicam que o processo de tomada de decisões pode ser operacionalizado como uma classe comportamental que reuniria um conjunto de ações dos conselheiros tendo como condições antecedentes a realidade vivenciada pela população, a temática tratada pelo conselho e parâmetros técnicos e históricos relacionadas a ela, que serviriam de estímulos discriminativos para decidir entre cursos distintos de ação. Esses estímulos discriminativos sinalizariam maior probabilidade de acesso a determinadas consequências reforçadoras. É importante destacar que o comportamento de tomar decisões não envolve apenas uma ação explícita do indivíduo, mas também eventos privados – que ocorreriam internamente no indivíduo e seriam inacessíveis à simples observação direta – e repertório de discriminação, baseado em sua história comportamental de interação com o ambiente.

Toda política pública, na visão de P6, possui bastidores que devem ser cuidadosamente analisados em todos os comentários de tomada de decisão, tais como a legislação, os interesses envolvidos, os favorecidos, a realidade popular, dentre outros aspectos. Para ela, é só a partir

da compreensão da totalidade dos aspectos explícitos e implícitos das políticas públicas é que se poderá entender se a mesma favorece ou favorecerá interesses populares e coletivos ou privados e particulares.

O entendimento de P7 é que essa compreensão dos interesses coletivos só se dará a partir de uma visão crítica da realidade e das demandas sociais. Ainda, adicionou que “as práticas devem ser construídas por essas populações e não apenas para essas populações” (P7), ou seja, não deve haver distanciamento entre o proponente de projetos e a população alvo, resultando em práticas que sejam meramente assistencialistas. Assim, a população como um todo deveria ser envolvida no processo decisório e de construção das políticas públicas, assumindo papel de ator e não espectador. Ao se tornar desse processo, a população desempenharia papel de fiscalizador das ações e das políticas derivadas dos conselhos e do poder público, sendo que esse papel teria como função de controlar as ações do Estado para garantir os interesses coletivos (SÁ, 1986).

Esses relatos se apoiam na literatura (COTTA; CAZAL; RODRIGUES, 2009; SOUZA et al., 2012; DALLA CORTE et al., 2016) quanto a importância dessas condições para a tomada de decisões pelos conselheiros e que podem incidir na efetivação das ações dos conselhos (COTTA et al., 2010; COTTA et al., 2011; CARVALHO, 2019; DALLA CORTE et al., 2016; RAMOS et al., 2012). Porém, a literatura também evidencia que, apesar de exporem uma série de aspectos como relevantes para a tomada de decisões, muitos conselheiros iniciam suas atividades com sem conhecer a legislação básica (SOUZA et al., 2012), o que é o conselho e quais são suas atribuições (MARTINS, 2013), e tomam decisões desconsiderando aspectos como o impacto das ações e decisões do conselho sobre os problemas da população e os recursos existentes (KLEBA; ZAMPIROM; COMERLATTO, 2015), o que pode resultar em manipulações das decisões dos conselheiros (MARQUES et al., 2013) em torno de interesses particulares (PEREIRA NETO, 2012) ou do oportunismo governamental (OLIVEIRA; PEREIRA, 2014).

Nesse sentido, é possível observar inconsistências entre relato verbal e ações efetivas no contexto dos conselhos. Baum (2005/2006) apresenta distinções entre o “saber sobre” algo e “saber como” fazer algo, sendo que o primeiro caso implica no relato verbal, onde o indivíduo pode alegar o conhecimento de algo. Já o “saber como” envolveria as ações que são efetivamente empreendidas pelo indivíduo. Nesse sentido, um conselheiro pode relatar que é importante considerar uma determinada legislação ou determinados indicadores de eficácia, porém emitir comportamentos que sejam incompatíveis com o relato verbal apresentado.

O estudo desenvolvido por Carrara et al. (2018) que objetivou compreender práticas atuais e instalar uma nova prática de prevenção da proliferação do vetor transmissor da dengue ilustram a distinção apontada por Baum (2005/2006). No estudo, os autores entrevistaram uma série de moradores de um município do interior do estado de São Paulo, questionando sobre quais seriam as práticas destes em relação à prevenção da dengue. De forma geral, todos os relatos descreveram com precisões ações compatíveis com as recomendações oficiais dos órgãos de vigilância sanitária quanto à prevenção da dengue. Logo após a entrevista, os pesquisadores visitaram as residências desses moradores para observar quais eram suas práticas efetivamente realizadas. A situação dos imóveis evidenciava que suas práticas eram incompatíveis com os comportamentos que haviam relatado minutos antes.

5.2.3.2 *Opinião sobre os efeitos da participação popular nas políticas públicas*

Os participantes foram questionados sobre os efeitos da participação popular nas políticas públicas – e não apenas nos conselhos municipais – e como essa participação reflete no desenvolvimento da sociedade. De forma geral, os participantes apresentaram relatos, exemplificados no Quadro 20, que caracterizam a importância dessa participação.

Quadro 20 – Relatos dos participantes sobre a categoria opinião sobre os efeitos da participação popular nas políticas públicas.

"Conhecer sobre [a realidade da população], penso que também seja muito importante, por isso que é legal que os membros sejam bastante diversificados (...) Então ao passo que precisa ter esse membro que tem uma perspectiva científica sobre o assunto, precisa ter o membro que tem a perspectiva prática, senão aquele abismo que eu falei no início, a diferença entre a população alvo dessa política e quem toma a decisão é muito grande (...) Então eu acho que precisa da articulação dos dois tipos de conhecimento. Eu não acho que todos os profissionais e representantes que estão no conselho, tem que ter os dois conhecimentos em abundância, porque ninguém vai ter esse repertório amplo de conhecimento de causa e conhecimento científico, mas se a gente tiver representantes de ambos, a gente consegue fazer um coletivo que toma decisões baseadas em ambas as coisas." (P1)

"(...) o plano de mobilidade é uma vitória popular assim, mas mesmo a política sendo nova, muitos dos direitos que a gente briga hoje, já são direitos (...) Mas o plano de mobilidade que eu digo municipal, grande parte do que foi colocado em plano veio das conferências, veio das audiências e foi validada pelo conselho, então o conselho participou disso, na gestão passada principalmente. Ela participou, então a aprovação dessa lei, por exemplo, que está em debate na câmara, é uma vitória popular, é uma vitória popular e ela ainda não tem consequências diretas, pouquíssimo daquilo lá ainda é concreto assim, mas é uma vitória popular." (P3)

"Acho que tem impactos importantes de avanço na política né. E nos conselhos eu sinto que eles são importantes, mas a partir da minha experiência eu sinto que são ações mais emergentes e que se a gente não pensar em quem está nesse conselho, essas ações vão ser só de entidades privadas né, e os interesses do poder público da gestão vigente ali, porque a participação popular eu acho que por conta das relações de poder e dessa, de quem é a população que está ocupando, que geralmente representa as entidade, acho que é um espaço ainda de muita resistência pra você conseguir uma efetividade ali que não tenha um interesse privado." (P6)

"(...) acho que os conselhos estão aí pra isso, pra fortalecer e fazer com que vozes sombreadas pela organização da sociedade sejam manifestadas, sejam discutidas, que tenha esse espaço de realmente participação (...) você vai provavelmente contribuir com muita coisa, só que você não vai fazer uma real diferença assim, por

| |
|--|
| <p>exemplo, nas políticas públicas, de uma forma mais geral assim, você vai ver que nem mesmo questões muito paliativas, ainda mais conselhos que não são deliberativos assim, são consultivos, aí que perde mesmo essa força, né. Isso já ficou marcado pra mim e eu fui vendo que realmente não é um espaço de muita possibilidade, de muita mudança e tudo mais, fica muito engessado naquilo que o Estado quer que ele seja, né." (P7)</p> |
|--|

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

P6 entende que a importância da população nas políticas públicas está em um papel de “muita resistência” (P6), pois caso não haja essa participação há o risco de que as políticas foquem em atender apenas interesses privados e do poder público. Assim, para P4, a população tem o papel de propor, fiscalizar e consultar as políticas públicas e a atuação do poder público. O Plano Diretor de Mobilidade foi utilizado por P3 para ilustrar a importância popular, destacando que o plano “é uma vitória popular” (P3), produto de uma série de debates e proposições da população em reuniões, conferências e audiências.

O eventual equilíbrio entre “conhecimento técnico” e “conhecimento de causa”, identificado em outras categorias, foi também observado no relato de P1. A participante entende que é muito importante a construção das políticas públicas serem munidas de conhecimento técnico, entretanto elas não podem se restringir a esse tipo de conhecimento. Nesse sentido, a população participando desses espaços traz o conhecimento de causa necessário para municiar a tomada de decisões em prol de uma redução no distanciamento entre o proponente e a população-alvo, tal qual observado na literatura (COTTA; CAZAL; MARTINS, 2010; OLIVEIRA; PEREIRA, 2014).

Na opinião de P7 a participação popular nas políticas públicas tende a trazer contribuições, entretanto o participante fez ressalvas de que ao longo de sua participação nas gestões de conselhos municipais acabou observando que este “realmente não é um espaço de muita possibilidade, de muita mudança e tudo mais, fica muito engessado naquilo que o Estado quer que ele seja” (P7). Assim, para o participante a população contribui, mas não afeta significativamente o desenvolvimento das políticas públicas, sobretudo em função de influências dos atores governamentais (OLIVEIRA; PEREIRA, 2014; VAN STRALEN et al., 2006).

5.2.3.3 *Opinião sobre o fomento à participação popular*

Quanto a opinião sobre o fomento à participação popular, os participantes apontaram como condição importante para efetividade dos conselhos. Além disso, os relatos atribuíram aos conselheiros papel de destaque nesse fomento. Relatos ilustrativos foram inseridos no Quadro 21.

Quadro 21 – Relatos dos participantes sobre a categoria opinião sobre o fomento à participação popular.

"Eles [os representantes/conselheiros] não promovem depois reuniões setoriais dentro do setor dele, eles não têm capacidade. Entendo que também é um pouco difícil você sem recurso sem nada querer marcar uma reunião pra atender uma zona oeste da cidade. Difícil, mas por isso que você tem que ser uma pessoa articulada, ir na associação dos bairros, ter contato com elas, porque, por exemplo, tem a discussão plano diretor. A discussão do plano diretor vai ser discutida em todos os bairros, vão ser várias câmaras técnicas, reuniões setoriais com os delegados representantes de cada pedaço da cidade e tal. Pessoal não faz a mínima ideia de como eles vão divulgar isso nos setores deles." (P2)

"Sempre que preciso procurar alguma informação. Onde que eu vou procurar isso? No conselho, eu busco o conselho, o conselho tem parecer sobre isso, o conselho já debateu isso, você vai lá e vai conseguir informações diversas, porque se você busca a prefeitura, você tem uma informação que é exclusiva do poder público, é a visão deles. Então, o conselho enquanto gestor dessa informação eu acho muito importante. Porque se não o conselho se esvazia né, é um conselho que vai debater a vida dele próprio, e não é isso que a gente quer, não é um conselho que vai ficar debatendo a vida dele, a gente quer um conselho que consiga debater e gerir a informação de toda sociedade." (P3)

"Eu acho que é uma coisa que ao menos eu e pessoas que estão, que eu conheço, principalmente psicólogos e os próprios membros do conselho, a gente tem um movimento que é o seguinte, de quando a gente está nesses espaços, onde tá a classe trabalhadora ali que leva lombada mesmo, doída, todo dia, não que a gente não leve, mas são questões diferentes, mas a gente tenta sempre colocar isso, tipo acontece alguma situação em uma instituição. Eu estava conversando com uma amiga esses dias, ela é psicóloga, e ela falou que aconteceu uma situação e eu falei que vou fazer denúncia no conselho de direitos humanos, e aí todo mundo "conselho de direitos humanos, o que vem a ser isso?", e a gente ficou discutindo a importância de falar sobre esses espaços, então eu acho que a gente tenta fazer algumas articulações assim, eu estou falando no âmbito muito pessoal assim, de pessoas que eu conheço, de pessoas do conselho que tentam articular isso nos espaços onde estão, 'Pra que isso?', veja que é um espaço de construção coletiva e que você tem que estar ali, que você pode participar e que você pode recorrer a esse espaço, a gente vai pensar coletivamente sobre isso, enfim." (P5)

"Eu acho que, não sei nem se cabe, mas acho que pensando, refletindo agora tudo que eu estou falando, eu acho que a gente precisava resgatar um pouco né, lá da história do SUS, dos espaços de controle social, das conferências e fazer um trabalho de base, seria de falar dos conselhos nas unidades de saúde, não só quando vai chegar a conferência entendeu, de ter os espaços democráticos dentro dos serviços, então os conselho gestores, assembleias, nesse cotidiano da comunidade, porque isso qualificaria pra ocupar espaços como conselho e não só qualificar também, mas pra compreender a importância do conselho, então quando você começa a trabalhar essa questão da participação nas unidades, estou pensando em saúde né, você tem mais pessoas interessadas em ocupar os conselhos, você tem mais pessoas sabendo quais são os seus direitos né e compreendendo a lógica e a dinâmica da saúde e não ocupando pelos seus interesses. (P6)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

Segundo P3, os conselhos municipais precisam ser gestores das informações sobre a sociedade. Nesse sentido, o fomento à ampla participação é visto por ele como condição fundamental para o cumprimento desse papel e de seus outros objetivos. Concordando, P6 entende que hoje, ao menos no contexto da saúde que possui boa capilaridade nos diversos setores do município, os representantes se engajam em fomentar a participação em seu entorno, característica observada em outros estudos (BORBA; LÜCHMANN, 2010; CORTÊS, 1998). Essa articulação setorial também foi destacada por P5, que expôs o fomento à participação popular como um processo artesanal de levar de forma constante e didática informações sobre o conselho para a população representada, sobretudo nos contextos de

origem de cada conselheiro. Tanto P5 como P6, entendem que o fomento à participação é condição necessária para que seja feito o debate e construção coletiva das políticas públicas.

A visão de P2 contrasta parcialmente com a apresentada por P3, P5 e P6 ao relatar que hoje muitos dos conselheiros falham na promoção de articulação com seus pares, pois não teriam capacidade de promover reuniões em seus setores. O participante, entretanto, reconhece que a falta de capacidade é impulsionada por falta de apoio e recursos para conduzir essa articulação. A solução apontada por ele seria que os conselheiros fossem indivíduos que já ocupam algum papel de liderança setorial, facilitando o processo de articulação. Nesse sentido, concordando com a literatura, deveriam ser fomentadas as lideranças locais (CORTÊS, 1998) para aumentar o engajamento e a qualidade das relações estabelecidas entre representante e representado (OLIVEIRA; PEREIRA, 2014).

Uma solução apresentada por P6 e que se mostra coerente a essas ideias, é exemplificada a partir de um resgate histórico de mobilizações sociais e seus efeitos em políticas públicas “eu acho que a gente precisava resgatar um pouco né, lá da história do SUS, dos espaços de controle social, das conferências e fazer um trabalho de base” (P6). Para a participante, seria importante a realização de um trabalho de formação política de modo a que as pessoas fossem estimuladas em um primeiro momento a discutir, em seus próprios contextos, sobre questões da sociedade e de direitos sociais. Esse processo ocasionaria uma habituação da população em discutir temas diversos e poderia fortalecer sua participação em outros espaços, como os conselhos ou audiências públicas.

