

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Juliano Ribeiro da Costa
Luís Guilherme Cardoso Dantas
Manoel Gomes de Sousa

Pouca participação popular em políticas sociais federais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Especialização em Gestão Estratégica em Políticas Públicas, pela Universidade Estadual de Campinas e a Fundação Perseu Abramo.

Professores: Prof. Dr. Renato Dagnino
Prof. Dra. Paula Arcoverde Cavalcanti

Orientadora: Glaucilene Sebastiana Nogueira Lima

SANTARÉM - PA
2016
SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 - ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA | 1/1 |
| 1.1 Problema | 1/1 |
| 1.2 Ator que declara o problema | 1/1 |
| 1.3 Componentes | 1/1 |
| 1.4 Justificativa | 1/1 |
| 1.5 Fluxograma | 4/1 |
| 2. COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS | 1/2 |
| 2.1 Nós Explicativos | 2/2 |
| 2.2 Nós Estruturais | 3/2 |
| 2.3 Nós Estratégicos | 4/2 |
| 3. ÁRVORE DO PROBLEMA | 1/3 |
| 3.1 Painel 1 | 2/3 |
| 4. PAINEL 2 – PLANO DE AÇÃO | 1/4 |
| 4.1 - PAINEL 2.1 - Nó Estratégico 1 | 1/4 |
| 4.2 - PAINEL 2.2 - Nó Estratégico 2 | 2/4 |
| 4.3 - PAINEL 2.3 - Nó Estratégico 3 | 3/4 |
| 5. PAINEL 3 - ANÁLISE DE ATORES | 1/5 |
| 5.1 - PAINEL 3.1 - Ação 1.1 | 1/5 |
| 5.2 - PAINEL 3.2 - Ação 1.2 | 2/5 |
| 5.3 - PAINEL 3.3 - Ação 1.3 | 3/5 |
| 5.4 - PAINEL 3.4 - Ação 2.1 | 3/5 |
| 5.5 - PAINEL 3.5 - Ação 2.2 | 4/5 |
| 5.6 - PAINEL 3.6 - Ação 3.1 | 4/5 |
| 5.7 - PAINEL 3.7 - Ação 3.2 | 5/5 |
| 5.8 - PAINEL 3.8 - Ação 3.3 | 6/5 |
| 6. PAINEL 4 – ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES | 1/6 |
| 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 1/7 |
| 8. REFERÊNCIAS | 1/8 |

1 - ANÁLISE DA SITUAÇÃO PROBLEMA

1.1 Problema: Pouca participação popular em políticas sociais federais.

1.2 Ator que declara o problema: Central de Movimentos Populares.

1.3 Componentes: Juliano Ribeiro da Costa, Luís Guilherme Cardoso Dantas e Manoel Gomes de Sousa.

1.4 Justificativa

É possível compreender problema como a manifestação de uma situação que envolve atores ativos e passivos a ele relacionados, portanto não existe neutralidade ou independência, ou seja, a situação social problemática é resultante da construção de tais atores. Nessa vereda, Karnal (2015), ao comentar o momento político vivido no Brasil, chama atenção para inexistência da neutralidade das pessoas:

(...) eu não sou neutro, a justiça não é neutra, o congresso não é neutro, as igrejas não são neutras... todos estamos inseridos numa classe social e manifestamos um mundo que corresponde ao que mais me beneficia... A democracia permite que uma subjetividade não seja a única possível.

Assim, os atores em questão vivem um desafio permanente, que está relacionado ao convencimento da opinião pública e da classe governante de que a situação manifestada é um problema social, que não pode ser obscurecido pela manipulação ideológica. Sobre esse aspecto, merece destaque o poder exercido pelos meios de comunicação, no que se refere ao controle das informações disponibilizadas para população, que interferem no seu posicionamento político, conforme afirma Chauí (2015).

De fato, do ponto de vista ideológico, a mídia exerce o poder sob a forma do que denominamos a ideologia da competência, cuja peculiaridade está em seu modo de aparecer sob a forma anônima e impessoal do discurso do conhecimento, e cuja eficácia social, política e cultural está fundada na crença na racionalidade técnico-científica.

A informação é um importante instrumento política direcionador da intervenção política capaz de alterar o direcionamento das ações públicas em prol da população. Nesse sentido, o problema em questão nos leva a compreensão de que a execução da Gestão Estratégica Pública – GEP, estabelece o ator social como “uma pessoa, grupo ou organização

que participa de algum “jogo social, que possui um projeto político”¹. Portanto, o ator declarante, se dispõe a resolvê-lo a partir de uma atuação no seu equacionamento “para elaborar (formular, implementar e avaliar) políticas públicas (...)”².

A necessidade de se buscar uma solução para o problema ora em foco nos coloca diante da seguinte indagação: Como promover participação popular em um Estado que historicamente não a possibilitou? Tal questionamento suscita que o pensar políticas públicas, esteve sempre pautado por um estilo “homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos”. (DAGNINO, p. 103).

Para Cavalcante (2016, p. 8), políticas públicas envolvem governo e recursos:

(...) as políticas públicas são entendidas como feitas em nome do “público” quando a política decorre de algum governo (executivo de Estado). As políticas são públicas quando possuem algum envolvimento com os recursos públicos que são geridos pelo poder público mesmo quando são implementadas por organizações do setor privado ou por organizações não governamentais.

Diante do que acumulamos no decorrer do curso, propomos um enfrentamento de tal problema exercitando a utilização dos três instrumentos metodológicos operacionais, com foco nas alternativas de saída do Estado herdado para as possibilidades do Estado necessário. Em que as demandas da sociedade deixem de serem assuntos genéricos e as elaborações de políticas públicas apresentem filtros com viés progressista, e que atendam os interesses da classe subalterna.

Nesse sentido, trabalhamos na perspectiva de um problema aberto, com probabilidades de influenciar na agenda decisória do Governo Federal, que no momento trata-o como um problema encoberto, o que nos remete para o conflito entre movimento social e Governo Federal.

Cabe lembrar ainda que compomos parte dos atores construtores de tal situação, cuja solução se apresenta como um desafio a ser enfrentado junto à opinião pública e a classe governante. Tendo em vista que um dos aspectos a ser considerado diz respeito ao fato de nos depararmos frente a uma estrutura de Estado pautada numa concepção “elitista”, que nega ao povo o direito de participação efetiva na elaboração de políticas sociais, bem como, de seu processo decisório.

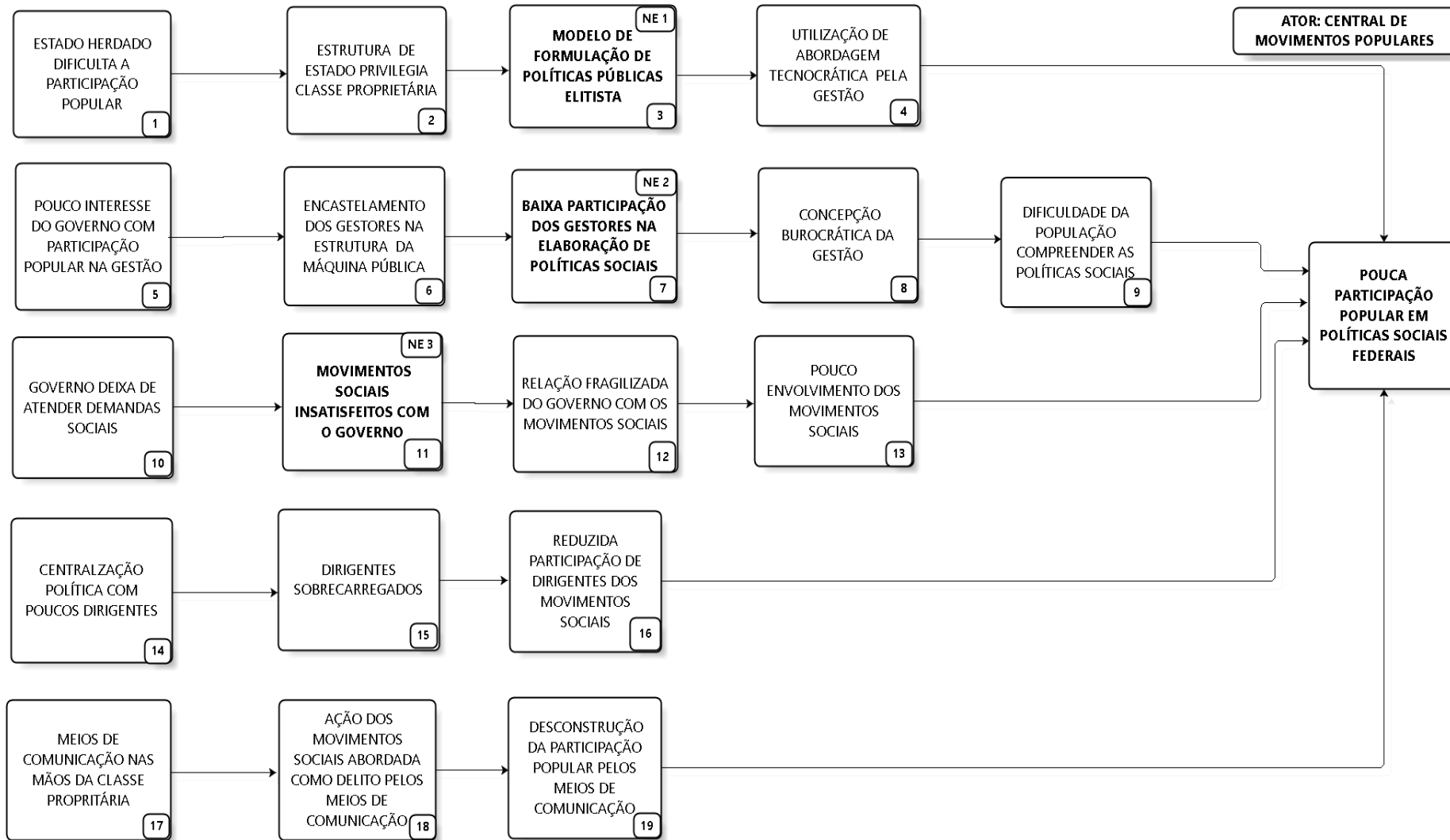
¹ GRUPO DE ANÁLISE DE POLÍTICAS DE INOVAÇÃO – UNICAMP. **Gestão Estratégica Pública:** instrumentos metodológico-operacional. (Apostila) Campinas, agosto de 2015 GAPI – Unicamp, p. 15

² Ibid., p. 51

Esta herança carrega consigo as características de uma concepção patrimonialista do Estado, na qual a estrutura burocrática e o gerencialismo, não consideram a “participação popular” como parte do Estado. Tal concepção atende o interesse da classe econômica e empresarial, que conformam uma “elite” reguladora da atuação do Estado em seu benefício.

Considerando que o objeto do curso envolve a gestão estratégica na área de políticas públicas, tendo como público-alvo militantes de movimentos sociais, o equacionamento do problema abre uma efetiva possibilidade do Movimento Social interferir diretamente na agenda decisória do governo e acumular conhecimento em políticas sociais, cujos reflexos no dia a dia do cidadão comum possam ser observados de forma mais direta. Ressalta-se ainda a contribuição que a discussão do problema trará para redução ou eliminação do hiato existente entre governo e movimento social.

1.5 FLUXOGRAMA



2. COMENTÁRIOS ANALÍTICO-CONCEITUAIS

A gestão pública brasileira vive uma dicotomia entre o modelo do Estado herdado, que tem como elementos o patrimonialismo, a tecnocracia e o gerencialismo (instrumentos basilares da iniciativa privada) e do outro o Estado necessário, o caminho a ser perseguido pela esquerda. Posto que a máquina pública, sob a qual se desenvolve a gestão, carrega uma concepção voltada para não acatar o interesse popular e não possibilitar a participação social no processo decisório, ou seja, a burocratização desempenha um papel impedor do efetivo funcionamento do Estado a favor da maioria da população.

Para além das preferências ideológicas, a combinação que herdamos do período militar, de um estado que combinava autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitaríssimo com megalomania não atendia nem ao projeto da direita nem ao da esquerda. (DAGNINO e COSTA, 2013)

Cabe lembrar que a bandeira da inclusão social, foi a principal marca acumulada em diversas experiências de gestão do partido aglutinador do campo político que assumiu o governo federal a partir de 2003, portanto ampliar a participação dos movimentos sociais na elaboração ou definição das políticas, cujo alvo principal são seus integrantes, se configura numa importante ponte condutora para a vereda da sustentação popular do governo.

Assim, a pouca participação popular no processo decisório de elaboração ou implementação das políticas sociais, pode contribuir para uma desconexão, em que os grupos beneficiados não se sintam parte do processo, ou seja, a participação não acompanha todas as etapas, portanto os beneficiários desconhecem demais políticas relacionadas. Tal constatação pode ser observada em artigo publicado em revista do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada - IPEA, no qual a autora constata esse sentimento de não pertencimento no programa Minha Casa Minha Vida do Governo Federal, apesar do amplo alcance. Para a autora:

(...) poucos dos afetados sabem que também o Plano Nacional de Habitação, a Lei Nacional de Saneamento e a de Resíduo Sólido (já aprovadas) ou o Marco Regulatório da Mobilidade Urbana (em tramitação) refletem essencialmente formulações feitas pelos movimentos sociais no Conselho Nacional das Cidades e nas quatro conferências nacionais que este realizou desde que foi criado, em 2003 (MATEOS, 2011)

Cumprido destacar que a participação pensada, tanto na elaboração, como implementação, conduz os beneficiários a compreenderem a política como sua, comprometendo-os com o decisivo papel de monitoramento e fiscalização da execução.