5.2.3.4 *Contribuições particulares para a participação popular*

No processo de entrevista os participantes foram diretamente questionados sobre quais contribuições poderiam oferecer para favorecer o funcionamento dos conselhos. Foram apresentados relatos diversificados que estão exemplificados no Quadro 22.

Quadro 22 – Relatos dos participantes sobre a categoria contribuições particulares para a participação popular.

| |
|---|
| <p>"Eu estou inserida nas escolas de Bauri estaduais, então eu faço parte, hoje eu estou em duas escolas estaduais e uma ONG, mas eu já estive em uma pluralidade maior de escolas, e eu sinto que como psicóloga escolar, até por uma coisa do status da nossa profissão, eu tenho uma voz bastante grande nesse meio, tanto com as crianças e adolescentes, quanto com dirigentes, com os pais, essa articulação toda que envolve o tema escola (...) Se você quer atingir a criança e adolescente, você precisa passar pelo ambiente escolar, é a forma mais eficaz. Então por estar inserida nessa realidade escolar e ter trabalhado como psicóloga no âmbito do município, eu me sentia competente, porque eu tanto tinha boa articulação com as escolas, eu fazia formação de professores do município, então eu tinha uma articulação muito boa com as escolas do município e agora com as estaduais por conta de supervisionar os estágios lá e estar muito lá atendendo e as ONGs, nas quais eu tenho projeto e extensão." (P1)</p> |
|---|

"Jamais queria ter entrado como presidente 'vamos lá, eu ajudo como conselheiro', mas aconteceu uma situação que nem, foi esse ano, que muitos dos pré-candidatos [ao conselho] que existiam eram ligados a partidos políticos e queriam fazer plataforma eleitoral. Ou seja, se entrassem ia minar a administração municipal e ia usar de forma um tanto desvirtuada. Foi aonde que pediram: 'entra você, que você é um cara mais neutro'. Eu nunca fui de atacar abertamente qualquer administração pública e nem de defender. Eu sempre fui de centro, vamos dizer assim. Por outro lado, eu participo da iniciativa privada, eu quero que a cidade cresça (...) Então, as vezes a gente da iniciativa privada enxerga: 'Pô, mas tá tão fácil de resolver'. Só que a máquina pública é engessada em algumas coisas e você que não participa direto do poder público, você não se conforma (...) Então, por a gente fazer parte de um segmento que escuta os problemas e os anseios da iniciativa privada e faz a ponte entre o poder público, isso que acabou me motivando a entrar nisso, no sentido de tentar ajudar." (P2)

"[Agora] eu estou como sociedade civil representando as entidades acadêmicas. Então, a gente sabe que em geral que as entidades acadêmicas elas já entram dentro dos conselhos com um certo respaldo, por conta da própria academia, um certo reconhecimento já pelo fato de representar a academia." [...] "Quando eu fazia parte representando o poder público e que eu tentava de certas formas defender certas ideias do executivo, hoje enquanto conselho de mobilidade ainda tenho esse pé de enxergar a fundo, a fundo, a fundo o que está sendo discutido. Logicamente que entendendo a demanda social, mas de tentar entender lá o porquê que o poder público está discutindo isso. Acho que tenho essa visão mais a fundo hoje (...) então acho que eu consigo ter uma profundidade maior que alguns outros membros conseguem ter" (P3)

"Eu acho que particularmente, eu tenho uma dedicação que eu considero importante, mas acho que poderia avançar muito mais, em todos esses pontos que nós falamos, nos conselhos se falarem mais, em aumentar a participação popular, em chegar até as pessoas, todas as situações, mas a gente esbarra na situação de ser algo, sendo voluntário a gente acaba tendo que encaixar nas diversas demandas da vida. Então falta fôlego pra fazer tudo isso e as vezes isso toca muito em mim que eu falo 'poxa, minha participação poderia ser maior, mas eu não tô conseguindo, o que eu posso fazer pra melhorar isso?', então eu tento lidar com a situação, tento fazer o que está possível, que eu entendo como possível nesse momento, mas também sempre com isso na mente, como dar outros passos. Eu diria que minha participação talvez fosse mediana dentro do que eu penso como algo 'ideal'." (P4)

"Eu acho que por meio da prática profissional assim, acho que é um espaço que eu vejo né, e coisas né, diálogos bem formais assim, de discutir isso com a família, discutir isso com o amigo, já tive umas conversas com umas pessoas aleatórias da pessoa relatar uma situação e eu falar 'nossa, tem o conselho de direitos humanos, porque você não vai procurar?', então assim acho que isso era uma questão que eu conseguia fazer assim né, no âmbito profissional, pessoal de ir falando sobre, das pessoas procurarem 'olha, tem a página lá do conselho, acompanha lá pra você ver o que está acontecendo', então acho que isso é um ponto que eu consigo e tento fazer pessoalmente." (P5)

"está muito relacionada com a minha prática profissional, que é de formação, então acho que falar dos conselhos, discutir a existência, a importância do trabalhador ocupar esses espaços e como ocupar também né, que não é por interesses particulares e privados e sim na garantia de direitos pra população, entendendo a gente como população também, o trabalhador, eu acho que tem esse compromisso muito na formação enquanto profissional. Vamos imaginar fora desse contexto de trabalho da formação né, eu acho que é tornar o conselho, os espaços de participação social conhecido pela comunidade, eu acho que eu tenho um papel enquanto sociedade civil de conversar sobre o conselho e as conferências, em espaços informais, tipo da importância desses conselhos, divulgar a existência dos conselhos, eu acho que é um papel de multiplicadora na sociedade mesmo né, em espaços na minha comunidade, no meu bairro, em eventos que a gente pode estar, em uma audiência pública falar que existe um conselho, como é que organiza, acho que é um multiplicador do papel do conselho mesmo né, do conselho, das conferências e incentivar né, trazer as pessoas pra mais próximo disso, né." (P6)

"Acho que entre os meus pares ter esse diálogo do que pode ser um conselho, do que deveria ser e aí talvez isso motivar as pessoas a ocuparem, porque como eu disse né, sei lá, que eu falei antes que deu a entender que sozinho eu não participaria de um conselho que já tá petrificado naquela normatização e acho que com mais força coletiva, participaria também assim, com certeza. E enquanto presente ali é buscar essa organização coletiva ali dentro, fazer com que ele mantenha uma postura bastante horizontal nas suas discussões, na sua organização, nas suas decisões como um todo, acho que manter com certeza um vínculo e o diálogo com a população, mesmo a gente sendo sociedade civil, a gente ainda está muito distanciado de fato da grande maioria da população que também poderia estar participando, então mesmo a gente sendo sociedade civil a gente está ali representando vários grupos e muitas vezes com atenção a essa outra população, mas não as apresentando

ainda né e eu acho que é buscar isso, fazer com que mais pessoas se atentem, tenham esse cuidado de participação, de participação crítica, ver também que a partir do momento que você tá ali ocupando, você vai ter muitas limitações, mas que devem se esforçar sim pra que todas essas preocupações anteriores se concretizem." (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

A participante P1 relatou que por hoje estar inserida profissionalmente em contextos que são estratégicos em relação à temática do conselho que participou, acredita que poderia contribuir para fomentar a participação e identificar demandas junto à população-alvo do conselho. Além disso, teria competência técnica propiciada por sua formação e atuação profissional.

P2 se vê como “politicamente neutro” e adota uma posição política “de centro”, sendo visto por ele como algo importante para o bom funcionamento do conselho, evitando disputas políticas no âmbito do conselho. Adicionalmente, o participante relatou ser membro da iniciativa privada e que por essa razão está próximo e consegue escutar os problemas e anseios da população, fazendo uma ponte com o poder público. Para ele, a iniciativa quer sempre que a cidade cresça e se desenvolva, representando um aspecto positivo para o conselho.

O participante P3 contou que possui uma trajetória prévia como funcionário da prefeitura e que enquanto ocupava cargo público atuou como representante em diversos conselhos. Com isso, o participante entende que hoje, como membro da sociedade civil sente que tem o preparo para entender as questões que são postas no conselho com mais propriedade, observando o ponto de vista tanto da sociedade civil como do poder público. Além disso, o participante entende que pode agregar em conhecimento técnico, provenientes de sua formação e trajetória profissional, e do respaldo por estar vinculado a instituições de ensino superior.

A inserção profissional também foi vista como uma contribuição aos conselhos por P6. Para a participante sua inserção em contextos educacionais e de formação podem contribuir na articulação da sociedade. Entende ainda que como membro da sociedade civil pode contribuir multiplicando as discussões nos diversos contextos que se insere, contribuição também apontada por P4, P5 e P7.

5.2.3.5 *Benefícios particulares em participar dos conselhos*

Os participantes apresentaram uma série de relatos concordando de que as motivações para ocupar o conselho são diversas (cf. Categoria 1.2 - Origem e motivação dos membros dos conselhos). Ao longo das entrevistas foram questionados sobre as motivações pessoais e os benefícios próprios que obtém participando do conselho. A maior parte deles relatou o

interesse pelas temáticas do conselho, das políticas públicas, e a possibilidade de aprendizagem. Fragmentos dos relatos que ilustram esta subcategoria foram inseridos no Quadro 23

Quadro 23 – Relatos dos participantes sobre a categoria benefícios particulares em participar dos conselhos.

"Ah claro que tem, a gente sempre pensa em benefício próprio também, não é só uma empatia, uma solidariedade genuína. O benefício próprio, é até difícil de explicar, mas vou tentar (...) com muita honestidade, eu estava muito incomodada e ainda estou muito incomodada, pelo fato de produzir muito conhecimento teórico e não conseguir botar ele na prática (...) eu produzo um volume grande de ciência sobre o quanto as coisas não estão bem em termos de políticas públicas da criança e do adolescente e eu estou muito incomodada com o fato de que eu escrevo para alguém que eu sei que não vai ler e eu produzo um conhecimento que não tem impacto nenhum na realidade (...) Eu também gosto de aprender sobre políticas assim, eu acho muito interessante, eu penso que até pra minha atuação como psicóloga escolar ser mais competente pra população com quem eu trabalho e pra orientar os meus estagiários, eu preciso me aprofundar em política pública (...) Penso que há ganhos secundários, então por exemplo, quando você diz que é membro de um conselho municipal, eu imagino que haja um status social, não foi uma motivação primária, mas não seria ruim conhecer gente, enfim, como se diz colocar no Lattes, porque a gente acadêmico também sobrevive muito de atualizações curriculares que é uma coisa péssima, mas que de alguma forma é um motivador." (P1)

"Foi legal participar para também ver esse lado político dos problemas que existem, mas a minha motivação foi a seguinte: eu quero uma cidade que seja melhor pra trabalhar, uma cidade que seja empreendedora, que cresça. Aqui vai viver meus filhos no futuro, se Deus quiser. Então, você vê que tem vários tipos de motivações." (P2)

"Porque eu gosto, porque eu gosto muito de trabalhar com [mobilidade e planejamento urbano], o meu mestrado é em transporte, eu gosto muito não só de estudar, mas eu vivo isso, gosto de pedalar, gosto de planejamento urbano, então o que me motiva é isso. Eu tive uma experiência legal de poder público, consegui fazer muita coisa legal, mas eu vê hoje muita coisa que eu deixei lá trás as vezes, não dando bons frutos, não avançando, me traz uma motivação pra eu poder estar aqui e cobrar que as coisas que eu deixei lá atrás continue sendo feitas, enquanto sociedade agora, né. Então isso é legal, mas eu tô porque eu gosto mesmo assim, gosto desse debate, gosto de falar de mobilidade, gosto de discutir isso, ver soluções, fazer projetos (...)" (P3)

"Pra mim tem um benefício enorme, que é o aprendizado, 'só' por isso já valeria a pena participar. O aprendizado amplo né, desde o assunto, os tópicos, de como funciona uma cidade, como funciona o poder público. Isso muda muito a visão da gente penso eu, talvez a gente tenha uma visão muito pequena do que é gerir um município, do que é você participar de uma sociedade, então a participação do conselho me trouxe isso, muito aprendizado. Isso pra mim tem um valor enorme. Além disso, acho que me traz felicidade por poder participar um pouco mais da sociedade, então sai um pouco do individual, lógico, sou eu [nome omitido] lá e são meus pensamentos que estão lá, mas é uma forma também de participar mais da sociedade, de decisões que talvez envolvam muito mais pessoas, então traz responsabilidade, felicidade." (P4)

"Bom, nossa, nunca tinha parado pra pensar, pra responder isso [sobre os benefícios que possui] (...) vem das minhas motivações de militância né, de perceber a importância de estar nesses espaços, reivindicar os nossos direitos, construí-los também, de uma série de questões, que vem também das nossas violações de direitos humanos, acho que é muito interessante isso, de um lugar de identidade assim, eu enquanto mulher, negra, venho da classe trabalhadora assim, mais pauperizada, hoje nem tanto, mas venho também desse lugar. Um dia também aconteceu várias violações comigo, com os meus, então acho que também vem dessa convocação assim, de ódio de classe, de uma vontade que vem das nossas vidas e eu acho que de quando a gente se articula também coletivamente e consegue trocar, ver que com o outro também aconteceu, e de como conjuntamente a gente pode tensionar essas violências" (...) "foi um espaço também muito importante pra eu conseguisse entender umas questões que eu não entendia, principalmente pensando nos direitos humanos, o que é uma atuação prática dos direitos humanos, o que que é isso, acho que pra mim super ampliou essa questão (...) acho que o conselho trouxe essa noção assim, que eu não teria em outros espaços (...)" (P5)

"(...) os benefícios pessoais eu acredito, é uma questão de acreditar mesmo, na potência da participação social e popular nesses espaços, eu acredito que são espaços democráticos, talvez mais na teoria do que na prática,

mas ainda é uma garantia de um espaço democrático, (...) a questão da garantia de direitos né, é ter uma leitura da sociedade pessoal que é essa leitura de que projeto as pessoas que estão no poder tem pra sociedade de que projeto que eu defendo de sociedade (...) ao ocupar esses espaços e defender a existência desses espaços, vai me reafirmando pessoalmente no projeto de sociedade que eu acredito né, que é essa sociedade democrática, com participação e construção popular né, com garantia de direitos e não retiradas de direitos né, uma compreensão de uma sociedade que tem algumas violências que são estruturais e a gente precisa combater essas violências, então talvez seja um espaço que a gente consiga combater essa violência. Acho que está nessa satisfação pessoal aí." (P6)

"Acho que me proporcionou uma formação política bastante interessante, de estar em mais contato com as secretarias [municipais], com o poder público e muitas vezes entender que muitas coisas são feitas não pelas pessoas que estão ali ocupando assim, então por exemplo, fui tendo conhecimento de como os governos se dão né, de quem tá de fora muitas vezes entende que são (...) acho que quem tá de fora vai ver completamente diferente também né, e acho que é isso, um dos benefícios foi esse, ver que a participação popular sim é importantíssima, muito limitada também em toda sua essência, só que ela já é importante pelo menos nesse sentido de estar mais próxima, de entender como funciona, de entender que a gente poderia estar ali ocupando também esses espaços, nesses espaços de governo e tudo mais, fazendo as políticas públicas de fato e não apenas direcionando, propondo e tudo mais, mas a gente está ali construindo de fato as políticas públicas. Acho que foi um benefício nesse sentido assim né, de mudança de percepção." (P7)

Fonte: relatos dos participantes entrevistados.