Diante deste estado que serve ao processo decisório as agendas das empresas sem levar em consideração as demandas da maioria da população nos refutamos a possibilidade de participação popular buscar interferir na agenda decisória para atender as demandas da classe subalterna na agenda pública, portanto do Estado necessário para resolver os problemas desta classe e não só da classe proprietária.

2.1 Nós Explicativos

Outro aspecto de relevante preocupação, diz respeito às contra ofensivas dos setores conservadores, cujas concepções de participação nas decisões sobre políticas sociais na estrutura do Estado se restringem ao campo técnico ou gerencial. Para tais setores, não há necessidade da participação social na gestão ou do processo de elaboração ou implementação das políticas públicas. As feições da restrição da participação e o técnico gerencial podem ser observados na primeira e segunda cadeia causal do fluxograma explicativo, das quais destacamos o Nó Explicativo 4: Utilização de abordagem tecnocrática pela gestão; cuja análise do conteúdo e de sua relação de causalidade, levou-nos a conclusão que o mesmo demonstra uma explicação relacionada a exterioridade da linguagem adotada pelos gestores, que se apresenta carregada de tecnicismo e burocracia. Em relação à segunda cadeia causal realçamos considerações sobre o Nó Explicativo 9: Dificuldade da população compreender as políticas sociais; que ressalta a dificuldade de compreensão dessa linguagem, pelos participantes dos eventos voltados a discussão e a elaboração de políticas públicas que objetivam o atendimento de demandas sociais.

Diante de tais constatações entendemos ser de fundamental importância colocar na agenda do governo e na estrutura do Estado os instrumentos que permitam a participação social, enquanto caminho para que a esquerda estabeleça condições que possibilitem a emancipação política da classe trabalhadora e o rompimento das amarras do Estado herdado.

Colaboram nesse sentido os avanços estabelecidos pela Constituição de 1988, no que se refere aos progressos das políticas públicas, em especial a descentralização das políticas sociais, com o maior envolvimento dos municípios e a participação social na reprodução e na gestão das políticas sociais brasileiras, conforme ressalta Pochamann (2012):

De maneira geral, todas as principais políticas sociais possuem conselhos de participação social federal, estadual e municipal, quando não são acompanhadas por conferências populares que evidenciam a maior transparência e eficácia na aplicação dos recursos públicos.

A terceira e a quarta cadeia causal apresentam explicações da pouca participação popular nas discussões e elaboração das políticas sociais, tais explicações retratam o feito da falta de confiança e a centralização política dos dirigentes dos movimentos sociais. No que se refere ao descrédito, fio condutor do pouco envolvimento dos movimentos sociais em tais discussões, como podemos constatar na análise da terceira cadeia causal, destacamos o Nó Explicativo 12: Relação fragilizada do governo com os movimentos sociais, que explicita o conteúdo da cadeia naquilo que se refere aos compromissos assumidos por governantes, que geram uma expectativa na população, mas que não se materializam. O Nó em questão cumpre um papel determinante para o estabelecimento da relação de causalidade exigida pela metodologia aplicada.

2.2 Nós Estruturais

No que tange aos Nós Estruturais, inicialmente nos referimos ao Nó Nº 1: Estado herdado dificulta a participação popular. Aqui cabe chamar atenção para o fato de que o Estado brasileiro é estruturado para não permitir a participação popular, para que esteja a serviço dos interesses da elite. Posto que a formação da estrutura estatal brasileira, desde sua gênese, passando pelas capitânicas hereditárias; o ciclo econômico baseado no sistema escravista, dentre outros, que compuseram as bases da gestão vigente a época, não permitiram que a classe subalterna tivesse qualquer ingerência na condução da defesa de seus interesses. Temos, portanto, a herança histórica da exclusão da participação popular.

Ao encontro dessa afirmação merece relevo as considerações a propósito das ações dos condutores do Brasil após a conquista da independência. Tais ações tinham como vetor a criação do Estado Nacional, conforme afirma Fernandes (1975, p. 68 apud OLIVEIRA e VAZQUEZ, 2010, p.142):

Enquanto veículo para a burocratização da dominação patrimonialista e para a realização concomitante da dominação estatal no plano político, tratava-se de um estado nacional organizado para servir aos propósitos econômicos, aos interesses sociais e aos desígnios políticos dos estamentos senhoriais. Enquanto fonte de garantias dos direitos fundamentais do “cidadão”, agência formal de organização política da sociedade quadro legal de integração ou funcionamento da ordem social,

tratava-se de um Estado nacional liberal e, nesse sentido, “democrático” e “moderno”.

O outro Nó Estrutural destacado é o de N° 5: Pouco interesse do governo com participação popular na gestão. A análise do referido Nó nos remete a necessidade de um melhor conhecimento da estrutura que hoje conhecemos como administração pública no Brasil, cuja construção é marcada pela história.

Passada a primeira experiência com as Capitânicas Hereditárias foi estabelecido o modelo de organização administrativa do Governo Geral, que era uma representação do Rei de Portugal na colônia. A esse governador, por sua vez, cabia à administração da colônia, e também a indicação do corpo de funcionários, do baixo ao alto escalão.

Em 1808, com a vinda da Família Real para o Brasil, houve mudanças no corpo diretivo, o que antes era administrado pelo Governador Geral, passa a ser comandado pelo próprio Rei. Mas, no tocante ao modelo de gestão administrativa e de entrada de agentes na estrutura da máquina pública, nada alterou, no entanto, observou-se o crescimento da estrutura pública em função das novas necessidades do governo instalado, neste caso, a vinda da Família Real e de um vasto grupo da corte portuguesa.

Com isso, foi se constituindo a cultura patrimonialista do Estado brasileiro, que passou a ser uma extensão do patrimônio do Rei e da classe proprietária. Assim, o Estado foi moldado para atender o interesse apenas da classe que passou a se revezar no poder político. Por outro lado, as demandas dos setores populares eram relegadas ao segundo plano ou tratadas como caso de polícia. Cabe lembrar ainda, que nesse período a estrutura econômica e social brasileira era baseada no trabalho escravo, e, em uma minoria livre ou dependente da classe proprietária.

Com o advento da República, em 1889, a classe proprietária deixou de ter um Rei a quem se reportar, e passou a mandar diretamente. Não havendo mudanças na estrutura do Estado, e de seus componentes, a forma de ver, organizar e planejar o País permaneceu de cima para baixo, em que as classes populares, apesar de libertas do poder absoluto da Coroa, continuaram sem o direito a participação e decisão das políticas governamentais.

Assim, o encastelamento dos gestores na estrutura da máquina pública, não é só uma forma de funcionamento da administração, mas sim, um modelo advindo da cultura patrimonialista, da estrutura de classe, em que os de baixo, não têm direito a participação, e, nem a decisão.

2.3 Nós Estratégicos

No que se refere aos Nós Estratégicos, ressaltamos que a declaração de um problema tem o intuito de expor o olhar acumulado da situação em análise e o objetivo de buscar uma solução, a partir da interação com outros atores a ele ligado, enquanto uma ação colaboracionista focada na sua solução. Assim, os Nós destacados abaixo, atendem os pressupostos estabelecidos para sua escolha, tendo em vista o impacto positivo que poderão ocasionar na solução do problema, posto circularem na órbita da governabilidade do ator declarante, nos permitindo inferir o pouco desgaste político que ocasionará a este.