O interesse sobre a temática do conselho ocupado foi relatado por P1, P3, P4, P5, P6 e P7 e a possibilidade de qualificação profissional foi relatado pelos participantes P1 e P3. A participante P1 compartilhou que a principal motivação para participar do conselho seria sanar uma inquietação particular, uma vez que estando inserida profissionalmente em contexto acadêmico produz estudos sobre uma série de questões sociais, mas que percebe um distanciamento da aplicação prática desses conhecimentos produzidos – algo que a incomodava. Assim, via a participação no conselho como um meio de dar vazão a esse conhecimento, transformando-o em algo aplicado. P1 relatou que a função no conselho traria ainda ganhos secundários, uma vez que entende que o rótulo de “membro de conselho municipal” esteja associado a algum status social positivo. Outro ganho particular, seria a possibilidade de inserção da função em seu currículo, algo valorizado em seu contexto profissional.

A compreensão do funcionamento da gestão pública e do município, assim como os aspectos políticos inerentes a ela foram motivações apontadas por P2, P4 e P7. Todos relataram que houve um ganho de aprendizado importante, sendo que P7 afirmou que esse conhecimento foi útil para modificar a percepção que tinha sobre as políticas públicas.

P2 e P4 relataram sentirem-se felizes com a possibilidade de contribuir para o desenvolvimento, minimização de problemas e crescimento da cidade, além de ver projetos sendo desenvolvidos com a participação deles. Especificamente, P2 também compartilhou que quer que a cidade cresça e seja empreendedora porque isso atrairia novos empreendimentos para o município e, por consequência, ele poderia ter ganhos profissionais, uma vez que é ligado à iniciativa privada. Além dos ganhos profissionais, espera que o

desenvolvimento da cidade contribua para as gerações futuras “eu quero uma cidade que seja melhor pra trabalhar, uma cidade que seja empreendedora, que cresça. Aqui vai viver meus filhos no futuro” (P2).

As participantes P5 e P6 compartilharam da concepção de que os conselhos representam um modelo de sociedade democrática que acreditam como ideal, e esperam poder contribuir para que funcione de modo pleno e com garantia de direitos sociais. P5 também relatou que via na participação do conselho a possibilidade de contribuir para a minimização de problemas que ela, e pessoas próximas a ela, já haviam enfrentado.

6 SÍNTESE COMPARATIVA DO RELATO VERBAL DOS CONSELHEIROS MUNICIPAIS E AS PRESCRIÇÕES COMPORTAMENTAIS

Conforme exposto, o Capítulo 4 é produto dos resultados das análises das prescrições comportamentais dos documentos selecionados e a descrição da prática de participação popular como estratégia de gestão democrática das políticas públicas brasileiras. Esse capítulo contemplou os dois primeiros objetivos específicos do estudo: 1) Descrever e analisar os processos comportamentais prescritos por legislação (federal e municipal) relacionada ao planejamento e desenvolvimento urbano, avaliando como contemplam em seu conteúdo descrições relacionadas à participação popular, e 2) Descrever e analisar a participação popular como prática cultural no contexto da gestão pública.

O Capítulo 5, por sua vez, foi construído tendo em conta o objetivo específico 3) Identificar, por meio do relato verbal de representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de Bauru, quais variáveis que potencialmente controlam o comportamento destes no desenvolvimento da gestão democrática. Para isso, foram apresentadas análises e discussões da categorização do relato verbal dos conselheiros municipais.

Esses dois capítulos serviram de linha de base para a construção deste capítulo que visa sintetizar comparativamente a análise do relato verbal, das prescrições comportamentais e das práticas de participação popular, atendendo ao objetivo específico: 4) *Identificar e analisar diferenças e similaridades entre o relato verbal dos representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de Bauru, bem como entre as prescrições da legislação e aquelas relatadas pelos membros desses grupos*. Para isso, foram retomadas as análises do relato verbal e identificadas as características das práticas comportamentais de participação popular nos conselhos municipais e, em seguida, essas práticas foram comparadas com as análises das prescrições, de modo a observar se houve correspondência entre elas. A partir dessa análise comparativa, os resultados foram agrupados e sintetizados neste capítulo.

A análise das relações comportamentais estabelecidas pelos documentos legais e o uso da adaptação do *checklist* proposto por Carrara et. al (2013), possibilitaram a descrição das prescrições comportamentais relacionadas às práticas de participação popular no contexto da gestão democrática brasileira. Nos resultados apresentados no Capítulo 4, foi possível observar que a Constituição de 1988 foi precursora na institucionalização de novas práticas relacionadas à governança da gestão pública e no fortalecimento de outras práticas compatíveis com a participação popular que já se encontravam em vigor em algumas

comunidades brasileiras, como nos Orçamentos Participativos (GUGLIANO et al., 2008; SANTOS, AVRITZER, 2002) e em contextos de saúde (CARVALHO, 2013). Com as mudanças constitucionais do final da década de 1980, as práticas de participação popular passam a afetar todo o contexto político nacional, não sendo mais restrito a alguns contextos em que os poderes locais entendiam como sendo pertinente.

Passados pouco mais de 30 anos da promulgação da Constituição de 1988, são notáveis os avanços da gestão democrática em relação ao funcionamento das políticas públicas nas décadas anteriores, algo que pode ser evidenciado pelo próprio desenvolvimento desta pesquisa que tomo como um de seus objetos os contextos de participação representativa. Entretanto, os relatos dos participantes deste estudo indicaram sinalizações importantes quanto a correspondência entre a prescrição de como as práticas deveriam ocorrer – via contingências que a legislação visa estabelecer – e como de fato tem ocorrido – a partir da percepção dos conselheiros. Nesse sentido, foram observados relatos que evidenciaram compatibilidade com as prescrições, entretanto outros exemplificaram eventuais limites importantes que devem ser atentados quanto ao estabelecimento da prática.

Partindo da análise do contexto bauruense, os relatos dos participantes, ainda que tenham apontado limitações, caracterizaram o contexto político local como favorável às práticas de participação popular, exemplificando que estas têm ocorrido de longa data e já se constituem como práticas recorrentes e favorecidas no interior da gestão pública. Esse contexto favorável relatado pelos participantes apresenta semelhança com a caracterização e descrição da prática cultural obtida por meio da aplicação do *checklist*, sobretudo na análise da história comportamental das práticas atuais e de sua finalidade na mudança dessas práticas.

Como foi observado nos capítulos anteriores, as primeiras experiências participativas foram iniciadas ao final da década de 1970 (AVRITZER, 2002, 2012, 2016; GUGLIANO et al., 2008; SOUZA, 2001) e objetivaram, direta e indiretamente, testar e validar novas práticas que buscavam implementar na gestão pública brasileira espaços formalizados de participação representativa, consultiva e/ou deliberativa, para a população brasileira. A Constituição de 1988 e a legislação derivada dela, prescreveram contingências relacionadas ao fortalecimento dessas práticas já existentes e ao estabelecimento de outras com o mesmo fim, de modo a ser formar o contexto de gestão democrática da cidade, meio pela qual ocorrerá a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento da sociedade. Naquele momento, os legisladores municipais se viram

condicionados iniciar o processo de elaboração da Lei Orgânica municipal e nela delimitar os princípios da participação popular no contexto político municipal.

No caso específico de Bauru, os relatos dos conselheiros deram indícios de que outras práticas já instaladas no contexto municipal favoreceram às novas práticas previstas pela Constituição e legislação posterior. Um exemplo disso pode ser ilustrado na temática da mobilidade urbana, relatada por dois dos participantes da pesquisa (P3 e P4), que evidenciam que em Bauru as práticas populares favoreceram o rápido cumprimento de algumas normativas, como a necessidade de elaboração de um plano municipal de mobilidade urbana em acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana – PNMU.

Em sua primeira versão, publicada em 2012, a PNMU (BRASIL, 2012) previa que no prazo máximo de três anos (ou seja, até 2015) os municípios brasileiros deveriam elaborar e aprovar um Plano Municipal de Mobilidade Urbana, contemplando diretrizes gerais sobre a mobilidade no território municipal, sendo que este plano deveria delimitar a existência de espaços de participação, assim como ser construído a partir de consultas populares. Provavelmente, em face às dificuldades no cumprimento de tal exigência, normativas subsequentes – inicialmente por meio de Medidas Provisórias e depois tornadas Leis – foram editadas e publicadas com o objetivo de dilatar e postergar os prazos e exigências de cumprimento da PNMU. Até o momento foram editadas três dilações de prazo, sendo que a atual prevê o ano de 2021 como prazo limite para a integração do plano de mobilidade aos planos diretores municipais (BRASIL, 2019).

Lourencetti e Carrara (2017) discutiram que esse aspecto quanto ao não seguimento e cumprimento das regras definidas em lei, parece recorrente na legislação brasileira, podendo estar associado, além de deficiências técnicas e de recursos, à não descrição das contingências e especificação de consequências que controlem o comportamento daqueles que executam as políticas públicas. Apontamentos similares também foram observados em outros estudos (CABRAL, 2007; CUNHA et al.; 2018), sendo vistos como problemáticos.

Na análise dos resultados desta pesquisa, foi notado que no caso da PNMU, as descrições dos comportamentos esperados dos atores envolvidos na composição da política urbana não apresentaram alterações desde a análise promovida por Lourencetti e Carrara (2017), sendo apenas editadas novas normativas que prorrogaram o prazo para implementação da lei. A diferenciação é que a última publicação expõe uma data específica (12 de abril de 2021) e não um prazo genérico definido em anos (BRASIL, 2019), entretanto não dispõe de novos arranjos de contingências para aprimorar o controle sobre o comportamento dos envolvidos, uma vez que a descrição das consequências se manteve inalterado.

As consequências descritas no documento são amplas e dizem respeito ao município como um todo, delimitando que se as ações previstas na lei não forem executadas o poder público municipal ficará impedido de ter acesso a recursos para financiamento de projetos de mobilidade:

§ 8º Encerrado o prazo estabelecido no § 4º, os Municípios que não tenham aprovado o Plano de Mobilidade Urbana ficarão impedidos de receber recursos do Orçamento Geral da União consignados à Secretaria Nacional de Mobilidade e Serviços Urbanos do Ministério do Desenvolvimento Regional até que seja cumprida a exigência prevista nesta Lei, ressalvada a hipótese de instrumentos de repasse já celebrados (BRASIL, 2012, art. 24).

De forma objetiva, é possível notar que essas consequências são muito discretas e de pouca responsabilização para os atores em particular. Pela prescrição os representantes municipais deveriam compor seus planos de mobilidade não pelo benefício inerente a eles, mas para, de forma arbitrária, evitar uma consequência potencialmente aversiva de perda de recursos.

Nessa lógica, ao observar o prazo limite de 2021 para execução das ações, é possível um apontamento adicional sobre os efeitos dessas consequências. Em 2021 terão início novas administrações municipais, provenientes do pleito eleitoral regional/distrital que se dará no segundo semestre de 2020. Ou seja, tal condição eleitoral expõe a possibilidade de que os gestores municipais e, conseqüentemente, aqueles que hoje são responsáveis pela elaboração do Plano de Mobilidade Urbana, não estejam mais à frente da elaboração da política – em geral, quando uma nova gestão é eleita há mudanças nos chamados cargos de confiança e assessoria, que compõem praticamente toda a cúpula de governo – e, em sendo assim, tais agentes podem não estar sensíveis às consequências descritas pela lei. Algo importante e não considerado na legislação.

No caso de Bauru, o município possui trajetória histórica de organização e mobilização popular, com destaque para a atuação no contexto da Reforma Psiquiátrica (CARVALHO, 2013; LIMA, 2018; LÜCHMAN; RODRIGUES, 2007). Assim, com base nos relatos obtidos e de elementos históricos, é possível hipotetizar que a articulação em torno de um conselho específico criado para tratar exclusivamente de aspectos da mobilidade urbana tenha sido um fator catalisador na elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana e no cumprimento de prazos definidos pelas normativas originais. Ou seja, as novas práticas prescritas já eram compatíveis com as práticas desempenhadas no contexto municipal, o que facilitou a integração e implementação.

Esse apontamento é evidenciado também por relatos que indicaram o plano municipal de mobilidade como uma conquista popular, do engajamento da população em reivindicar isso em assembleias e reuniões dos conselheiros municipais com os poderes executivo e legislativo municipais. Nesse sentido, a participação sociedade civil, seja por meio da autorrepresentação ou via conselhos municipais, se constituiu como ferramenta importante na fiscalização e controle do comportamento dos membros do poder público para que cumprissem as exigências da lei. Não se pode afirmar com precisão sob controle de qual das variáveis – consequências da lei ou pressões populares – o comportamento dos representantes do poder público estava, entretanto considera-se que essas parecem suficientes para o estabelecimento de contingências compatíveis com os objetivos da legislação.

Esse contexto da mobilidade urbana, ainda que tímido perto de todos os outros que integram à política municipal, exemplifica de forma consistente a atuação da população na gestão pública em Bauru, evidenciando que as práticas de participação popular, ainda que tenham sofrido modificações, se mantiveram em razão de sua funcionalidade. Conforme Dittrich (2004, 2008), determinadas práticas tendem a ser mantidas e transmitidas para gerações seguintes na medida em que seus efeitos permanecem úteis aos membros daquela comunidade.

De mais a mais, foi notado que a prática não está diretamente relacionada à uma participação desorganizada ou sem objetivos precisos. A legislação apresenta descrições quanto as ações esperadas e as formas de manifestação dessa participação pelos conselheiros, para que se obtenham as consequências benéficas previstas na lei. Entretanto, muitos dos participantes relataram que essa representação não tem sido exercida com os mesmos fins previstos na legislação e que estão relacionados à democratização das políticas públicas e garantia de direitos sociais.

Nos relatos dos participantes, foram recorrentes apontamentos de que os conselhos são tradicionalmente ocupados pelos mesmos participantes ou por pessoas vinculadas e indicadas pelas mesmas instituições. A análise dos documentos possibilitou identificar que a legislação, em geral, não delimita estratégias que favoreçam à autorrepresentação ou a variabilidade de participação por parte da sociedade civil, algo também notado no relato verbal dos participantes. Em alguns casos os membros da sociedade civil podem se candidatar de forma relativamente independente como representante de um bairro, região ou setor do município, a demandar do conselho, entretanto o foco dos conselhos municipais está no modelo de participação representativa.

Contudo, Sipioni e Silva (2013) apontam os conselhos municipais consistem em espaço de exercício de uma democracia representativa que favorece a participação indireta, via representação.

A literatura que trata da análise dos contextos que envolvem a participação popular, tem apontado para uma eventual crise (LÜCHMANN, 2008; MIGUEL, 2003) no modelo de democracia representativa, apontando certo esvaziamento e descrença na funcionalidade das instituições (DAU; PALACE; SILVA, 2019; GONÇALVES; BÓGUS, 2017). Esses dois aspectos também foram observados nos relatos dos participantes, estando associados a questionamentos da representatividade dos conselheiros e de suas habilidades para ocupar esses espaços.

Os espaços como os conselhos municipais consistem em instâncias formalmente constituídas para a representação da sociedade civil e do poder público no desenvolvimento das políticas públicas, podendo influenciar em alguma medida nas ações do Estado (BORBA; LÜCHMANN, 2010). Devido a essa característica dos conselhos, estes se tornam espaços que “instituem e legitimam, na cena pública, novos atores e canais de representação política que diferem dos critérios de justificação da representação eleitoral” (BORBA; LÜCHMANN, 2010, p. 230). Diante disso, muitos indivíduos têm buscado os conselhos municipais com a finalidade de aproximação ao poder público em busca de fortalecimento político para si ou para alguma instituição que eventualmente representa (PEREIRA NETO, 2012).

Alguns dos apontamentos dos participantes sobre a participação representativa é a de que hoje ela é falha em ter capilaridade entre os representados, mais especificamente em estabelecer contato e identificar demandas, sendo que a maior parte da população desconhece quem são e quais as funções dos conselheiros municipais. Em geral, foram observadas prescrições relacionadas à necessidade de promoção de consultas junto à população e a publicidade das reuniões, atas e ações dos conselhos. Ainda assim, recorrentemente essas prescrições não especificam com exatidão o que e como deve ser feito, sendo genéricas quanto aos comportamentos compatíveis. Por exemplo, o Conselho do Município pode dar publicidade às suas funções e ações por meio de publicações no diário oficial – apontado pelos entrevistados como um veículo que a população não acessa – ou em reuniões comunitárias e participação em espaços onde a população representada de fato está. A primeira estratégia, publicação em diário oficial, envolve um custo de engajamento muito baixo, restrito à redação dos informes e envio para publicação. No caso das reuniões comunitárias, o custo de comportar-se é mais alto, envolveria estratégias de mobilização popular, disseminação das

informações de forma didática, necessidade de estar fisicamente próximo a população e disponível para sanar dúvidas e esclarecer questionamentos que eventualmente possam surgir.

Nos documentos não foram identificadas travas de acesso pela população aos conselhos municipais, porém a ocupação dos cargos de conselheiro é preferencialmente direcionada a indivíduos que já possuem trajetória prévia na temática que o conselho trabalha. Infere-se que esta seja uma estratégia para garantir competência técnica mínima no funcionamento do conselho. Entretanto, essa especificidade pode ser uma das responsáveis pela presença recorrente de representantes das mesmas associações e instituições ocupando as funções de conselheiros, algo notado pelos participantes. Se no contexto do município existem poucas instituições trabalhando com uma determinada temática, é esperado que essas sejam sempre as referências sobre determinados assuntos.

Esse aspecto é importante porque há a tendência de que a representação nos conselhos se torne homogênea, uma vez que as vagas seriam ocupadas por indivíduos que apresentam uma mesma linha de ação, não contemplando a variabilidade de contextos e a heterogeneidade que a sociedade possui (BORBA; LÜCHMANN, 2010; BUVINICH, 2014; DAU; PALACE; SILVA, 2019; LÜCHMANN, 2008), dificultando que os interesses de diferentes parcelas da sociedade sejam tratados no conselho.

Na descrição dos documentos, foram identificadas ações esperadas dos conselheiros municipais de Bauru que estão descritas na Lei Orgânica municipal e representadas na Figura 11 (p. 135). Dentre essas ações estão: discutir os problemas suscitados pela comunidade; assessorar o Executivo e Legislativo no encaminhamento dos problemas; discutir as prioridades do Município, através das administrações regionais; fiscalizar a administração municipal; auxiliar no planejamento da cidade (BAURU, 1990, art. 188). As consequências dessa atuação estariam relacionadas a produção de efeitos de longo prazo que envolvem a possibilidade de identificação de problemas públicos, do aperfeiçoamento da gestão democrática e do estabelecimento das funções sociais da cidade. Porém, muitos dos participantes notaram como característica comum a diversos conselhos, a presença de conselheiros que não estão sob controle dessas consequências de longo prazo e naturais da participação popular.

Na análise dos documentos, não foram identificadas estratégias de controle do comportamento desses representantes para evitar que se comportem priorizando apenas ganhos próprios. Entretanto, cabe destacar que uma análise dos regimentos internos dos conselhos municipais poderia fornecer tais informações e identificar contingências compatíveis a isso. O fato é que esse foi um problema notado pelos conselheiros que

participaram da pesquisa e, muito provavelmente, também é uma percepção compartilhada por outros conselheiros. Nesse sentido, ao garantir variabilidade de representação (BUVINICH, 2014; LÜCHMANN, 2002) seria possível o estabelecimento de estratégias de controla face-a-face (SKINNER, 1978) exercido pelos próprios conselheiros sobre as ações de seus pares.

Sobre a necessidade de conhecimentos prévios para atuação como conselheiro municipal, não foi identificada nenhuma menção direta sobre pré-requisitos que limitem a participação dos conselheiros por não apresentarem determinado conhecimento técnico. No entanto, esses requisitos – que são implícitos e foram percebidos pela maioria dos participantes – indiretamente estão presentes como pré-requisitos quando a lei prevê que a ocupação do conselho deverá ser por representantes que já estejam inseridos nas temáticas tratadas pelo conselho (BORBA; LÜCHMANN, 2010; FUKS; PERISSINOTTO; RIBEIRO, 2003; LÜCHMANN, 2007).

A análise das prescrições comportamentais possibilitou identificar que uma das finalidades da gestão democrática é promover alinhamento entre poder público e sociedade civil, para que a elaboração e implementação das políticas públicas contemplem com equidade demandas e necessidades da sociedade. Esse processo deveria ocorrer de forma autônoma e colaborativa nas políticas públicas, apesar disso, os relatos dos participantes indicaram a limitação de que a postura dos representantes do poder público não é compatível com essas prescrições, uma vez que esses representantes evitam discutir determinadas temáticas no conselho. Além disso, a interação que deveria ser harmônica e sem ingerências, foi exposta como conflituosa, pois em alguns casos os representantes do poder público monopolizam discussões e direcionam o funcionamento do conselho, evidenciando nova incoerência com a prescrição das práticas da gestão democrática.

No contexto dos conselhos, as prescrições identificadas na legislação são cerimoniais, não indicando com correspondência consequências para os representantes do poder público nesses casos. Esse é um apontamento importante por evidenciar uma fragilidade da prática atual, uma vez que o monopólio dos interesses do poder público era uma característica das práticas políticas anteriores à Constituição de 1988 (ROLNIK, 2013; SOUZA, 2006, 2007).

A análise das prescrições possibilitou a identificação de consequências de curto e longo prazo relacionadas à prática de participação popular. As consequências de curto prazo estão associadas ao seguimento e cumprimento de regras e que evitam sanções por improbidade administrativa e/ou perda de recursos ao município. Especificamente, as consequências de curto prazo recaem sobre os agentes do poder público no exercício de suas

funções, mas elas não tocam no oportunismo estatal (OLIVEIRA; PEREIRA, 2014) e em eventuais ingerências por parte do poder público no funcionamento dos conselhos municipais. A literatura (ARAÚJO, 2019; CARNEIRO, 2006; OLIVEIRA; PEREIRA, 2014) e os entrevistados, compartilham a visão de que os representantes do poder público tendem a executar as ações quando estas são compulsórias e há na lei a descrição de alguma consequência para o não cumprimento.

Esses aspectos do cotidiano dos conselhos municipais são potencialmente problemáticos quando consideradas prescrições sobre as condições de funcionamento da gestão democrática, quais sejam, as de que nesse sistema de gestão não deve haver sobreposições entre os atores envolvidos, sendo o processo decisório equitativamente compartilhado por meio de decisões coletivas, obtidas de forma consensual focalizando nos objetivos da política pública (ANSELL; GASH, 2008).

Além disso, as prescrições identificadas atribuem ao poder público – especificamente ao Executivo na implantação e ao Legislativo na regulamentação – a função de estabelecer os espaços representativos, como os conselhos e fóruns municipais. No plano diretor municipal (BAURU, 2008), por exemplo, há a prescrição de que:

Art.264 - As estratégias obedecerão ao disposto nos artigos desta lei, e que deverão ser acompanhadas de ações administrativas da Prefeitura Municipal, como a modernização e adequação de sua estrutura administrativa visando dar atendimento as diretrizes, orientações, e providências prioritárias como:
[...]

II – regulamentação e instalação do Conselho Municipal da Cidade;

Ou seja, há prescrição da ação, entretanto não há precisão nas contingências para tratar dos casos em que não ocorra a instalação do Conselho Municipal. Nesse sentido, problematiza-se que ao colocar os espaços participativos, como os conselhos municipais, em função e dependência das ações do poder público, acaba-se por quebrar a isonomia preconizada na Constituição e na Lei Orgânica municipal, representando contexto favorecedor para que o poder público delibere de acordo com seus interesses.

No caso das consequências de longo prazo, como mencionado, estão relacionadas à identificação de problemas públicos, aperfeiçoamento da gestão democrática e estabelecimento da função social da cidade. Essas consequências de longo prazo foram identificadas tanto na legislação como pelos entrevistados, sendo vistas como benefícios que podem ser obtidos pelo pleno funcionamento dos conselhos municipais, uma vez que estes propiciariam diálogo próximo ao poder público para expor demandas, construção coletiva de políticas públicas e, indispensavelmente, a fiscalização dessas políticas.

Conforme observado na literatura (ANSELL; GASH, 2008; BRESSER-PEREIRA, 2008; CALMON; COSTA, 2013), uma finalidade implícita da gestão democrática é a de possibilitar o estabelecimento de um sistema de governança colaborativa e compartilhada entre múltiplos atores da sociedade, sejam eles civis ou governamentais, para a condução da gestão pública e a obtenção de resultados socialmente significativos a partir da implementação das políticas públicas. Esses aspectos estão em consonância com as consequências identificadas na descrição da prática a partir das prescrições comportamentais e no relato verbal dos conselheiros entrevistados.

É importante destacar que os relatos dos participantes dão indícios de que outras práticas concorrentes se mantêm e apresentam consequências incompatíveis com as previstas na legislação, sobretudo por serem consequências que tem um valor particular a esses indivíduos e podem ocasionar efeitos prejudiciais à coletividade. Dentre essas práticas que foram sinalizadas pelos participantes, está o uso da posição privilegiada de conselheiro para atuar em benefício próprio ou favorecer determinadas instituições a que está vinculado (LÜCHMANN, 2007), mesmo que isso possa trazer prejuízos posteriores à coletividade. Um exemplo relatado pelos entrevistados está relacionado a alguns conselhos municipais em que as instituições prestadoras de serviços públicos (ONGs, associações comunitárias, empresas privadas, etc.) indicam pessoas para ocupar cadeiras de conselheiros municipais. Alguns dos participantes sugeriram que nos conselhos, esses representantes acabam por defender os interesses dessas instituições, e isso seria prejudicial, pois o papel dos conselheiros seria o de fiscalizar a execução dos serviços prestados. Nesse sentido, a fidedignidade da tarefa de fiscalização poderia ser comprometida.

Como apontado na caracterização da prática, não há menção explícita de estratégias de controle dos indivíduos para que estes se comportem em função de benefícios coletivos e não de ganhos individuais. Entretanto, uma suposição que é corroborada pelos próprios entrevistados é de que a possibilidade de composição heterogênea dos conselhos poderia funcionar como estratégia para que determinadas práticas fossem controladas pela presença dos próprios conselheiros. Caso a prática de participação popular passe a produzir consequências incompatíveis com as inicialmente previstas, o processo natural ou planejado é que essas práticas sejam modificadas e/ou substituídas por outras que apresentem mais funcionalidade para a população.

Praticamente todos os entrevistados relataram efeitos e consequências individuais obtidas da participação com os conselheiros municipais, algo que não foi identificado nas prescrições. Esses relatos apontam algo esperado, de que esses conselheiros não

desempenham suas atribuições de forma voluntária, unicamente em prol de um ganho coletivo para a sociedade, algo como um altruísmo desinteressado, conforme discute Carrara (2015):

O altruísmo possível parece apenas aquele conseqüenciado positivamente. Mesmo os mais magnânimos filantropos não procedem às suas doações *ipsis litteris* por conta de seu “amor à humanidade”. Há contingências, em geral associadas ao reconhecimento social, que mantêm seus comportamentos. É possível, portanto, ensinar altruísmo, no sentido de estabelecer programas de contingências nos quais as pessoas são recompensadas por ações que visem o “bem dos outros”, em especial os “outros do futuro” (p.159).

Um aspecto importante é que nenhum dos entrevistados relatou diretamente a obtenção de benefícios particulares que represente danos à coletividade, sendo assim, não representariam prejuízos diretos para a finalidade da prática de participação popular.

7 CONSIDERAÇÕES ADICIONAIS

Conforme apresentado e fundamentado na abertura desta tese e nos primeiros capítulos, a Análise do Comportamento tem gradativamente apresentado variadas contribuições para análises e intervenções em contextos tipicamente sociais. De forma específica, nos últimos anos foram recorrentes as aproximações entre a Análise do Comportamento e o campo das Políticas Públicas, em maior medida na proposição de análise de planos e programas (CABRAL, 2007; CASTILHO, 2013; FAVA, 2014; KAISER; HAYDU; GALLO, 2016; LIMA, 2018; LOURENCETTI, 2015; LOURENCETTI; CARRARA, 2017; PRUDÊNCIO, 2006; SILVA, 2012; SILVA, 2017; TEIXEIRA, 2019; TODOROV et al., 2004) e, em menor escala, na proposição de intervenções visando modificação de comportamentos em contextos sociais (CARRARA, et al., 2018; HAYASHI, 2017; LEMOS, 2018) ou estruturação de instrumentos que viabilizem essas intervenções (CARRARA, et al. 2013).

É no caminho desses esforços, voltados para a análise de contextos sociais sob viés comportamentalista, que esta tese se insere, concebendo o objetivo principal de explorar e compreender em que medida, de que maneira e com que características ocorre a participação popular, por meio da gestão democrática da cidade, no processo de planejamento, formatação e implantação de políticas públicas de planejamento e desenvolvimento urbano. Os resultados evidenciaram análises de prescrições comportamentais, tanto de agentes públicos como da sociedade civil, observadas em documentos legislativos, assim como de práticas relatadas por aqueles que deveriam se comportar sob controle dessas prescrições, sendo discutidas correspondências entre prescrição e ação no contexto da gestão democrática.