Nessa vereda o NE 1: Modelo de Formulação de Políticas Públicas Elitista nos remete a compreensão vigente na gestão pública brasileira, ou seja, um pensar políticas públicas pautado por um estilo “homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos”³. Desatado, permitirá repensar o estilo tradicional adotado para elaboração de políticas públicas, a partir da utilização de outro modelo, que impulse a democratização ora em movimento, passando a considerar as demandas sociais não mais como assuntos genéricos.

A caminhada nesse sentido conduzirá o Estado a reformular sua estrutura, até então voltada para privilegiar o setor econômico. Portanto, ganha relevância a incorporação da compreensão de que o Estado deve atuar com foco voltado para resolução dos problemas que se apresentam em sua agenda decisória. Ao incorporar tal estilo no planejamento governamental, o Estado alavanca seus passos na direção do rompimento com a herança histórica da exclusão da participação social na elaboração de políticas sociais.

A baixa participação dos gestores na elaboração de políticas sociais, estabelecida no NE 2, pode ser entendida a partir de vários elementos como: a cultura administrativa de que seu papel é eminentemente técnico, logo, não prevê a participação destes em amplos debates com a população, em alguns casos há servidores que alegam o excesso de trabalho para não participarem desses processos, posto que extrapolam a jornada de trabalho diário. Merece destaque ainda o baixo comprometimento ou entendimento sobre a participação popular, e por fim, a não priorização pelo governo eleito, para que a participação seja efetivada na gestão.

Tal cenário nos coloca diante da necessidade de um maior investimento do Estado na formação continuada de gestores que acumulem conhecimentos e experiências sobre a importância da participação social na discussão e elaboração de políticas públicas voltadas

³ DAGNINO, loc. Cit. 2/3

para as demandas sociais. Uma atuação e participação integrada com os movimentos sociais no planejamento de tais ações entendemos que contribuirá, sobremaneira, para um redimensionamento da visão até então acumulada.

O importante papel desempenhado pelos movimentos sociais na apreensão das demandas populares, em uma conjuntura que se apresenta favorável ao crescimento de políticas sociais e ampliação do público alvo, bem como, a imperiosa contribuição da burocracia estatal para efetividade institucional das políticas governamentais são afirmadas por Lopez e Abreu (2014, p. 22):

As organizações captam de forma mais próxima e segura as demandas dos beneficiários, desenvolvem métodos e formas originais para alcançar os objetivos definidos nas ações governamentais e, com isto, alimentam a inovação nas políticas públicas. Estas são algumas das razões que talvez expliquem porque as organizações civis têm se tornado um ator cada vez mais relevante nas políticas estatais, em particular nos níveis subnacionais de governo, em uma conjuntura de forte expansão do leque de direitos e públicos beneficiários de políticas governamentais. Entretanto, é também relevante a avaliação de que a burocracia é indispensável à implementação bem-sucedida das políticas, por ter quadros permanentes e melhor infraestrutura, condição considerada crucial para a continuidade e a institucionalização das políticas.

Sobre a constatação asseverada no NE 3 Movimentos sociais insatisfeitos com o governo, entendemos ser necessário utilizar-se da ousadia e da criatividade para incorporar as formas de participação popular na decisão e realização das políticas públicas, o que, por outro lado, requer o aceite, por parte da gestão, da diminuição do peso das instituições que exercem o papel da representação política e formal. De outra forma, é preciso abrir espaço para participação popular na estrutura da gestão, enquanto elemento do resgate da credibilidade política nas propostas da gestão.

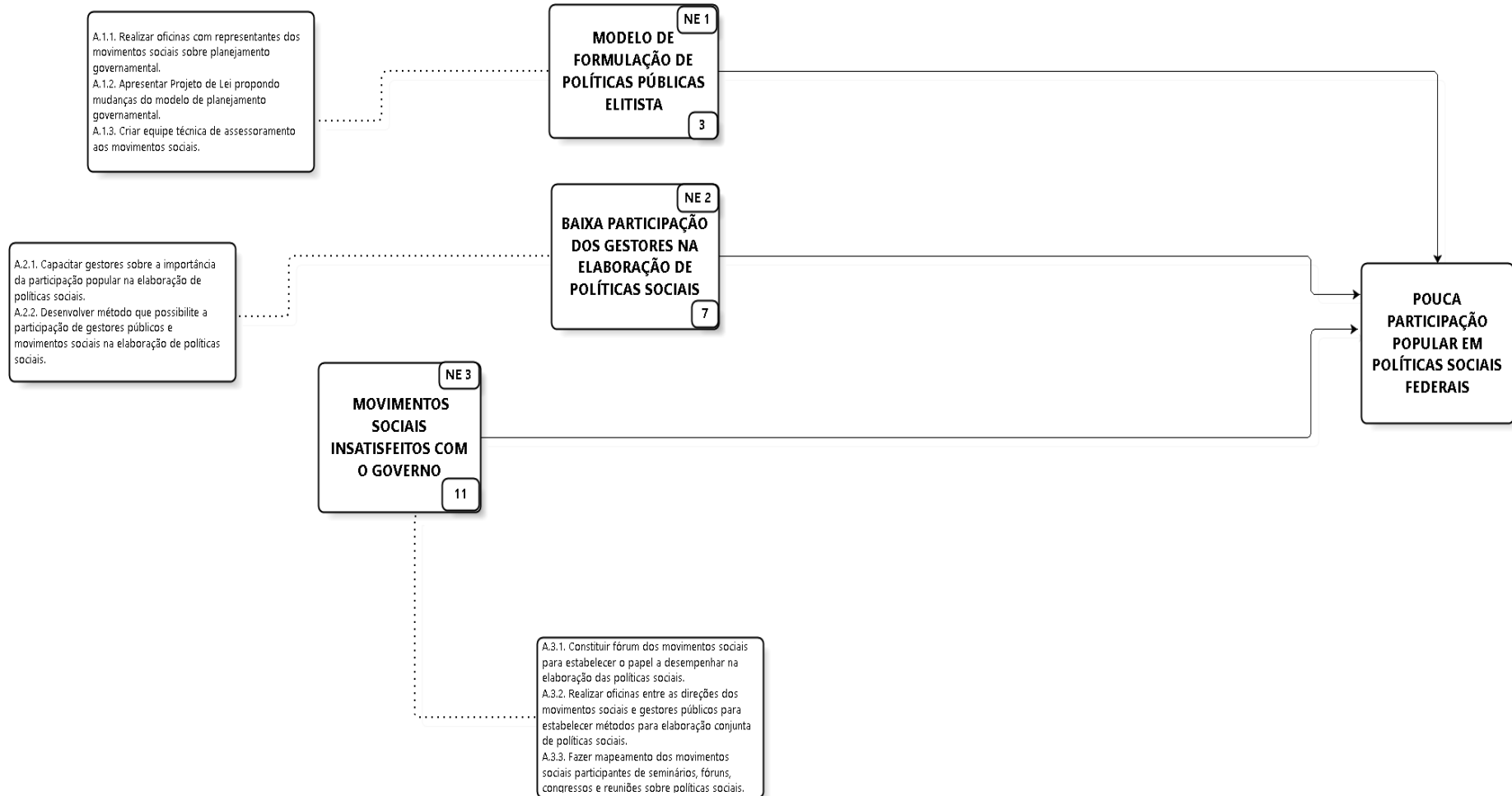
Assim, criar ações conjuntas e integradoras das demandas dos movimentos sociais às políticas públicas, possibilitar a efetiva participação dos movimentos sociais na pactuação de métodos e procedimentos que atendam às necessidades requeridas para elaboração de ações voltadas ao atendimento de suas demandas, são partes do cenário necessário para que os movimentos sociais retomem confiança na gestão pública.