De modo específico, os dois primeiros objetivos propostos corresponderam à análise da legislação para a identificação de prescrições comportamentais relacionadas à participação populacional, assim como promover a caracterização desta como uma prática cultural. Ao todo foram considerados 24 documentos legislativos que tiveram seus processos comportamentais descritos e submetidos à análise com a adaptação do *checklist* proposto por Carrara et al. (2013). A análise de contingências resultou na identificação de como essas práticas deveriam ocorrer e a aplicação do *checklist* permitiu que fossem identificadas características das práticas envolvidas na gestão democrática e no mapeamento de eventuais consequências de curto e longo prazo importantes para sua manutenção.

Cabe ressaltar que em nenhum momento desta pesquisa o objetivo foi de esgotar as análises possíveis desses documentos, pelo contrário, o objetivo residia no compromisso em explorar esses contextos e tecer inferências sobre eles. Nesse sentido, é natural e esperado que sejam possíveis outras análises e descrições complementares e/ou distintas das apresentadas neste estudo.

Outra ressalva importante, sem prejuízos aos resultados apresentados, é que as pesquisas futuras agreguem outros documentos nesse processo de análise, tais como o regimento interno dos conselhos municipais, para identificar se esses apresentam outras prescrições comportamentais aos conselheiros. Por opção metodológica este material não foi considerado para análise neste estudo, mas considerando o relato de alguns dos participantes, considera-se que podem conter descrições importantes que resultariam em melhor compreensão do contexto da gestão democrática.

Ainda considerando o objetivo específico relacionado à descrição das práticas culturais, esta pesquisa se une aos esforços de Vaccari (2017) e Hayashi (2017) no reconhecimento do instrumento proposto por Carrara et al. (2013) para subsidiar pesquisadores na análise de contextos sociais e, de modo igualmente relevante, no planejamento e desenvolvimento de intervenções que objetivem mudanças em práticas comportamentais.

Quanto ao objetivo específico de identificar, por meio do relato verbal de representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de Bauru, quais variáveis que potencialmente controlam o comportamento destes no desenvolvimento da gestão democrática, observa-se uma das principais contribuições deste estudo. Além da identificação das prescrições de como a prática deve (ou deveria) funcionar, os relatos verbais propiciaram a identificação de características importantes sobre como as práticas têm de fato ocorrido, na ótica desses atores. É importante frisar que não necessariamente o relato verbal é fiel e apresenta correspondência àquilo que os sujeitos efetivamente fazem no cotidiano dos conselhos, contudo fornecem indícios que permitem explorar algumas das variáveis que devem ser consideradas nesse contexto.

Ainda que a decisão metodológica adotada tenha sido pelo uso de entrevistas informais e que elas tenham propiciado vasta riqueza de detalhes sobre o funcionamento dos conselhos municipais, cabe sugerir que estudos futuros possam variar essa estratégia. Seguindo sugestões de Guerin, Leugi e Thain (2018), poderiam ser utilizados métodos híbridos que reunissem além das entrevistas, etapas participantes e de observação *in loco* das práticas cotidianas desses conselheiros, tais como frequentar algumas das reuniões e assembleias.

Além disso, a estratégia utilizada por Teixeira (2019) de tomar como objetos os produtos da atividade e atuação dos parlamentares, mais especificamente os pareceres legislativos, pode ser particularmente interessante para observar correspondências entre aquilo que o participante relata fazer e aquilo que ele efetivamente executa em suas ações. No âmbito deste estudo, a adaptação poderia ser a de tomar contato com as atas das reuniões ou relatórios técnicos produzidos pelos conselhos.

Diante dos objetivos expostos e em função dos resultados obtidos, entende-se que este estudo foi satisfatoriamente desenvolvido e exitoso em seu propósito de explorar uma fração das contingências envolvidas no contexto político brasileiro. Adicionalmente, este trabalho reuniu esforços na tentativa de resguardar o caráter interdisciplinar e de interface entre a Análise do Comportamento e o campo das Políticas Públicas, de modo a eventualmente subsidiar o processo de planejamento e formulação de leis e políticas públicas de caráter interdisciplinar e que considerem aspectos relacionados ao comportamento humano.

Por fim, a expectativa remanescente é de que esta tese sirva de linha de base para novos estudos e proposições que fortaleçam as análises aqui apresentadas e avancem em novas proposições que objetivem descrever e modificar contingências de contextos sociais que resultem em benefícios coletivos.

REFERÊNCIAS

- ABIB, J. A. D. Teoria moral de Skinner e desenvolvimento humano. **Psicologia: Reflexão e Crítica**, Porto Alegre, v.14, n.1, p.107-117, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-79722001000100009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.1590/S0102-79722001000100009.
- ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.) Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. 413 p. (p. 23-57)
- ALBUQUERQUE; L. C.; MESCOUTO; W. A.; PARACAMPO, C. C. P. Controle por regras: efeitos de perguntas, sugestões e ordens. **Acta Comportamentalia: Revista Latina de Análisis del Comportamiento**, Veracruz, v. 19, n. 1, p. 19-42, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274520120002>>. Acesso em: 06 jun. 2019.
- ALMEIDA, C.; CARLOS, E.; SILVA, R. Efetividade da participação nos conselhos municipais de assistência social do Brasil. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, v. 22, n. 2, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/op/v22n2/1807-0191-op-22-2-0250.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2019. DOI: 10.1590/1807-01912016222250
- ALMEIDA, D. R. Representação como processo: a relação Estado/sociedade na teoria política contemporânea. **Revista de Sociologia e Política**, v. 22, n.50, p. 175-199, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782014000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.1590/1678-987314225011.
- ALVES, J. M. Assistência Social. In: FERNANDES, R. M.; HELLMANN, A. (Orgs.) **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016, p. 22-24
- ANDERY, M. A. P. A.; MICHELETTO, N.; SÉRIO, T. M. A. P. A análise de fenômenos sociais: esboçando uma proposta para a identificação de contingências entrelaçadas e metacontingências. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, Brasília, v. 1, n. 2, p. 149-165, 2005.
- ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative Governance in Theory and Practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, october 2008, p. 543-571. Disponível em: <<https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/18/4/543/1090370>>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.1093/jopart/mum032

ARAUJO, P. E. N. **Limites da Capacidade Deliberativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Salvador**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Salvador, 2019.

ARAUJO, V. M.; MELO, C. M.; HAYDU, V. B. Código Penal brasileiro como descrição de prática cultural: uma análise comportamental de contingências e metacontingências. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 11, n. 2, set. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/1943>>. Acesso em: 03 abr. 2019. DOI: 10.18542/rebac.v11i2.1943.

ARBEX, D. **Holocausto brasileiro**, São Paulo: Geração Editorial, 2013.

ARENDT, H. A condição humana. Trad. Roberto Raposo, 10. ed., Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007.

ARENDT, H. **O que é política?**. Trad. Reinaldo Guarany, 3. ed., Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 240 p.

ARISTÓTELES. **A política**. Trad. Roberto Leal Ferreira, 3. ed., São Paulo: Martins Fontes, 2006.

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal**. Brasília: PNUD, IPEA, FJP, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/bauru_sp/>. Acesso em: 10 jan. 2019.

AVRITZER, L. Impasses da democracia no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. 154p.

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. S. (Org.). **Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 561-597.

AVRITZER, L. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. **Revista Crítica de Ciências Sociais** [online], Coimbra, n. 91, p. 205-221, 2010. Disponível em: <<http://rccs.revues.org/4491>>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.4000/rccs.4491

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, 2012, p. 383-398. Disponível em: <

<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641425>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

AZRIN, N. H.; HOLZ, W. C. Punishment. Em: W. K. HONIG (Org.). **Operant Behavior: Areas of research and application**. New York: Appleton-Century-Crofts, 1966. Cap. 9, p. 380-447.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios. In: SANTOS JUNIOR, O. A. (Org.). **Políticas Públicas e Gestão**. Rio de Janeiro: FASE, 2003. p. 1- 10.

BARBACENA, J. M. Ação popular e participação política: um diálogo com a teoria democrática de Alexis de Tocqueville. **Revista Jurídica UNIGRAN**, Dourados, v. 11, n21, 2009. p. 45-59. Disponível em: <https://www.unigran.br/revista_juridica/ed_anteriores/21/artigos/artigo03.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2019.

BAUM, W.M. **Compreender o Behaviorismo: comportamento, cultura e evolução**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006. 312 p. (Original em inglês, publicado em 2005)

BAURU. **Decreto nº 9.779, de 4 de março de 2004**. Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal da Comunidade Negra. Bauru, 2013. Disponível em: <https://www2.bauru.sp.gov.br/arquivos/sist_diariooficial/2004/05/do_20040501_931.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BAURU. **Lei nº 5.051, de 7 de novembro de 2003**. Cria o Conselho Municipal da Comunidade Negra e dá outras providências. Bauru, 2003. Disponível em: <https://sapl.bauru.sp.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/5232_texto_integral.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2019.

BAURU. **Lei nº 5.631, de 22 de agosto de 2008**. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Bauru. Bauru, 2008. Disponível em: <<http://hotsite.bauru.sp.gov.br/planodiretor/lei.aspx>>. Acesso em: 13 ago. 2018.

BAURU. **Lei nº 6.030, de 14 de março de 2011**. Cria o Conselho Municipal de Políticas Públicas sobre Álcool e outras Drogas de Bauru – COMAD, o Fundo Municipal de Políticas Públicas sobre Álcool e outras Drogas de Bauru – FUMPAD, e dá outras providências, 2011. Disponível em: <https://sapl.bauru.sp.leg.br/sapl_documentos/norma_juridica/6213_texto_integral.pdf>. Acesso em: 14 abr. 2019.

BAURU. Lei nº 6.069, de 09 de maio de 2011. Institui, no Município de Bauru, o Conselho Municipal de Direitos Humanos e dá outras providências. **Diário Oficial de Bauru, Bauru, ano XVI, n. 1955, 12 maio 2011. Seção I, p. 1-2.**

BAURU. **Plano Diretor Participativo** – Etapas do projeto. Prefeitura Municipal de Bauru, Bauru, 2006. Disponível em: <https://sites.bauru.sp.gov.br/arquivos/website_planodiretor/website_planodiretor_etapas.pdf>. Acesso em: 27 ago. 2018.

BIANCHI, P. C.; NICOLAU, S. M. Trajetórias de conselheiros de saúde: refletindo sobre cultura política e participação popular. **Cadernos Brasileiros de Terapia Ocupacional**, São Carlos, v. 25, n. 1, p. 53-66, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.4322/0104-4931.ctoAO0702>>. Acesso em: 26 jan. 2020. DOI: 10.4322/0104-4931.ctoAO0702

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**: por uma teoria geral da política. Trad. Marco Aurélio Nogueira, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987 (Original publicado em italiano em 1985)

BOBBIO, N. **O conceito de sociedade civil**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982 (Original publicado em italiano em 1982)

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 954-954.

BÓGUS, C. M.; MARTINS, C. L.; DIMITROV, P.; FORTES, P. A. C.; CAPUCCI, P. F.; NEMES FILHO, A.; ESCRIVÃO JUNIOR, A.; SIQUEIRA, A. A. F.; TELES, JUNIOR, E.; DONINI, O.; ELIAS, P. E. M. Programa de Capacitação Permanente de Conselheiros Populares de Saúde na cidade de São Paulo. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v.12, n.2, p.56-67, 2003.

BONINI, R. Pólis. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 949-954.

BORBA, J.; LÜCHMANN, L. H. H. A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas. **urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 2, n.2, p. 229-246, 2010.

BOTOMÉ, S. P. O conceito de comportamento operante como problema. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 9, n. 1, mar. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/2130>>. Acesso em: 10 mar. 2019. DOI: 10.18542/rebac.v9i1.2130.

BRAGA, R. Sob a sombra do precariado. In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil** [recurso eletrônico], 1. ed., São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Seção I, p. 1.

BRASIL. **Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990**. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. Brasília, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp64.htm>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Brasília: 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm>. Acesso em: 25 mar. 2016.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da constituição federal e estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n. 133-E, 11 jul. 2001. Seção I, p. 1-5.

BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]**, Brasília, DF, n. 3, 4 jan. 2012. Seção I, p. 1-3.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Cadernos Ministério das Cidades**. Volumes 1 a 8. Brasília: Ministério das Cidades, 2004. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/o-ministerio/biblioteca/242-cadernos-do-ministerio-das-cidades.html>>. Acesso em: 11 mar. 2014.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Relatório das eleições 2014**. Brasília, DF: TSE, 2016. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/hotsites/catalogo-publicacoes/pdf/relatorio_eleicoes/relatorio-eleicoes-2014.pdf>. Acesso em: 19 dez. 2019

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Repositório de dados eleitorais**. Brasília, DF: TSE, 2019. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas-eleitorais>>. Acesso em: 19 dez. 2019

BRASIL; F. G.; CAPELLA, A. C. N. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90. 2016

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v.42, n.2, p. 391-410, 2008. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6638/5222>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

CABRAL, C. Z. **Descrição e análise das contingências presentes na proposta de estatuto da pessoa com deficiência**. 177 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Estadual Paulista, Bauru, 2007.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e Governança das Políticas Públicas. RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, n. 1, p. 1-29, 2013. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/9126>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Dr. Ulisses Guimarães**. Brasília: DF, 1988. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277--INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULISSES-GUIMARAES-\(10-23\).html](http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/CAMARA-E-HISTORIA/339277--INTEGRA-DO-DISCURSO-PRESIDENTE-DA-ASSEMBLEIA-NACIONAL-CONSTITUINTE,--DR.-ULISSES-GUIMARAES-(10-23).html)>. Acesso em: 08 abr. 2019.

CARNEIRO, C. B. L. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAIVA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas Públicas**. Coletânea Volume 2. Brasília: ENAP, 2006.

CARRARA, K. Ecos da “revolução de Holland” na contemporaneidade: práticas culturais, ética e compromisso social. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, v. 18, n. esp., p. 84-94, 2016. DOI: 10.31505/rbtcc.v18i0.847

CARRARA, K. Entre a utopia e o cotidiano: uma análise de estratégias viáveis nos delineamentos culturais. **Revista Psicolog**, v. 1, n.1, p. 42-54. 2008.

CARRARA, K. FERNANDES, D. M. Corrupção e seleção por consequências: uma análise comportamental. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 34, e. 3423, 2018, p. 1-11. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722018000100302&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2019. DOI: 10.1590/0102.3772e3423

CARRARA, K.; SOUZA, V.B.; OLIVEIRA, D.R.; ORTI, N.P.; LOURENCETTI, L.A.; LOPES, F.R. Desenvolvimento de guia e fluxograma como suporte para delineamentos culturais. **Acta Comportamentalia**, Guadalajara, v. 21, n. 1, p. 99-119, 2013. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-81452013000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 03 abr. 2019.