Bava (2007), ao comentar investigações e diagnósticos da conjuntura da América Latina, chama atenção sobre a relação de certo modelo de democracia incapaz de operar a repartição da riqueza e a falta de confiança nos partidos políticos:

Pesquisas e análises de conjuntura recentes apontam um descrédito crescente da opinião pública em relação aos governos e partidos políticos. O modelo de democracia vigente na América Latina está em causa. E é bom que se diga que não é a democracia que é questionada pela opinião pública, mas um certo tipo de democracia que não é capaz de operar a distribuição das riquezas e o bem estar das maiorias.

Nesse sentido, o estabelecimento de fóruns de decisões, a realização de reuniões entre dirigentes e representantes do governo para definição de métodos e procedimentos para realização de assembleias públicas, que possibilitem o estabelecimento da confluência das demandas, evitando o sombreamento entre as proposições. A nosso ver, estão entre as ações que contribuirão sobremaneira para o resgate da confiança dos movimentos sociais no efetivo atendimento às demandas apresentadas.

3. ÁRVORE DO PROBLEMA



3.1 PAINEL 1

| Nó Estratégico | Ações | Resultado das ações |
|---|--|--|
| NE 1 – Modelo de Formulação de Políticas Públicas Elitista | <p>A.1.1. Realizar oficinas com representantes dos movimentos sociais sobre planejamento governamental.</p> <p>A.1.2. Apresentar Projeto de Lei propondo mudanças do modelo de planejamento governamental.</p> <p>A.1.3. Criar equipe técnica de assessoramento aos movimentos sociais.</p> | <p>R.1.1. Melhorar e compreensão e atuação dos cidadãos e dos movimentos sociais.</p> <p>R.1.2. Ter um sistema de planejamento governamental, que possibilite atender as demandas sociais.</p> <p>R.1.3. Constituição de grupos especializados em planejamento para potencializar a atuação dos movimentos sociais.</p> |
| NE 2 – Baixa Participação dos Gestores na elaboração de políticas sociais | <p>A.2.1. Capacitar gestores sobre a importância da participação popular na elaboração de políticas sociais.</p> <p>A.2.2. Desenvolver método que possibilite a participação de gestores públicos e movimentos sociais na elaboração de políticas sociais.</p> | <p>R.2.1. Formação de gestores que compreendam e redimensionem sua visão sobre a participação popular.</p> <p>R.2.2. Atuação e participação integrada de gestores e movimentos sociais no planejamento das ações envolvidas com as políticas públicas.</p> |
| NE 3 – Movimentos Sociais Insatisfeito com o Governo | <p>A.3.1. Constituir fórum dos movimentos sociais para estabelecer o papel a desempenhar na elaboração das políticas sociais.</p> <p>A.3.2. Realizar oficinas entre as direções dos movimentos sociais e gestores públicos para estabelecer métodos para elaboração conjunta de políticas sociais.</p> <p>A.3.3. Fazer mapeamento dos movimentos sociais participantes de seminários, fóruns, congressos e reuniões sobre políticas sociais.</p> | <p>R.3.1. Criar ações conjuntas que integrem as demandas dos movimentos sociais às políticas públicas.</p> <p>R.3.2. Possibilitar a efetiva participação dos movimentos sociais na pactuação de métodos e procedimentos voltados à elaboração das políticas públicas que atendam as demandas sociais.</p> <p>R.3.3. Constituição de um banco de dados dos movimentos sociais e de suas demandas, incluídas nos planejamentos das políticas públicas.</p> |

4. PAINEL 2 – PLANO DE AÇÃO

4.1 - PAINEL 2. 1 - Nó Estratégico 1: Modelo de Formulação de Políticas Públicas Elitista

| Ação | Tarefas | Recursos Necessários | Prazos | Responsável |
|---|---|--|---------------|---|
| A.1.1 Realizar oficinas com representantes dos movimentos sociais sobre planejamento governamental. | <p>T.1.1.1 Contatar técnicos, lideranças e assessores de movimentos sociais para ministrar as oficinas;</p> <p>T.1.1.2 Selecionar e ou elaborar material de apoio/conteúdo;</p> <p>T.1.1.3 Divulgar evento junto ao público alvo.</p> | Espaço físico Gráficos Tecnológico Alimentação | 12 meses | Secretaria Geral da Presidência da República e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais. |
| A.1.2 Apresentar Projeto de Lei propondo mudanças do modelo de planejamento governamental. | <p>T.1.2.1 Pesquisar legislação relacionada para fundamentação legal;</p> <p>T.1.2.2 Elaborar proposta do projeto de Lei;</p> <p>T.1.2.3 Discutir proposta do PL com lideranças dos movimentos sociais.</p> | Legislação vigente Experiências de participação popular em planejamento público Tecnológico | 6 meses | Secretaria Geral da Presidência da República e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais. |
| A.1.3 Criar equipe técnica de assessoramento aos movimentos sociais. | <p>T.1.3.1 Definir políticas objeto das demandas sociais;</p> <p>T.1.3.2 Organizar grupos de estudos conforme políticas prioritizadas.</p> | Pessoal: Servidores públicos e lideranças dos movimentos sociais Espaço físico Tecnológico Gráficos | 6 meses | Secretaria Geral da Presidência da República, Ministério do Planejamento e Tribunal de Contas da União |