CARRARA, K.; SOUZA, V.B.; OLIVEIRA, D.R.; ORTI, N.P.; LOURENCETTI, L.A.; LOPES, F.R.; BONACCORSI, C. **Delineamentos culturais e políticas públicas: uma avaliação de estratégias comportamentais para o controle da dengue**. In: ALMEIDA-VERDU, A. C. M. (Org.). *Interfaces da Psicologia do Desenvolvimento e da Aprendizagem*, Curitiba: CRV, 2018.

CARRARA, K.; ZILIO, D. O comportamento diante do paradigma behaviorista radical. *Revista Brasileira de Análise do Comportamento*, v. 9, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/2129/2432>>. Acesso em: 09 mar. 2019. DOI: 10.18542/rebac.v9i1.2129.

CARVALHO, I. C. V. **Contingências e Metacontingências na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB**. 2013. 44 f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Comportamento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

CARVALHO, I. C. V.; TODOROV, J. C. Metacontingências e Produtos Agregados na Lei de Diretrizes e Bases da Educação: primeiro o objetivo, depois como chegar lá. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, 2016, v. 12, n. 2, p. 75-85. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/4400>>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.18542/rebac.v12i2.4400.

CARVALHO, R. C. **Formação de conselheiros de saúde para o controle social no SUS: análise do (per)curso – do presencial ao EAD**. Dissertação (Mestrado Profissional) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Rio de Janeiro, 2019.

CASTILHO, A. C. **Caracterização das condições de acessibilidade previstas para o acadêmico com necessidades educacionais especiais nas instituições públicas de Ensino Superior do Estado do Paraná**. 2012. 109 f., Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, 2012.

CATANIA, A. C. **Aprendizagem: comportamento, linguagem e cognição**. Tradução de Deisy das Graças de Souza et al.. 4. ed., Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 1999. 467 p. (Original em inglês, publicado em 1998)

CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. S.; OLIVEIRA, V. E. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.) Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas. Brasília: IPEA: ENAP, 2018. 413 p. (p. 59-83)

CHIESA, M. Behaviorismo Radical: a filosofia e a ciência. Brasília: Editora IBAC, 2006.

CHRISPINO, A. **Introdução ao estudo das políticas públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2016. 256 p.

COHEN, J. L. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 46, n.3, 2003, p. 419-459. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582003000300001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.1590/S0011-52582003000300001.

CORTES, S. M. V. Conselhos Municipais de Saúde: A Possibilidade dos Usuários Participarem e os Determinantes da Participação. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, p. 5-17, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231998000100005&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2019. DOI:10.1590/1413-812319983102412014.

CÔRTEZ, S. V. Viabilizando a participação em conselhos de política pública municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e *policy communities*. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007

CORTINA, A. **O Príncipe de Maquiavel e seus leitores**: uma investigação sobre o processo de leitura, São Paulo: Editora UNESP, 2000.

COSTA, M. H. B. C.; BOTELHO, A. S. A qualidade da participação em Conselhos Gestores de Políticas Públicas: a experiência de um Conselho de Assistência Social. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 18, n. 2, p. 356-366, 2018. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6673292>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

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**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 5, p. 2437-2445, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232010000500018&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2019. DOI: 10.1590/S1413-81232010000500018.

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; RODRIGUES, J. F. C. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 419-438, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-73312009000200010>>. Acesso em: 20 dez. 2019. DOI: 10.1590/S0103-73312009000200010

COTTA, R. M. M.; CAZAL, M. M.; RODRIGUES, J. F. C.; GOMES, K. O.; JUNQUEIRA, T. S. Controle social no Sistema Único de Saúde: subsídios para construção de competências dos conselheiros de saúde. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, 2010, p. 853-872. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312010000300009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2019. DOI: 10.1590/S0103-73312010000300009.

COTTA, R. M. M.; MARTINS, P. C.; BATISTA, R. S.; FRANCESCHINNI, S. C. C.; PRIORE, S. E.; MENDES, F. F. O controle social em cena: refletindo sobre a participação popular no contexto dos conselhos de saúde. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, 2011, p. 1121-1138. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/physis/v21n3/19.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2019. DOI: 10.1590/S0103-73312011000300019.

COZBY, P. C. Métodos de pesquisa em ciências do comportamento. São Paulo: Atlas, 2003.

CRITCHFIELD, T. S. Skeptic's Corner: Punishment – Destructive Force or Valuable Social “Adhesive”? **Behavior Analysis Practice**, v. 7, p. 36-44, 2014.

CUNHA, V. H. S.; TEIXEIRA, R. N.; CORREA, J. C.; CARRARA, K. Diretrizes de universidades públicas: um estudo sobre regras e comportamento estudantil. **Educação** (Santa Maria), v. 43, n. 3, p. 465-482. 2018

CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.111, p.29-45, 2006. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/60>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

D'ENTREVES, A. P. Filosofia da Política. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 493-500.

DAHL, R. The concept of power. **Behavioral Science**, v. 2, n. 3, 1957, p. 201-215. Disponível em: <<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/bs.3830020303>>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.1002/bs.3830020303

DAL BEN, R.; CAMARGO, J.; MELO, C.; FIGUEIRAS, G. Análise do Comportamento e Sustentabilidade: revisão dos artigos publicados no Behavior and Social Issues de 2005 a 2016. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 12, n. 2, maio 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/4401>>. Acesso em: 03 abr. 2019. DOI: 10.18542/rebac.v12i2.4401

DALLA CORTE, M. G.; MELLO, A. G.; TEIXEIRA, M. L. S. S.; SILVA, F. M. Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação no estado do Rio Grande Do Sul: impactos e perspectivas à Gestão Educacional. **Regae – Revista de Gestão e Avaliação Educacional**, v. 5, n. 9, 2016, p. 75-92. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=4718/471847062008>>. Acesso em: 20 dez. 2019. DOI: 10.5902/2318133820467.

DAU, A. G.; PALASSI, M. P.; SILVA, M. Z. Consciência política e participação dos representantes da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social de Vitória - ES. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 199-211, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512019000100016&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2019. DOI:10.1590/1679-395169859.

DITTRICH, A. Análise de consequências como procedimento para decisões éticas. **Perspectivas**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 44-54, 2010. Disponível em <http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2177-35482010000100007&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 04 fev. 2020.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas públicas e programas sociais**. São Paulo: IEE; São Paulo: PUC/SP, 2001.

DRAIBE, S. M. Estado de bem-estar, desenvolvimento econômico e cidadania: algumas lições da literatura contemporânea. In: HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil** [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007

FAVA, V. M. D. **Comportamento das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família: uma perspectiva analítico-comportamental do cumprimento das condicionalidades de Educação e de Saúde**. 2014. 130 f., Tese (Doutorado em Ciências do Comportamento) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

FEHR, E.; GÄTCHER, S. Altruistic punishment in humans. **Nature**, v. 415, p. 137-140, 2002. DOI:10.1038/415137a.

FERNANDES, D. M.; CARRARA, K.; ZILIO, D. Apontamentos para definição comportamentalista de cultura. **Acta Comportamentalia**, v. 25, p. 265-280, 2017.

FERNANDES, D.M.; PERALLIS, C. G.; PEZZATO, F. A. Creativity, Brazilian “jeitinho” and cultural practices: a behavioral analysis. **Behavior Analysis: Research and Practice**, v.15, n.1, p. 28-35, 2015.

FERREIRA, N. A mídia na construção da representação política. **Revista Extraprensa**, v. 10, n. 2, p. 24-44, 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/extraprensa/article/view/118862>>. Acesso em: 14 dez. 2019. DOI: 10.11606/extraprensa2017.118862

FISHKIN, J. S.; LUSKIN, R. C. Experimenting with a Democratic Ideal: Deliberative Polling and Public Opinion. **Acta Politica**, v. 40, n. 3, p. 284-298, 2005. DOI:10.1057/palgrave.ap.5500121

FREITAS, L. O. Políticas públicas, descentralização e participação popular. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, nov. 2015. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/34985>>. Acesso em: 01 abr. 2019. DOI: 10.1590/1414-49802015000100011

FREY, K. Análise de Políticas Públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, PPGSP/UFSC, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

FREY, K. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. **Revista de Sociologia e Política**, n. 15, nov. 2000a. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3575/2832>>. Acesso em: 29 mar. 2019. DOI: 10.1590/S0104-44782000000200006

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, p. 212-259, 2000b. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

FUKS, M.; PERISSINOTTO, R. M.; RIBEIRO, E. A. Cultura política e desigualdade: o caso dos conselhos municipais de Curitiba. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 21, p. 125-145, 2003. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782003000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 dez. 2019. DOI:10.1590/S0104-44782003000200009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4 ed., São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1987.

GLENN, S.S.; MALOTT, M. E. Complexity and selection: Implications for organizational change. **Behavior and Social Issues**, Chicago, v. 13, p. 89-106, 2004. DOI:10.5210/bsi.v13i2.378.

GODINHO, B. D. G. M. **Posicionamentos skinnerianos quanto ao uso do controle aversivo pelas agências de controle**. 84f. Dissertação (Mestrado em Análise do Comportamento) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

GOHN, M. G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 47, p. 333-361, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-24782011000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 set. 2019. DOI: 10.1590/S1413-24782011000200005

GOMES, L. C. B. Participação, desenvolvimento e comunidades tradicionais. In: AVRITZER, L. (Org.). **Experiência democrática, sistema político e participação popular**, São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

GONÇALVES, M. G. M. **Psicologia, subjetividade e políticas públicas**. São Paulo: Cortez, 2010.

GONÇALVES, C. C. M.; BOGUS, C. M. Participação social, planejamento urbano e promoção da saúde em Campo Grande (MS). **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 2, p. 617-640, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1981-77462017000200617&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2019. DOI: 10.1590/1981-7746-sol00057.

GUERIN, B. Individuals as social relationships: 18 ways that acting alone can be thought of as Social Behavior. **Review of General Psychology**, v.5, n. 4, p. 406-428, 2001. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1037/1089-2680.5.4.406>>. Acesso em: 24 mar. 2020. DOI: 10.1037/1089-2680.5.4.406

GUERIN, B., LEUGI, G. B.; THAIN, A. Attempting to overcome problems shared by both qualitative and quantitative methodologies: Two hybrid procedures to encourage diverse research. **The Australian Community Psychologist**, v. 29, n. 2, 2018, p. 74-90.

GUGLIANO, A. A.; LOECK, R.; ORSATO, A.; PEREIRA, A. L. Processos Participativos e Estratégias de Redistribuição: resgatando o Orçamento Participativo em Pelotas (1984-1985). In: MARQUETTI, A.; PIRES, R.; CAMPOS, G. A. G. (Orgs.). **Democracia Participativa e Redistribuição: análise de experiências de orçamento participativo**. São Paulo: Xamã, 2008.

HARDING, A. Urban Regimes in a Europe of the Cities?. **European Urban and Regional Studies**, n. 4, v. 4, 1997, p. 291–314. DOI:10.1177/096977649700400401

HARVEY, D. et al. **Occupy: movimentos de protesto que tomaram as ruas**. São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2012.

HAYASHI, C. M. **Programação e implementação de um delineamento cultural para o gerenciamento de resíduos sólidos**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2017.

HAYASHI, C. M.; WOELZ, T. A. R.; MELO, C. M. Solid Waste Management: Planning and Implementation of a Cultural Design. **Behavior and Social Issues**. v. 28, 2019, p. 316-337. DOI:10.1007/s42822-019-00019-6

HOBBSAWM, 1977. **A era das revoluções**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

HOLSTON, J. Rebeliões metropolitanas e planejamento insurgente no século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 18, n. 2, maio-agosto, 2016, p. 191-204. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5162>>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.22296/2317-1529.2016v18n2p191.

HORA, K. L.; SAMPAIO, A. A. S. Units of Analysis for Corruption Experiments: Operant, Culturobehavioral Lineage, Culturant, and Macrobehavior. **Perspectives on Behavior Science**, v. 42, n. 4, p. 751-771, 2019. DOI: 10.1007/s40614-019-00225-y

HUNZIKER, M. H. L. Afinal, o que é controle aversivo? **Acta Comportamental: Revista Latina de Análisis del Comportamiento**, Veracruz, v. 19, n. 4, p. 9-19, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274520890003>>. Acesso em: 06 out. 2019.

HUNZIKER, M. H. L. Editorial. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 9, n. 1, set. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/2134/2599>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019a. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101681>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Séries Históricas e Estatísticas**. População e demografia. Rio de Janeiro: IBGE; 2015. Disponível em: <http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?op=0&no=10>. Acesso em: 10 mar. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2019b**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101678>>. Acesso em: 19 dez. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Tendências Demográficas**. Uma Análise da População com Base nos Resultados dos Censos Demográficos 1940 e 2000. Rio de Janeiro: IBGE; 2007. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/pt/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=234956>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

KAISER, F.; HAYDU, V.; GALLO, A. Uma interpretação analítico-comportamental de contingências estabelecidas pelo Programa Bolsa Família. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, v. 17, n. 3, p. 70-83, 6 abr. 2016. Disponível em: <<http://www.usp.br/rbtcc/index.php/RBTCC/article/view/816>>. Acesso em: 10 mar. 2019. DOI: doi.org/10.31505/rbtcc.v17i3.816

KRITSCH, R. Estado e sociedade civil na teoria política: alguns paradigmas, muitas trajetórias. **Política & Sociedade**, v. 13, n. 28, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/2175-7984.2014v13n28p225>. Acesso em: 23 de mar. 2019. DOI: 10.5007/2175-7984.2014v13n28p225

KLEBA, M. E.; ZAMPIROM, K.; COMERLATTO, D. Processo decisório e impacto na gestão de políticas públicas: desafios de um Conselho Municipal de Saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 556-567, 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902015000200556&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2019. DOI: 10.1590/S0104-12902015000200013.

LAMAL, P. A.; GREENSPOON, J. Congressional metacontingencies. **Behavior and Social Issues**, Chicago, v. 2, n. 1, p. 71-81, 1992. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5210/bsi.v2i1.176>>. Acesso em: 23 de mar. 2019. DOI: 10.5210/bsi.v2i1.176.

LASSWELL, H. D. **Politics: who gets what, when, how**. New York: Peter Smith, 1950 (Original publicado em 1936)

LEÃO, M. F. F. C.; CARVALHO NETO, M. B. Afinal, o que é Seleção por Consequências?. **Interação em Psicologia**, Curitiba, v. 20, n. 3, jan. 2017. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/47438>>. Acesso em: 10 mar. 2019. DOI: 10.5380/psi.v20i3.47438.

LEMOS, R. F. **A atuação do analista do comportamento em políticas públicas: ação intersetorial em âmbito local para aumentar a frequência escolar de adolescentes de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família**. 2018. 238 f. Tese (Doutorado em Ciências do Comportamento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

LIMA, A. N. S. **Contingências da reforma psiquiátrica brasileira: uma análise de legislação e relatos verbais de psicólogos**. Dissertação (Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem) – UNESP, Faculdade de Ciências, Bauru, 2018. 117f.

LOCKE, J. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (Original publicado em inglês em 1689)

LOPES, C. E. Uma proposta de definição de comportamento no behaviorismo radical. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, v. 10, n. 1, p. 1-13, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.31505/rbtcc.v10i1.206>. Acesso em: 10 mar. 2019. DOI: 10.31505/rbtcc.v10i1.206

LOURENCETTI, L. A. **Descrição e Análise de Contingências Presentes em Legislações Referentes à Mobilidade Urbana**. 2015. 196f. Dissertação (Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem) - UNESP, Faculdade de Ciências, Bauru, 2015.

LOURENCETTI, L. A.; CARRARA, K. Descrição e análise de prescrições comportamentais em legislações referentes ao planejamento urbano brasileiro. **Perspectivas em Análise do Comportamento**, v. 8, n. 2, 2017. p. 159-179. Disponível em: <<https://doi.org/10.18761/pac.2016.031>>. Acesso em: 10 mar. 2019. DOI: 10.18761/pac.2016.031

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, 2007. Disponível: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452007000100007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 13 dez. 2019. DOI: 10.1590/S0102-64452007000100007.

LÜCHMANN, L. H. H. Participação e Representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

MACHADO, V. L. S. **O comportamento do brasileiro na faixa de pedestre: exemplo de uma intervenção cultural**. 2007.125 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MALAVAZZI, D. M.; PEREIRA, M. E. M. Definição, tipos e funções de regra: uma interpretação da obra de B. F. Skinner. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 32, n. 3, jul-set. 2016, p. 1-8. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0102-3772e323223>>. Acesso em: 10 mar. 2019. DOI: 10.1590/0102-3772e323223

MAQUIAVEL, N. **O Príncipe**. São Paulo: Penguin Companhia, 2010.

MARICATO, E. É a questão urbana, estúpido!. In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil** [recurso eletrônico], 1. ed., São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

MARICATO, E. **O impasse da política urbana no Brasil**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. 214 p.

MARICATO, E. MetrÓpole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, p. 151-166, 2003. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142003000200013>>. Acesso em: 10 mar. 2019. DOI: 10.1590/S0103-40142003000200013

MARQUES, E. Cidades, políticas urbanas redistributivas e a crise. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, especial, n. 41-47, junho 2017.

MARQUES, E. Condições urbanas. In: ARRETCHE, M. (Org.). **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: Ed. Unesp; CEM, 2015. pp.223-248.

MARQUES, E. Notas sobre a política e as políticas do urbano no Brasil. Série textos para discussão CEM. Texto para discussão, n. 18. São Paulo: Centro de Estudos da Metrópole, 2016. ISSN: 2177-9015

MARTINS, A. L. A. **O Sistema Único de Saúde: Contingências e Metacontingências nas Leis Orgânicas da Saúde**. 66 f., Dissertação (Mestrado em Ciências do Comportamento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MASCARO, A. L. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013, 132 p.

MATOS, M. A. Análise funcional do comportamento. **Estudos de Psicologia**, Campinas, v.16, n.3, p.8-18, 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-166X1999000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Mar. 2019. DOI: 10.1590/S0103-166X1999000300002.

MATOS, M. A. Comportamento governado por regras. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, São Paulo, v. 3, n. 2, p. 51-66, 2001. Disponível em: <<https://doi.org/10.31505/rbtcc.v3i2.135>>. Acesso em: 10 Mar. 2019. DOI: 10.31505/rbtcc.v3i2.135

MAYER, P. C. M. **Duas definições comportamentais de punição**: história, conceitos e implicações. 59f. Dissertação (Mestrado em Análise do Comportamento) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2009.

MAYER, P. C. M.; GONGORA, M. A. N. Duas Formulações Comportamentais de Punição: Definição, Explicação e Algumas Implicações. **Acta Comportamentalia: Revista Latina de Análisis del Comportamiento**, Veracruz, v. 19, n. 4, p. 47-63, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=274520890006>>. Acesso em: 06 out. 2019.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122008000300006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Mar. 2019. DOI: 10.1590/S0034-76122008000300006

MINAYO, M. C. S.; HARTZ, Z. M. A.; BUSS, P. M. Qualidade de vida e saúde: um debate necessário. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 5, n. 1, p. 7-18, 2000

MIRANDA, H. M. **O Facebook enquanto ferramenta no planejamento cultural: uma análise comportamental de interações na página da prefeitura de Curitiba**. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências, Bauru, 2017.

MORFORD, Z. H.; CIHON, T. M. Developing an Experimental Analysis of Metacontingencies: considerations regarding cooperation in a four-person prisoner's dilemma game. **Behavior and Social Issues**, Chicago, v. 22, p. 5-20, 2013. DOI:10.5210/bsi.v22i0.4207.

MPL-SP. Movimento Passe Livre – São Paulo. Não começou em Salvador, não vai terminar em São Paulo. In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil** [recurso eletrônico], 1. ed., São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

NOGUEIRA, M. A. Pólis. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.) **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora Unesp, 2015, p. 703-706.

OJIMA, R. Fronteiras Metropolitanas: um olhar a partir dos movimentos pendulares. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.121, p.115-132, 2011. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/430/690>>. Acesso em: 10 Mar. 2019.

OLIVEIRA, J. M. **O estabelecimento de práticas culturais através de políticas públicas: análise de programas de pagamentos por serviços ambientais e suas regulamentações**. 2018. 164 f., Tese (Doutorado em Ciências do Comportamento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito Constitucional descomplicado**. 14 ed., São Paulo: MÉTODO, 2015.

PEREIRA NETO, A. F. A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde: uma contribuição para o debate. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 441-462, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-73312012000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2019. DOI: 10.1590/S0103-73312012000200003.

PEREIRA, P. P. Política Social. In: FERNANDES, R. M. C.; HELLMANN, A. (Orgs.). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

PEROSSO, Gabriela Rizzo; CARRARA, Kester. Por Que Funcionam Limitadamente Campanhas e Programas de Conservação de Água? Uma Análise Comportamental. **Interação em Psicologia**, Curitiba, v. 16, n. 2, dez. 2012. ISSN 1981-8076. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/25655>>. Acesso em: 03 abr. 2019. DOI: 10.5380/psi.v16i2.25655.

PINAFO, E.; CARVALHO, B. G.; NUNES, E. F. P. A. Descentralização da gestão: caminho percorrido, nós críticos e perspectivas. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 5, p. 1511-1524, maio 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232016000501511&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 abr. 2019. DOI: 10.1590/1413-81232015215.18942015

PINZANI, A. **Maquiavel & O Príncipe**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PRUDÊNCIO, M. R. A. **Leis e Metacontingências: Análise do Controle do Estatuto da Criança e do Adolescente Sobre Práticas Jurídicas em Processos de Infração de Adolescentes no Distrito Federal**. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

RAMOS, M. F.; CEZARE, J. P.; VENDRAMINI, P. R. J.; COUTINHO, S. M. V.; REIS, T. S.; FERNANDES, V. Conselhos Setoriais: perfil dos conselheiros e sua influência na tomada de decisão. **Saúde & Sociedade**. São Paulo, v.21, supl.3, p.61-70, 2012

REED, I. A. Power: relational, discursive and performative dimensions. **Sociological Theory**, v. 31, n. 3, 2013. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0735275113501792>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.1177/0735275113501792

RODRIGUES, M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: PubliFolha, 2011.

ROLNIK, R. As vozes das ruas: as revoltas de junho e suas interpretações. In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil** [recurso eletrônico], 1. ed., São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

ROLNIK, R. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, Recife, v. 11, n. 2, p. 31-50, 2009. Disponível em: <<http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219>>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.22296/2317-1529.2009v11n2p31.

ROLNIK, R. Exclusão Territorial e Violência: o caso de São Paulo, Brasil. In: FERNANDES, E.; VALENÇA, M. M. (Orgs.). **Brasil Urbano**. Rio de Janeiro: Mauad, 2004, p.

ROLNIK, R.; KLINK, J. Crescimento econômico e desenvolvimento urbano: por que nossas cidades continuam tão precárias?. **Novos estudos – CEBRAP**, São Paulo, n. 89, p. 89-109, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002011000100006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 21 set. 2019. DOI:10.1590/S0101-33002011000100006.

ROUSSEAU, J. **Do contrato social**: princípios do direito político, Bauru: EDIPRO, 2000. (Original publicado em francês em 1762)

SÁ, C. P. Contracontrole social: uma extensão do behaviorismo radical à educação política popular. **Fórum Educacional**, v. 10, n. 2, p. 43-73, 1986.

SANTOS, A. M. S. P. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 04, n. 1, p. 91-119, 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2012.9699>>. Acesso em: 11 mar. 2019. DOI: 10.12957/rdc.2012.9699

SANTOS, B. S. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Novos estud. - CEBRAP**, São Paulo, n. 79, p. 71-94, nov. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002007000300004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 29 mar. 2019. DOI: 10.1590/S0101-33002007000300004.

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

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2006.

SCHMITTER, P. C. Reflexões sobre o conceito de política. **Revista de Direito Público e Ciência Política**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 2, p. 45-60, mai. 1965. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rdpcp/article/view/59651>>. Acesso em: 08 abr. 2019.

SCHLINGER, H. D. Separating discriminative and function-altering effects of verbal stimuli. **The Behavior Analyst**, v. 16, n. 1, p. 9-23, 1993. Disponível em:

<<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2733573>>. Acesso em: 24 mar. 2020. DOI: 10.1007/bf03392605

SCHLINGER, H. D.; BLAKELY, E. Function-altering effects of contingency-specifying stimuli. **The Behavior Analyst**, v. 10, n. 1, p. 41-45, 1987. Disponível em: <<https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/22477959>>. Acesso em: 24 mar. 2020. DOI: 10.1007/bf03392405

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, v.5 n.1, 2005, p. 29-58. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/33>>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.15448/1984-7289.2005.1.33.

SECCHI, L. **Análise de políticas públicas**: diagnósticos de problemas, recomendação de soluções. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed., São Paulo: Cengage Learning, 2017b.

SÉNECHAL-MACHADO, V.; TODOROV, J.C. A travessia na faixa de pedestre em Brasília (DF/Brasil): exemplo de uma intervenção cultural. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, Brasília, v. 4, n. 2, p. 191-204, 2008. Disponível em: <<http://www.periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/850/1217>>. Acesso em: 05 mar. 2019. DOI: 10.18542/rebac.v4i2.850.

SHIMIZU, H. E.; PEREIRA, M. F.; CARDOSO, A. J. C. C.; BERMUDEZ, X. P. C. D. B. Representações sociais dos conselheiros municipais acerca do controle social em saúde no SUS. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 18, n. 8, 2013, p. 2275-2284. Disponível em: <<https://www.scielo.org/pdf/csc/2013.v18n8/2275-2284/pt>>. Acesso em: 14 dez. 2019.

SIDMAN, M. **Coerção e suas implicações**. Tradução de Maria Amália Andery e Tereza Maria Sério. Campinas: Editora Livro Pleno, 2009. 301 p. (Original em inglês, publicado em 1989).

SILVA, A. B. D. **Uma análise das contingências comportamentais envolvidas na gestão pública do manejo e uso seguro de agrotóxicos no Distrito Federal**. 2012. 171 f., Tese (Doutorado em Ciências do Comportamento) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

SILVA, F. B. **Política nacional de saúde indígena e educação escolar indígena: uma análise de contingências**. 2017. 128 f. Dissertação (Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento e Aprendizagem) – UNESP, Faculdade de Ciências, Bauru, 2017.

SKINNER, B. F. **Ciência e Comportamento Humano**. 11. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 489 p. (Original em inglês, publicado em 1953).

SKINNER, B. F. Contingências do Reforço: Uma Análise Teórica. Em: **Os pensadores**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1984, p. 161-396. (Original em inglês, publicado em 1969).

SKINNER, B. F. **O Mito da Liberdade**. Tradução de Leonardo Goulart e Maria Lúcia Ferreira Goulart. 2. ed. Rio de Janeiro: Edições Bloch, 1973. 168 p. (Original em inglês, publicado em 1971).

SKINNER, B. F. **Questões Recentes na Análise Comportamental**. 5. ed. Campinas: Papirus Editora, 1991. 193 p. (Original em inglês, publicado em 1989).

SKINNER, B. F. **Reflections on Behaviorism and Society**. Englewood Cliffs, N. J.: PRENTICE-HALL, 1978.

SKINNER, B. F. Selection by Consequences. **Science**, New Series, v. 213, n. 4507, p. 501-504, 1981.

SKINNER, B. F. **Sobre o Behaviorismo**. Tradução de Maria da Penha Villalobos. 15. ed. São Paulo: Editora Cultrix, 2009. 216 p. (Original em inglês, publicado em 1974).

SKINNER, B. F. The Evolution Of Behavior. **Journal of The Experimental Analysis of Behavior**, v. 41, n. 2, p. 217-221, 1984.

SOUZA, C. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 84-97, Dec. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 abr. 2019. DOI: 10.1590/S0102-88392001000400010.

SOUZA, C. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G., ARRETICHE, M., MARQUES, E. (Orgs.). **Políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

SOUZA, C. Participatory budgeting in Brazilian cities: limits and possibilities in building democratic institutions. **Environment & Urbanization**, v. 13, n. 1, 2001, p. 159-184.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 01 abr. 2019.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. 8ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011, 560p.

SOUZA, T. O.; SILVA, J. M.; NÓBREGA, S. S.; CONSTÂNCIO, J. F. Controle social: um desafio para o conselheiro de saúde. **Revista Brasileira de Enfermagem**, Brasília, v. 65, n. 2, p. 215-221, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71672012000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 dez. 2019. DOI:10.1590/S0034-71672012000200003.

SOUZA, V. B.; CARRARA, K. Delineamentos culturais: transferência de controle de reforçadores arbitrários a naturais e de imediatos a atrasados. **Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva**, São Paulo, v. 15, n. 1, p. 83-98, 2013. Disponível em: <<http://www.usp.br/rbtcc/index.php/RBTCC/article/view/569/380>>. Acesso em: 06 jan. 2019.

STOPPINO, M. Poder. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988, p. 933-943.

TEIXEIRA, R. J. D. O conceito de Sociedade Civil: um debate a partir do contexto da Guiné-Bissau. **Estudos de Sociologia**, v. 2, n. 15, p. 161-180, mar. 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/revsocio/article/view/235327>>. Acesso em: 23 mar. 2019.

TEIXEIRA, R. S. **Criminalização da LGBTfobia**: uma análise comportamental de projetos de lei. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências, Bauru, 2019. 133f.

TOCQUEVILLE, A. **A democracia na América: leis e costumes**. 2ª ed., São Paulo: Martins Fontes, 2005. (Original publicado em francês em 1981)

TODOROV, J. C. A Constituição como metacontingência. **Psicologia: Ciência e Profissão**, Brasília, v. 7, n. 1, p. 9-13, 1987. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-98931987000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Mar. 2019. DOI:10.1590/S1414-98931987000100003.

TODOROV, J. C. A psicologia como o estudo de interações. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 23, n. especial, p. 325-347, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-37722007000500011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 10 Mar. 2019. DOI:10.1590/S0102-37722007000500011.