4.2 - PAINEL 2.2 - **Nó Estratégico 2: Baixa Participação dos Gestores na Elaboração de Políticas Sociais**

| Ação | Tarefas | Recursos Necessários | Prazos | Responsável |
|---|---|--|---------------|---|
| A.2.1 Capacitar gestores sobre a importância da participação popular na elaboração de políticas sociais. | <p>T.2.1.1 Pesquisar experiências de participação popular na elaboração de políticas públicas;</p> <p>T.2.1.2 Identificar principais políticas relacionadas as demandas sociais;</p> <p>T.2.1.3 Contatar técnicos, assessores e lideranças dos movimentos sociais para ministrar os cursos.</p> | <p>Pessoal: Servidores públicos e lideranças dos movimentos sociais</p> <p>Espaço físico Tecnológico</p> | 6 meses | Secretaria Geral da Presidência da República e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais. |
| A.2.2 Desenvolver método que possibilite a participação de gestores públicos e movimentos sociais na elaboração de políticas sociais. | <p>T.2.2.1 Pesquisar métodos utilizados em experiências de participação popular na elaboração de políticas sociais;</p> <p>T.2.2.2 Organizar grupos de estudos para elaborar proposta;</p> <p>T.2.2.3 Realizar oficina experimental para aplicação do método elaborado.</p> | <p>Pessoal: Servidores públicos e lideranças dos movimentos sociais</p> <p>Espaço físico Tecnológico</p> | 12 meses | Secretaria Geral da Presidência da República e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais |

4.3 - PAINEL 2.3 - **Nó Estratégico 3: Movimentos Sociais Insatisfeito com o Governo**

| Ação | Tarefas | Recursos Necessários | Prazos | Responsável |
|--|---|--|---------------|---|
| A.3.1 Constituir fórum dos movimentos sociais para estabelecer o papel a desempenhar na elaboração das políticas sociais. | T.3.1.1 Mobilizar lideranças dos movimentos sociais; T.3.1.2 Estabelecer temáticas a serem debatidas nas reuniões do fórum; T.3.1.3 Indicar as políticas públicas que atendam as demandas sociais. | Gráficos Espaço físico Tecnológico | 6 meses | GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais |
| A.3.2 Realizar oficinas entre as direções dos movimentos sociais e gestores públicos para estabelecer métodos para elaboração conjunta de políticas sociais. | T.3.2.1 Divulgar evento junto ao público alvo; T.3.2.2 Apresentar proposta de método elaborada por gestores públicos a partir das experiências de participação popular na elaboração de políticas públicas voltadas às demandas sociais. | Gráficos; Espaço físico Tecnológico | 12 meses | Secretaria Geral da Presidência da República e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais |
| A.3.3 Fazer mapeamento dos movimentos sociais participantes de seminários, fóruns, congressos e reuniões sobre políticas sociais. | T.3.3.1 Estruturar, distribuir e recolher ficha cadastral junto as entidades; T.3.3.2 Lançar dados das entidades em cadastro próprio. | Espaço físico; Tecnológico: software de dados | 6 meses | Secretaria Geral da Presidência da República e GT formado por dirigentes de entidades gerais de movimentos sociais. |

5. PAINEL 3 - ANÁLISE DE ATORES

5.1 - PAINEL 3.1 - Ação 1.1: Realizar oficinas com representantes dos movimentos sociais sobre planejamento governamental

| Ator | Recursos que controla | Limitações/ Vulnerabilidades | Como pode contribuir? | Como pode prejudicar? | Como atuar em relação a este ator? |
|----------------------|---|---|---|---|---|
| A1 Movimento Social | Político Capacidade de organização e mobilização social. | Baixo nível de organização e escolaridade. | Articulando e mobilizando o público alvo. | Deixando de participar das oficinas. | Formar comissão responsável pela articulação e mobilização. |
| A2 Governo Federal | Política de planejamento governamental. | Gestão centralizadora. | Disponibilizando corpo técnico para organização das oficinas. | Inviabilizando a participação do governo na organização das oficinas. | Manter diálogo permanente sobre a participação social no governo. |
| A3 Setor Empresarial | Planejamento antecipado das políticas apresentadas na agenda decisória. | Pouca ou nenhuma relação com os movimentos sociais. | Não se contrapondo | Fazendo campanha contrária. | Neutralizar eventuais ações contrárias |
| A4 Escola de Governo | Cognitivo | Desinteresse com a participação social na gestão governamental. | Assumindo o papel de formadora de massa crítica. | Não se comprometendo com a participação social. | Mobilizar e envolver na organização. |

5.2 - PAINEL 3.2 - Ação 1.2. Apresentar Projeto de Lei propondo mudanças do modelo de planejamento governamental.

| Ator | Recursos que controla | Limitações/ Vulnerabilidades | Como pode contribuir? | Como pode prejudicar? | Como atuar em relação a este ator? |
|-----------------------|---|--|--|---------------------------------------|---|
| A1 Governo Federal | Político Capacidade cognitiva Influência sobre o parlamento | Gestão centralizadora. | Articulando politicamente para aprovação. | Não fazendo a articulação política. | Manter mobilização permanente. |
| A2 Movimento Social | Político Capacidade de organização e mobilização social. | Pouca mobilização e falta de capacidade de articulação | Assumindo a proposta e mobilizando a sociedade | Não manifestando interesse pela causa | Manter discussão permanente da proposta |
| A3 Parlamento Federal | Político Cognitivo Mobilização de parlamentares | Compreensão da existência de conflito de poder | Debatendo e aprovando a proposta | Rejeitando a proposta | Estabelecer mobilização permanente. |
| A4 Poder Judiciário | Cognitivo Interpretação das Leis | Compreensão da existência de conflito de poder | Interpretando a Lei como constitucional | Considerando a Lei inconstitucional | Acompanhar de forma permanente eventual ação de inconstitucionalidade |

5.3 - PAINEL 3.3 - Ação 1.3. Criar equipe técnica de assessoramento aos movimentos sociais

| Ator | Recursos que controla | Limitações/ Vulnerabilidades | Como pode contribuir? | Como pode prejudicar? | Como atuar em relação a este ator? |
|----------------------------|---|---|--|--|--|
| A1 Governo Federal | Político Capacidade cognitiva | Gestão centralizadora. | Disponibilizando corpo técnico para compor assessoria. | Excluindo a participação social da gestão. | Manter mobilização permanente. |
| A2 Movimento Social | Político Capacidade de organização e mobilização social. | Pouca articulação com as entidades. | Estabelecendo uma efetiva articulação política. | Desarticulando as entidades | Manter mobilização permanente |
| A3 ONG's de Assessoramento | Cognitivo | Divergência ideológica. | Envolvendo-se com as ações da equipe. | Não participando | Estabelecer diálogo e mobilização permanente |
| A4 Servidores públicos | Pessoal Organizacional | Visão de conflito de poder | Participando | Não participando | Manter diálogo permanente |

5.4 - PAINEL 3.4 - Ação 2.1 Capacitar gestores sobre a importância da participação popular na elaboração de políticas sociais

| Ator | Recursos que controla | Limitações/ Vulnerabilidades | Como pode contribuir? | Como pode prejudicar? | Como atuar em relação a este ator? |
|------------------------|----------------------------------|---|---|--|---|
| A1 Governo Federal | Político Capacidade cognitiva | Distanciamento dos movimentos sociais. | Implementando a participação social no planejamento de políticas sociais. | Excluindo a participação social da gestão. | Manter mobilização permanente. |
| A2 Servidores públicos | Pessoal Organizacional | Visão de conflito de poder | Participando | Não participando | Manter diálogo permanente |
| A3 Escola de Governo | Capacidade cognitiva | Concepção burocrática da gestão | Envolvendo-se com a organização dos cursos | Fechando-se na sua concepção burocrática da gestão | Manter diálogo permanente |

5.5 - PAINEL 3.5 – Ação 2.2. Desenvolver método que possibilite a participação de gestores públicos e movimentos sociais na elaboração de políticas sociais

| Ator | Recursos que controla | Limitações/ Vulnerabilidades | Como pode contribuir? | Como pode prejudica? | Como atuar em relação a este ator? |
|------------------------|---|--|---|--|---|
| A1 Governo Federal | Político Capacidade cognitiva | Distanciamento dos movimentos sociais. | Implementando a participação social no planejamento de políticas sociais. | Mantendo uma gestão centralizada e distanciada dos movimentos sociais. | Manter diálogo permanente sobre a participação social no governo. |
| A2 Movimento Social | Político Capacidade de organização e mobilização social. | Baixo nível de organização e escolaridade. | Articulando as dirigentes das entidades. | Deixando de se envolver com a mobilização das lideranças. | Formar comissão responsável pela articulação e mobilização. |
| A3 Servidores públicos | Pessoal Organizacional | Visão de conflito de poder | Participando | Não participando | Manter diálogo permanente |
| A4 Escola de Governo | Capacidade cognitiva | Concepção burocrática da gestão | Envolvendo-se com o desenvolvimento do método | Fechando-se na sua concepção burocrática da gestão. | Manter diálogo permanente |

5.6 - PAINEL 3.6 - Ação 3.1. Constituir fórum dos movimentos sociais para estabelecer o papel a desempenhar na elaboração das políticas sociais

| Ator | Recursos que controla | Limitações/ Vulnerabilidades | Como pode contribuir? | Como pode prejudica? | Como atuar em relação a este ator? |
|----------------------------|----------------------------------|---|--|--|--|
| A1 Movimento Social | Org. e mobilização social. | Pouca organização e baixa escolaridade. | Mobilizando o público alvo. | Deixando de participar | Formar comissão de mobilização. |
| A2 Governo Federal | Político Capacidade cognitiva | Distanciamento dos movimentos sociais. | Disponibilizando subsídios sobre políticas públicas. | Mantendo uma gestão centralizada e distante dos mov. sociais | Manter diálogo sobre a participação social no governo. |
| A3 ONG's de Assessoramento | Cognitivo | Divergência ideológica. | Envolvendo-se com as ações do Fórum | Não participando | Diálogo e mobilização permanente |

5.7 - PAINEL 3.7 - Ação 3.2. Realizar oficinas entre as direções dos movimentos sociais e gestores públicos para estabelecer métodos para elaboração conjunta de políticas sociais

| Ator | Recursos que controla | Limitações/ Vulnerabilidades | Como pode contribuir? | Como pode prejudica? | Como atuar em relação a este ator? |
|----------------------|---|---|--|--|---|
| A1 Governo Federal | Político Capacidade cognitiva | Distanciamento dos movimentos sociais. | Envolvendo-se com as ações da equipe. | Mantendo uma gestão centralizadora. | Manter diálogo permanente sobre a participação social no governo. |
| A2 Movimento Social | Político Capacidade de organização e mobilização social. | Baixo nível de organização e de escolaridade. | Articulando e mobilizando o público alvo. | Deixando de participar das oficinas. | Formar comissão responsável pela articulação e mobilização. |
| A3 Universidades | Cognitivo | Desinteresse com a participação social na gestão governamental. | Assumindo o papel de agente de transformação social. | Não se comprometendo com a causa. | Mobilizar e envolver na organização. |
| A4 Escola de Governo | Capacidade cognitiva | Concepção burocrática da gestão | Envolvendo-se com o desenvolvimento do método | Fechando-se na sua concepção burocrática da gestão | Manter diálogo permanente |

5.8 - PAINEL 3.8 - Ação 3.3. Organizar cadastro dos movimentos sociais participantes de seminários, fóruns, congressos e reuniões sobre políticas sociais

| Ator | Recursos que controla | Limitações/ Vulnerabilidades | Como pode contribuir? | Como pode prejudica? | Como atuar em relação a este ator? |
|------------------------|--|---|--|--|---|
| A1 Governo Federal | Político Cognitiva Econômico Tecnológico Pessoal Organizacional | Distanciamento dos movimentos sociais. | Disponibilizando técnicos para desenvolver Software | Excluindo a participação social da gestão. | Manter diálogo permanente sobre a participação social no governo. |
| A2 Movimento Social | Político Capacidade de organização Mobilização social. | Não dispor das informações organizadas | Fazendo o levantamento das informações das entidades | Demonstrando desinteresse | Mobilizar e articular as direções |
| A3 Servidores públicos | Pessoal Organizacional Político | Visão de conflito de poder | Participando | Não participando | Manter diálogo permanente |

6. PAINEL 4 – ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

| Perguntas orientadoras | Análise da equipe |
|--|--|
| 1. As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)? | Resistência às mudanças é uma das principais características da burocracia estatal, nesse sentido as ações propostas podem levar a um quadro de tensão, posto que trazem para dentro da arena de decisão atores que historicamente sempre foram excluídos. Por outro lado, contribuem para que os movimentos sociais exercitem seu poder de pressão por dentro da estrutura de decisão política, contribuindo para ampliação da democracia. Tal situação tende a resultar num conflito com a burocracia encastelada no aparelho do Estado. |
| 2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais? | A ação que prevê a proposição de um Projeto de Lei com mudanças no modelo de planejamento pode não receber apoio suficiente para aprovação no Parlamento. A que prevê o desenvolvimento de método de participação conjunta entre gestores e movimentos sociais na elaboração de políticas voltadas às demandas sociais pode ser boicotada pelos servidores em função de uma visão de conflito de poder, bem como, pela prevalência de uma gestão centralizadora e distanciada dos movimentos sociais. |
| 3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir? | A indicação da participação social numa gestão de governo com poder de decisão sobre as políticas públicas gera expectativa de compartilhamento do poder público com os movimentos sociais, o que carrega consigo esperança e conflitos, posto representar uma quebra de paradigmas com a herança histórica da exclusão do povo das decisões governamentais. Assim, os aspectos jurídicos precisam garantir a sustentabilidade, bem como o apoio parlamentar, além da necessidade de apresentar resultados materiais efetivos. |
| 4. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto? | Sim. Considerando que a implementação das ações, embora requeira recursos financeiros, tem uma dependência maior do compromisso e vontade política a gestão. |
| 5. De forma geral a equipe avalia ao final que o Plano de Ação é viável e pode efetivamente solucionar o problema escolhido? | Considerando os aspectos das ferramentas de planejamento utilizadas, as ações propostas e as expectativas de acertos, compreendemos que o Plano de Ação proposta é um efetivo fio condutor para os avanços da participação social na arena de decisão política, em um governo que se propõe efetivar a participação popular na sua gestão. |

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As intervenções sofridas no decorrer dos Séculos no Estado brasileiro, não foram capazes de eliminar a herança patrimonialista que carregamos ao longo de nossa história. Tais ações se desenvolveram do período Colonial à República. No entanto, as marcas do patrimonialismo estão presentes nas estruturas de governo que se instalaram no poder nesses anos decorridos. Herança esta, que se desenvolveu e se incorporou no aparelho do Estado durante a monarquia, e que teve sua passagem garantida para a República.

O período republicano, do seu nascedouro aos dias atuais, conviveu com governos militares e civis, passando por ditaduras (civil e militar), e governos democráticos. Em que pese tenha ocorrido tais oscilações na governança da nação, não há registros de rompimento com a herança patrimonialista. O pensar políticas públicas sempre esteve pautado por um estilo “homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do Estado que herdamos”⁴.

Ao classificá-la como uma “herança maldita” ZAIDAN (2015) chama atenção para os estudos sobre o patrimonialismo brasileiro desenvolvido por Raimundo Faoro no livro: "Os Donos do Poder". De acordo com o autor, Faoro apresenta elementos comprobatórios “que a história da administração pública no Brasil só reproduz a herança patrimonialista da monarquia lusitana”. Tal estilo de administração pública foi classificado por Max Weber, sociólogo alemão, com sendo um “tipo de dominação”, ressalta o autor.

A transição deste “Estado Herdado” para o “Estado Necessário” submete os governos que passaram a viver o recente período de redemocratização política brasileira a repensar o “estilo tradicional de elaboração de políticas públicas”⁵. Ou seja, as demandas da sociedade não podem mais ser encaradas como assuntos genéricos. Faz-se necessário a elaboração de políticas apropriadas, cujos filtros apresentem um viés progressista condutor ao “Estado Necessário”.

Nesse sentido, o empoderamento da “classe subalterna” é o desafio que se coloca para esquerda, enquanto elemento balizador da implementação da participação social, trilha condutora da democratização do Estado brasileiro. Importa destacar ainda a cultura “elitista” vigente, que vê o povo com dois propósitos: mão de obra e consumidores.

⁴ DAGNINO, R. **A Capacitação de Gestores Públicos:** uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política. (Apostila) Campinas, agosto de 2015.

⁵ Id.

Cabe lembrar, que o Estado é um espaço no qual não há neutralidade, portanto, constantemente os interesses são disputados para que se tornem a política oficial do governo. A título de exemplo citamos a política fiscal e o superávit. A quem interessa que o governo corte investimento para “poupar” dinheiro, se não para os setores econômicos e financeiros, pois com esses recursos são pagos os juros da dívida pública. Colocar na agenda do governo e na estrutura do Estado os instrumentos que permitam a participação social é a forma que a esquerda tem para possibilitar a emancipação política da classe trabalhadora e o rompimento das amarras do Estado herdado.

Malfitano (2013 apud Dalbosco, Ramalho, Santana – 2015, p. 7/7), chama atenção para o grau de importância que tem a mudança cultural dispensada às demandas sociais, enquanto resposta às expectativas guardadas pela população.

(...) reconhecer as demandas da população, organizar os serviços para que se constituam, efetivamente, como espaços públicos requer uma mudança de cultura desde a administração central até a local, na qual gestores e técnicos precisam abrir-se ao diálogo e corresponsabilizar-se por encaminhamentos, ações e decisões acerca da possibilidade de contribuições das políticas sociais na vida dos sujeitos.

Os espaços públicos devem ser os lócus, nos quais o partilhar do poder reflita o reconhecimento dos conflitos e das diferenças impulsionadoras do avanço democrático do Estado, na trilha da derrocada da herança autoritária presente em tais estruturas. Nesse sentido o espaço público deve proporcionar o exercício libertário da autonomia da sociedade a partir de um efetivo compromisso com a participação social e poder decisório, assegurando o Estado democrático, pautado por uma política social enquanto direito da cidadã e do cidadão.

Assim, a “pouca participação popular na elaboração de políticas sociais, a nível federal” é um desafio a ser vencido, para que a população possa efetivamente exercer seu papel frente ao Estado. A não ocorrência desse processo manterá a estrutura do Estado tal como é hoje, ou seja, um instrumento a serviço dos interesses da “classe abastada”, em que as decisões são tomadas por um grupo (que detém o poder econômico), para favorecer seus próprios interesses.

8. REFERÊNCIAS

BAVA, S. C. **ONGs: Controle ou autonomia frente ao Estado?** Publicado em: 29/03/2007. Disponível em: <http://www.polis.org.br/uploads/688/688.pdf>. Acesso em 11/07/2016.

CAVALCANTE, P.A. **Políticas Públicas: conceitos básicos.** (Apostila) Campinas, janeiro de 2016.

CHAUÍ, M. **Marilena Chauí fala do poder da mídia.** Disponível em: http://www.paraexpressaraliberdade.org.br/site_velho/index.php/noticias/80-chau-integral. Acesso em 11/07/2016.

DAGNINO, R. **A Capacitação de Gestores Públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da administração política.** (Apostila) Campinas, agosto de 2015.

DALBOSO, E. ; RAMALHO, K. B. S. V. ; SANTANA, V. J. O. **A baixa aderência da participação social na gestão pública.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do Certificado de Conclusão do Curso de Especialização em Gestão Estratégica em Políticas Públicas, pela Universidade de Campinas. Orientadora Alessandra Atti. São Paulo, 2015

GRUPO DE ANALISE DE POLITICAS DE INOVAÇÃO – UNICAMP. **Gestão Estratégica Pública: instrumentos metodológico-operacional.** (Apostila) Campinas, agosto de 2015.

LOPEZ, F. G ; ABREU, R. **A participação das ONGs nas políticas públicas: O ponto de vista de gestores federais.** In Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília: Ipea, Abril de 2014. Disponível em: http://portal.convenios.gov.br/images/docs/MROSC/Estudos_e_Pesquisas/ponto_de_vista_dos_gestores_federais.pdf. Acesso em 11/07/2016.

MATEOS, S. B. **Participação Popular - A construção da democracia participativa.** In Desafios do Desenvolvimento - Revista de informações e debates do Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada - IPEA. Ano 8. Edição: 65 - 05/05/2011. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2493:catid=28&Itemid=. Acesso em 25/04/2016.

OLIVEIRA, G. C. ; VAZQUEZ, D. A. **Florestan Fernandes e o capitalismo dependente: elementos para a interpretação do Brasil.** In *Revista Oikos - Rio de Janeiro - Volume 9, nº 1, 2010.* Pgs. 137-160 - ISSN 1808-0235. Disponível em <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/192/133>. Acesso 08/07/2016.

POCHMANN, M. **A nova economia política brasileira,** Disponível em <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=1179>. Acesso em 08/07/2016.

ZAIDAN, M. **Patrimonialismo.** Disponível em: www.brasil247.com. Publicado em 01/09/2015. Acesso em 04/09/2015.