TODOROV, J. C. Sobre uma definição de comportamento. **Perspectivas em Análise do Comportamento**, v. 3, n. 1, p. 32-37, 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.18761/perspectivas.v3i1.79>>. Acesso em: 10 Mar. 2019. DOI: 10.18761/perspectivas.v3i1.79

TODOROV, J. C.; HENRIQUES, M. B. O que não é e o que pode vir a ser comportamento. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 9, n. 1, mar. 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/2133>>. Acesso em: 10 mar. 2019. DOI: 10.18542/rebac.v9i1.2133.

TODOROV, J. C.; MOREIRA, M.; PRUDÊNCIO, M. R. A.; PEREIRA, G. C. C. O Estatuto da Criança e do Adolescente como metacontingência. Em: BRANDÃO, M. Z. S.; CONTE, F. C. S.; BRANDÃO, F. S.; INGBERMAN, Y. K.; DA SILVA, V. M.; OLIANE, S. M. (Org.). **Sobre comportamento e cognição**. 1 ed. Santo André: ESETec, 2004. v. 13, Cap. 5, p. 44-51.

TONNEAU, F. Comportamento e a pele. **Revista Brasileira de Análise do Comportamento**, v. 9, n. 1, 2013. Disponível em: <<https://periodicos.ufpa.br/index.php/rebac/article/view/2132/2435>>. Acesso em: 10 mar. 2019. DOI: 10.18542/rebac.v9i1.2132

VACCARI, C. **Análise das consequências da utilização de justiça restaurativa: o caso do Programa Justiça para o século 21**. Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Setor de Ciências Humanas da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017

VACCARI, C.; GONÇALVES, G. P. B.; DITTRICH, A. Análise comparativa da reeducação e reintegração social nos sistemas de justiça brasileiros para adolescentes e adultos em privação de liberdade. **Acta Comportamental**, v. 26, n. 1, p. 111-125. Disponível em: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/acom/article/view/63601>>. Acesso em: 10 mar. 2019.

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. **Lei orçamentária anual: manual de elaboração**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2001. 196 p. Disponível em: <<http://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/2701>>. Acesso em: 18 ago. 2018

VAN STRALEN, C. J.; LIMA, A. M. D.; FONSECA SOBRINHO, D.; SARAIVA, L. E. S., VAN STRALEN, T. B. S.; BELISÁRIO, S. A. Conselhos de Saúde: efetividade do controle social em municípios de Goiás e Mato Grosso do Sul. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 621-632, 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000300011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 dez. 2019. DOI:10.1590/S1413-81232006000300011.

VERAS, M. P. B. Exclusão social – um problema brasileiro de 500 anos. In: SAWAIA, B. **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis: Vozes, 2016. (Original publicado em língua portuguesa em 1999)

VERGOTTINI, G. Constituição. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N. PASQUINO, G. **Dicionário de política**. 11. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988, p. 258-268.

VIEIRA, O. V.; DUPREE, A. S. Reflexões acerca da sociedade civil e dos direitos humanos. **Sur - Revista Internacional de Direitos Humanos**, São Paulo, v.1, n. 1, p. 48-69, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-64452004000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 Mar. 2019. DOI: 10.1590/S1806-64452004000100004.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel, FAPESP, Lincoln Institute of Land Policy, 2001. 373 p.

WANDERLEY, M. R. Reflexões sobre a noção de exclusão. In: SAWAIA, B. **As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2016. (Original publicado em língua portuguesa em 1999)

WANG, M.; PEREIRA, M.; ANDERY, M. Mídia, comportamento e cultura. **Perspectivas em Análise do Comportamento**, v. 7, n. 2, 2016. p. 147-164. Disponível em: <<https://doi.org/10.18761/pac.2015.024>>. Acesso em: 13 dez. 2019. DOI: 10.18761/pac.2015.024

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva (Vol. 1)**. (Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa), Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000. 464 p.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva (Vol. 2)**. (Trad. Regis Barbosa e Karen Elsabe Barbosa), Brasília: Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999. 586 p.

ZILIO, D. Seleccionismo, Metáforas e Práticas Culturais: Haveria um Terceiro Tipo de Seleção no Nível Cultural? **Interação em Psicologia**, Curitiba, v. 20, n. 3, p. 268-278, 2016. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/psicologia/article/view/47398>>. Acesso em: 08 abr. 2019. DOI: 10.5380/psi.v20i3.47398.

ŽIŽEK, S. Problemas no Paraíso. In: MARICATO, E. et al. **Cidades rebeldes: Passe Livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil** [recurso eletrônico], 1. ed., São Paulo: Boitempo, Carta Maior, 2013.

APÊNDICE A – *Checklist* adaptado de CARRARA et al. (2013)

1. Identifique a finalidade do projeto em relação à prática cultural:

- (a) Eliminar uma prática cultural vigente.
- (b) Enfraquecer uma prática cultural já existente.
- (c) Instalar uma nova prática cultural.
- (d) Fortalecer uma prática cultural já existente.

2. Avalie a história comportamental das práticas atuais:

- (a) As consequências que mantêm as práticas culturais atuais.
- (b) Os aspectos da história comportamental que parecem ter sido importantes na instalação e consolidação dessas práticas.
- (c) Outras práticas elegíveis para instalação em substituição à prática vigente e que produziriam consequências equivalentes.

3. Identifique os reforçadores de curto e longo prazo e os possíveis efeitos na prática proposta:

- (a) Quais os eventos reforçadores de curto prazo passíveis de aplicação e disponíveis para modelagem e consolidação dos comportamentos que compõem práticas culturais requeridas?
- (b) Quais os reforçadores disponíveis atualmente ou previstos para longo prazo? Descreva como, provavelmente, eles afetariam possíveis práticas culturais propostas.

4. Planejamento e disponibilidade de reforçadores à população, análise:

- 4.1. Os reforçadores imediatos estão disponíveis para toda a população
- 4.2. Os reforçadores de longo prazo serão acessíveis à população atual
- 4.3. Os reforçadores de longo prazo serão acessíveis apenas aos descendentes da população atual
- 4.4. Os reforçadores de curto prazo são arbitrários
- 4.5. Os reforçadores de curto prazo são naturais
- 4.6. Os reforçadores de longo prazo serão arbitrários
- 4.7. Os reforçadores de longo prazo serão naturais
- 4.8. Há uma delimitação clara do número de pessoas que compõem a comunidade-alvo
- 4.9. Há uma delimitação clara da faixa etária a ser atingida

4.10. Há uma delimitação clara do tipo de população a ser alcançada (todos os habitantes de um determinado território, apenas os aposentados, apenas a população de alunos do ensino superior, apenas estudantes de Psicologia de uma determinada instituição, etc.)

4.11. Haverá um estudo piloto para testar os instrumentos a serem utilizados

4.12. As consequências planejadas, embora provavelmente se identifiquem benéficas à comunidade-alvo, provavelmente constituirão consequência deletéria para outras populações não envolvidas diretamente no projeto

4.13. Foi realizado levantamento bibliográfico em busca de literatura científica relacionada ao objetivo do projeto

5. Considerações preliminares sobre a nova prática:

5.1. A implementação da nova prática cultural é demanda de quem? Da própria população? É iniciativa externa, de governo, de alguma instituição? Neste último caso, a população foi consultada? O processo de consulta foi democrático, permitindo a participação de todos ou mesmo a recusa em participar poderá ser respeitada? Há um estudo e uma detida análise legal e ético-moral dos propósitos do projeto?

5.2. Há apoio governamental ou institucional previamente identificado para que a iniciativa do delineamento, mostrando-se funcional, subsidie ou se converta em política pública? Algum contato entre pesquisador e fontes de apoio dessa natureza foi buscado? Quais as perspectivas concretas de aplicação?

5.3. As consequências planejadas podem ser caracterizadas como contingências cerimoniais ou tecnológicas? Descreva-as.

5.4. A população da comunidade na qual a prática cultural será implementada é homogênea ou heterogênea?

APÊNDICE B – Roteiro Norteador

Informações ao pesquisador: este roteiro objetiva elencar questões norteadoras que possibilitem ao pesquisador identificar e caracterizar as práticas relacionadas à participação popular no âmbito municipal. O roteiro foi estruturado tendo como base o Guia Orientador de Delineamentos Culturais em Análise do Comportamento (CARRARA et al., 2013).

Orientações ao participante:

- Esta pesquisa tem por objetivo conhecer um pouco sobre como tem ocorrido a participação popular no âmbito das políticas públicas no município de Bauru.
- Serão feitas perguntas gerais e específicas sobre a sua atuação no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas. Não existem respostas certas ou erradas, o interesse está em conhecer a sua opinião e sua experiência nesse contexto. Por isso, sinta-se à vontade em expressar sua opinião livremente sobre todos os assuntos.
- Conforme orientado no TCLE, você tem total liberdade de interromper essa entrevista, bem como buscar mais esclarecimentos e, eventualmente, desistir de sua participação. Não haverá qualquer prejuízo a você quanto a isso.
- Como mencionado, a entrevista necessitará ser gravada para que suas respostas sejam utilizadas na pesquisa, bem como serão feitas algumas questões gerais para caracterização. Garantimos que seu nome e informações que possam identificá-lo(a) serão omitidos e não serão divulgados. Todos os seus relatos serão utilizados unicamente para os fins da pesquisa.
- Como objetivo desta entrevista é obter um conhecimento relativamente aprofundado sobre o funcionamento dos conselhos municipais, pode ser que neste primeiro contato algum item ou tópico comentado por você não fique suficientemente claro ou este pode ser um pouco em que gostaríamos de aprofundar. Nesse caso, pode ser que exista a necessidade de agendar um novo encontro no futuro para esses esclarecimentos. Caso você não tenha disponibilidade em participar dessa situação futura, reitere-se que não há prejuízo algum a você ou a sua participação no estudo.

| Informações gerais e caracterização do participante |
|---|
| Nome: _____ |
| Idade: _____ Sexo: _____ |
| Escolaridade: |
| () Ensino Fundamental - () Incompleto () Completo |
| () Ensino Médio - () Incompleto () Completo |
| () Ensino Superior - () Incompleto () Completo – Curso: _____ |
| () Pós-graduação - () Incompleto () Completo. Nível: _____ |
| Ocupação atual: _____ Tempo de atuação na área: _____ |
| Eixo 1 – Relatos de experiência no âmbito dos conselhos gestores |

| |
|---|
| Objetivo: Identificar e caracterizar as práticas relacionadas à participação popular no contexto dos conselhos gestores |
| 1. Você pode compartilhar um pouco da sua experiência atuando nos conselhos gestores de políticas públicas? |
| 2. Por quanto tempo você participou e como foi que você chegou a esse espaço? |
| 3. A partir da sua experiência, você consegue caracterizar como ocorre a participação popular nas políticas urbanas? |
| 4. Qual a sua opinião sobre a participação da população nos contextos que envolvem políticas públicas? |
| 5. Em algum momento da sua participação nesses espaços foi exigido que você conheça alguma legislação antes de participar ou durante a sua participação houve alguma orientação nesse sentido? |
| 6. Durante a sua experiência, em algum momento foi comentado algo sobre a importância ou necessidade da participação popular nesses espaços? Você identifica alguma dificuldade em implementar isso? |
| 7. Os conselhos gestores são tradicionalmente constituídos parcialmente por representantes indicados pelo poder público e por representantes da sociedade civil. Como você observa a interação entre esses diferentes grupos? Os espaços de fala, discussão e decisão (tempo, frequência, etc.) são compartilhados? |
| 8. No âmbito desses conselhos, existia alguma estratégia que objetivava coletar as demandas da população representada? |
| Eixo 2 – Consequências da participação popular Objetivo: Identificar consequências relacionadas à prática |
| 1. Você identifica eventuais benefícios para a população da existência desses espaços? Se sim, quais seriam eles? |
| 2. Você identifica eventuais problemas ou dificuldades da participação popular? Se sim, quais seriam eles? |
| 3. Em sua opinião, estão claros para a população as eventuais consequências da participação popular no contexto das políticas públicas? |
| Eixo 3 – Concepções particulares sobre a participação popular Objetivo: Identificar e caracterizar concepções pessoais sobre a participação popular |
| 1. No âmbito dos conselhos gestores, o que você acredita ser importante considerar antes de tomar uma decisão? |
| 2. De forma geral, em sua opinião, como você avalia a importância da participação popular nas políticas públicas? |
| 3. Na sua opinião são tomadas medidas que favoreçam a participação da população nesses espaços? Se sim, quais? |
| 4. Como você, particularmente, acredita que poderia contribuir para o favorecimento da participação popular nesses espaços |
| 5. Para você, particularmente, existiriam benefícios pessoais de participar de um espaço como esses? |

APÊNDICE C – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Pelo presente instrumento que atende às exigências da Resolução n. 466, de 12 de dezembro de 2012 do Conselho Nacional da Saúde sobre pesquisas envolvendo seres humanos e Art. 9º Código de Ética Profissional do Psicólogo, o(a) Sr.(a)

_____, portador(a) da cédula de identidade _____, após leitura minuciosa deste documento, devidamente explicado pelo pesquisador em seus mínimos detalhes, ciente da coleta de dados e não restando quaisquer dúvidas a respeito do lido e explicado, firma que sua participação é com CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO com relação à pesquisa: “POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA ANÁLISE COMPORTAMENTAL DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE”, realizada pelo pesquisador Luiz Antonio Lourencetti, sob orientação do Prof. Dr. Kester Carrara. O objetivo da pesquisa é verificar em que medida ocorre a participação popular no processo de planejamento, formatação e implantação de políticas públicas de planejamento e desenvolvimento urbano, a partir de uma interpretação analítico-comportamental da legislação brasileira e em função dos relatos verbais de representantes governamentais e da sociedade civil. A coleta de dados será realizada por meio de uma entrevista semiestruturada aplicada pelo próprio pesquisador responsável.

O(a) participante está ciente da editoração e demonstração dos registros com fins de publicação científica. Está ciente de que, embora a aplicação da entrevista tenha seu áudio gravado, os dados serão utilizados apenas pelo pesquisador com a finalidade de categorizar o que foi dito pelo participante integralmente. Será garantida total proteção a respeito das gravações, sendo estas guardadas pelo pesquisador em local seguro e de acesso exclusivo do mesmo.

Está ciente também de que sua participação é voluntária e que dela poderá desistir, a qualquer momento, sem explicar os motivos.

Caso o(a) participante da pesquisa queira apresentar reclamações em relação a sua participação na pesquisa, poderá entrar em contato com o Comitê de Ética da Faculdade de Ciências da UNESP-Campus de Bauru, pelo endereço Avenida Eng. Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01 no Departamento de Psicologia ou pelo telefone (14) 3103-6000.

Por estarem de acordo assinam o presente termo em duas vias.

Bauru, ____ de _____ de _____

Assinatura do(a) Participante

Assinatura do Pesquisador

Nome do Pesquisador Responsável: Luiz Antonio Lourencetti

Telefone:

E-mail: