

PROJETO PARTICIPAÇÃO









Projeto de Apoio ao Fortalecimento da Participação Cidadã no Planejamento e Monitoramento das Políticas. Planos, Planos, Projetos no Governo do Ceará

PRODUTO 1

Relatório com a análise de **BENCHMARKING** consolidando as práticas e metodologias de gestão participativa

VERSÃO FINAL - NOV.2016









	INT	RODUÇÃO	8	
9	CON	ICEITOS E REFERECIAL TEÓRICO	10	
	2.1	Conceito de participação	11	
	2.2	Participação cidadã	12	
	2.3	Novas formas de participação	13	
33	OBJ	ETIVOS DO PROJETO	14	
	3.1	OBJETIVO 1 - Aprimorar a gestão participativa no planejamento e monitoramento das políticas, planos e projetos	15	
	3.2	OBJETIVO 2 - Qualificar, diversificar e aumentar a participação cidadã	17	
	3.3	OBJETIVO 3 - Fortalecer a coordenação e articulação dos	19	
		diversos processos, instâncias e mecanismos de participação social		
	3.4	OBJETIVO 4 - Contribuir para o fortalecimento da Gestão	20	
		Pública por Resultados (GPR) do Estado do Ceará, ampliando os canais de participação cidadã, com aplicação		
		de novas metodologias e recursos de ausculta à população,		
		e de co-responsabilização no planejamento e monitoramento		
_		do projeto de desenvolvimento.		
4		TODOLOGIA PARA SISTEMATIZAÇÃO	21	
	DOS	S CASOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA		
	4.1	Identificação das iniciativas	22	
	4.2	Estabelecimento de critérios para a seleção e análise dos Casos	22	
	4.3	A seleção e análise dos casos que podem servir como benchmarking para o estado do Ceará	22	
	4.4	Construção de roteiro para coleta de dados	23	
	4.5	Elaboração dos relatórios de caso	23	
5	API	RESENTAÇÃO DOS CASOS	24	
	001	IOLUÇÕEC, LIÇÕEC TRANCVERCAIC	100	
(6)		ICLUSÕES: LIÇÕES TRANSVERSAIS	163	
	6.1 6.2	Abordagem territorial	164	
	6.2	O exercício de estratégias e práticas de planejamento participativo	164	
	6.3	A implementação de formas descentralizadas de gestão	166	
	6.4	política e administrativa O incremento da gestão social e do controle cidadão	167	
	6.5	O fomento ao fortalecimento do capital humano e social	169	
	6.6	O uso de ferramentas de tecnologia da informação para	170	
		ampliar a participação cidadã.		
[7]	FON	ITES CONSULTADAS	171	



CASOS

- 5.1. CASO 1Conselhos Regionais de Desenvolvimento COREDES RS Brasil
- 5.2. CASO 2
 O processo de descentralização administrativa em Santa Catarina
 2003-2016- SC/BRASIL
- 55 5.3. **CASO 3**Planejamento e gestão territorial: aprendizagens com experiências na Colômbia COLÔMBIA
- 5.4. CASO 4Governança territorial na Bahia BA/BRASIL
- 5.5. CASO 5Sistema Estadual de Participação Cidadã (SISPARCI)-RS/BRASIL
- 5.6. **CASO 6**Ferramentas Digitais de Participação Social Experiências do Governo Federal e Maranhão MA/BRASIL
- 5.7. **CASO 7**Prefeitura Aberta Quart de Poblet Comunidade Valencia ESPANHA
- 5.8. **CASO 8**Rede Quebequense de Cidades e Vilarejos Saudáveis: Viver Saint Michel Saudável CANADÁ
- 5.9. CASO 9Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional BRASIL



LISTA DE FIGURAS E TABELAS

Figura 1 Localização dos Coredes/RS30	Figura 12 Implantação da política de desenvolvimento territorial na Bahia77	
Figura 2 Reunião de um Conselho de Desenvolvimento Regional - Coredes31	Figura 13 Instrumentos integrantes da Política de Desenvolvimento - Bahia79	
Figura 3 Publicação "El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)"61	Figura 14 Estrutura de governança da AG-TER80	
Figura 5	Figura 15 Premiação recebida pelo SISPARCI88	
Relação entre Conselho Territorial de Planejamento e Plano de Desenvolvi- mento Territorial62	Figura 16 Organograma do SISPARCI93	
Figura 6 Ferramentas para apoio ao processo de planejamento e	Figura 17 Regiões de Planejamento do Estado96	
gestão territorial63 Figura 7	Figura 18 Participação virtual100	
Painel de indicadores para planos de desenvolvimento63	Tabela 1 Número de participantes na votação	
Figura 8 Planos de Desenvolvimento64	de prioridades 2011/2014102 Figura 19	
Figura 9 Sobre o Prêmio Lee Kuan Yew para	Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)108	
Medellín66 Figura 10	Figura 20 Síntese Linha do Tempo MROSC109	
Portal da Prefeitura de Medellín – Plano de Ordenamento Territorial66	Figura 21	
Figura 11	Exemplo de Consulta Pública110	
Website da iniciativa Medellín cómo vamos67	Figura 22 Usos da ferramenta Participa.Br111	

Figura 23 Tela de acesso do usuário do Participa.Br111	Figura 35 Detalhamento por setores - Quartic126	
Figura 24 Pessoas e comunidades cadastradas111	Figura 36 Modelo holístico da saúde132	
Figura 25	Figura 37 Site da RQVVS135	
Exemplo de comunidade do Participa.Br112	Figura 38 Ferramentas de acompanhamento137	
Figura 26		
Orçamento Participativo 2017 do Governo do Maranhão112	Figura 39 Etapas de formação138	
Figura 27 Portal Participa Maranhão113	Figura 40 Prêmio de Excelência138	
Figura 28 Eixos e programas Dialoga.BR114	Figura 41 Site da VSMS no Quartier Saint- Michel140 Figura 42 Parceiros da VSMS142	
Figura 29		
Exemplo página do Programa Melhorar os Postos de Saúde115		
Figura 30	Figura 43	
Classificação das propostas do programa Melhorar os Postos de Saúde115	Logomarca e sua carta gráfica142	
Figura 31	Figura 44	
Eleição de novos representantes do Conselho Municipal da Infância	Membros do Projeto144	
(CMI)121	Figura 45 Componentes do SISAN150	
Figura 32		
"Navega Fácil" sem barreiras125	Figura 46 Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional151	
Figura 33 Escolha de idioma- Quartic126		
Figura 34 Consulta por setores - Quartic 126	Figura 47 Estrutura do Consea153	

APRESENTAÇÃO

O mundo contemporâneo exige novas posturas em relação à participação da sociedade nas definições dos rumos do desenvolvimento e da gestão pública.

As últimas décadas têm sido de intensa experimentação de mecanismos de participação cidadã, controle social, transparência e accountability na administração pública brasileira e no mundo. Nesse contexto destacam-se, no Brasil, o orçamento participativo, os conselhos e conferências de políticas públicas e as leis de responsabilidade fiscal, de transparência e de acesso à informação, além de uma diversidade de iniciativas cidadãs pelo controle social e melhoria da qualidade da gestão pública

O termo de referência que orienta este estudo apresenta como desafio a articulação entre as diversas instâncias de participação, de caráter territorial, multisetorial e setorial e outras iniciativas e mecanismos vivenciados de participação cidadã tais como: Planejamento participativo e regionalizado do PPA e orçamento, "Governo na Minha Cidade", conselhos setoriais e temáticos (mulher, criança e adolescente, juventude), Portal da Transparência, Ouvidoria etc. Daí a importância deste Produto 1 (Relatório com a análise de benchmarking consolidando as práticas e metodologias de gestão participativa) que procura aportar referências que subsidiem a realização dos demais produtos e favoreçam a avaliação das iniciativas de participação cidadã existentes.

A elaboração deste relatório apoiou-se num conjunto significativo de fontes que permitiu identificar uma grande quantidade de iniciativas que privilegiam a participação cidadã. Destaca-se o uso de fontes de domínio público, acessadas via da internet, livros, relatórios de premiações, artigos, anais de congressos, consultas e entrevistas com representantes de organizações públicas e organismos de cooperação técnica internacional. Além disso, os consultores e associados do CONSÓRCIO IADH-DELOS contribuíram na coleta, seleção e sistematização dos casos apresentados neste relatório.



Em resumo, a execução deste produto foi possível através de um processo de pesquisa composto por 05 fases, abaixo retratadas:

- Identificação de iniciativas aderentes ao Termo de Referência;
- Definição de critérios para seleção e priorização de iniciativas;
- Seleção e análise dos casos que podem servir como benchmarking para o estado do Ceará;
- Construção de roteiro para coleta de dados;
- Levantamento de informações e elaboração do estudo de caso

Este relatório apresenta o detalhamento de 09 iniciativas de participação cidadã que podem contribuir para o alcance dos outros produtos definidos no Termo de Referência:

- Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS/BRASIL
- O processo de descentralização administrativa em Santa Catarina (2003-2016) – SC/BRASIL
- Planejamento e gestão territorial: aprendizagens com experiências na Colômbia - COLÔMBIA
- Governança Territorial na Bahia BA/ BRASIL
- Sistema estadual de participação cidadã (SISPARCI) RS/BRASIL
- Ferramentas Digitais de Participação Social – Experiências do Governo Federal e Maranhão – MA/BRASIL
- Prefeitura Aberta Quart de Poblet Comunidade Valencia ESPANHA
- Rede quebequense de cidades e vilarejos saudáveis: Viver Saint Michel Saudável - CANADÁ
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - BRASIL

Deve-se destacar que a construção deste produto 1 e os casos apresentados deverão ser considerados e avaliados ao longo de todo o processo de construção dos demais produtos da consultoria, no sentido de verificar a maior ou menor aderência às expectativas e à realidade do estado do Ceará.

O documento está estruturado em 6 capítulos, incluindo esta apresentação.

No capítulo 1 faz-se a introdução do relatório, apresentando uma breve justificativa para a realização deste produto.

No capítulo 2 são elencados alguns conceitos e referenciais teóricos, além daqueles já estabelecidos no Edital e no Termo de Referência que orientam o trabalho de consultoria.

No capítulo 3 pretende-se relacionar o esforço de elaboração deste relatório com os objetivos do Termo de Referência que dá origem a esta ação de consultoria e do projeto onde está inserido.

No capítulo 4 é explicitada a metodologia que orientou o processo de seleção dos 9 casos de participação cidadã no monitoramento e na gestão de políticas públicas, programas e projetos públicos.

No quinto capítulo realiza-se a apresentação dos relatórios referentes aos 09 casos de práticas participativas no planejamento e no monitoramento das políticas, planos e projetos que servirão como referência ás demais etapas deste trabalho de consultoria.

No sexto capítulo se apresenta as conclusões da consultoria, sob a forma de lições transversais, extraídas da análise dos casos relatados.

Finalmente, no último capítulo encontram--se as fontes de informação que subsidiaram a organização de todo o Produto 1.



"A participação comunitária constitui hoje claramente o mecanismo mais racional de regulação das principais atividades da área social, da urbanização, da pequena e média produção, além de constituir um 'lastro' indispensável para o equilíbrio do conjunto das atividades em nível macroeconômico" (DOWBOR, 2008, p. 56).

A construção de canais de participação direta na elaboração, implementação e avaliação das políticas públicas segue o modelo constitucional brasileiro. A retomada do curso democrático do País fez-se a partir de um intenso processo de mobilização e organização social. Associações, sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais (ONGs) e partidos políticos organizaram-se e apresentaram propostas de desenvolvimento para o Brasil. A Constituição Federal de 1988 afirmou o Estado Democrático de Direito, consagrou o princípio da participação social e abriu espaço para a reivindicação da partilha de poder nas mais diferentes áreas da esfera pública¹.

A partir de 1988, cerca de trinta artigos do texto constitucional explicitam preceitos que incentivam a gestão pública participativa. Ou seja, a Constituição apontou caminhos que possibilitam a ampliaçãodos espaços institucionais da representação social. O preceito básico, apresentado no artigo 1º da Constituição Federal, garante o exercício do poder político para cada brasileiro e brasileira: "por meio de representantes eleitos ou diretamente"

Desde então, houve uma proliferação de instâncias de participação em todos os níveis da Federação. O Poder Público desenhou formas de relacionamento direto com as populações ou com seus representantes escolhidos em processos abertos. Esses espaços de diálogo, construção

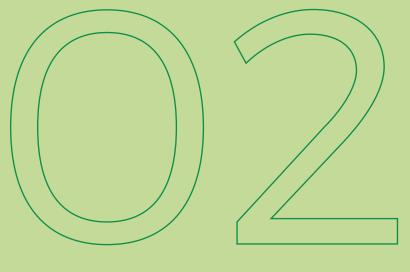
coletiva, fiscalização e controle social das políticas públicas são as audiências, as assembleias, os comitês gestores, os conselhos de direitos e de políticas públicas e as conferências temáticas².

Num país em que vigorou um longo período de exceção, de 1964 a 1985, não se pode negar que com a Constituição de 1988 houve consideráveis avanços no processo democrático, com abertura de espaços aos cidadãos para que exerçam sua participação de forma aberta e democrática, mesmo que, como assevera Dowbor (2008), esses mecanismos nos países em desenvolvimento sejam ainda relativamente frágeis. O mesmo autor ressalta:

"A participação comunitária constitui hoje claramente o mecanismo mais racional de regulação das principais atividades da área social, da urbanização, da pequena e média produção, além de constituir um 'lastro' indispensável para o equilíbrio do conjunto das atividades em nível macroeconômico" (DOWBOR, 2008, p. 56).

¹ Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Sistema Estadual de Participação construção e desafios Rio Grande do Sul. Porto Alegre, RS. 2014.

² Idem



CONCEITOS E REFERENCIAL TEÓRICO

A sistematização do Produto 1 demandou o estabelecimento de alguns conceitos e referenciais teóricos, além daqueles já estabelecidos no Edital e no Termo de Referência que orientam o trabalho de consultoria. Nos tópicos seguintes busca-se apresentar de forma objetiva estes conceitos

2.1 CONCEITO DE PARTICIPAÇÃO

A ampliação das esferas de participação, com novos modos de relacionamento entre o estado e a sociedade, para além da democracia representativa, contempla o envolvimento de agentes autônomos desde a base da sociedade como sujeitos de mudanças e atores inteligentes do processo de desenvolvimento. Trata-se de um campo em construção e se identifica com o surgimento de diversas novas institucionalidades de gestão compartilhada e dinâmicas de rede, que repaginam a esfera pública. Para melhor entender, hoje, falar de participação significa falar da nova governança para o século 21.

As ideias atuais sobre governança foram se desenvolvendo no contexto contemporâneo de rupturas e grandes mudanças sociais, provocadas pela globalização e o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação, que estão transformando nossa tradicional sociedade hierárquica em uma sociedade horizontalizada e em rede.

É importante, no entanto, não confundir o conceito de governança com o de governo. O conceito de governança antecipa e ultrapassa o de governo. Governança contempla a capacidade institucional na gestão pública, com a participação de diferentes atores, ou seja, governo, agentes do mercado e sociedade civil. Estamos falando de um conceito que contempla a articulação de interesses de atores públicos e privados, com a perspectiva do interesse coletivo, visando ao longo prazo.

Queremos, ainda, deixar explícito que o conceito moderno de governança diz respeito a uma nova forma de governar, com mais cooperação e horizontalidade, diferente do velho modelo hierárquico, no qual as autoridades do Estado exerciam sempre seu poder sobre o conjunto da sociedade civil.

Passamos de uma noção de governo na qual o Estado era o centro do poder político, com o monopólio da busca do interesse coletivo, a um novo contexto em que as decisões estratégicas são produto de uma pauta de concertação entre as instituições e a sociedade.

Consideramos o conceito de governança como algo que diz respeito a padrões e estruturas em que os atores públicos e privados interagem, consensuam e pactuam tomadas de decisões conjuntas, dentro de regimes democráticos.

Ao falarmos do tema da governança, estamos também tratando da necessidade de transparência na tomada de decisões, com a explicitação dos diferentes interesses envolvidos, a construção de consensos, a resolução de conflitos e a compreensão do que seja a nova visão de liderança compartilhada.

Portanto, a boa governança se apóia em fortes interações entre a sociedade civil, os agentes do mercado e as estruturas de governo. Por isso, essa governança contempla a acumulação de capital social.

2.2 PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

A verdadeira participação cidadã exige acumulação de capital social. Para Fukuyama (2001), o capital social é a capacidade gerada pela presença dominante de confiança em uma sociedade. De fato, a existência da confiança produz atitudes cooperativas, articulação de projetos coletivos e construção de redes produtivas e sociais. É o que alguns autores denominam como a existência de virtudes cívicas na sociedade, ou seja, normas e valores baseados na confiança e na reciprocidade, que se retroalimentam e promovem a participação da cidadania nos assuntos coletivos, para fortalecer processos sistêmicos de desenvolvimento sustentável.

Consolidando nossa visão sobre participação cidadã e a nova governança: é a estrutura de relações entre os diferentes atores, por meio da qual se toma decisões sobre a coisa pública, com visão de longo prazo. A interdependência entre os atores é inerente e fundamental para entender o conceito de governança.

Para Habermas (1997), "a esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdo, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos."

A interação que ocorre entre as esferas públicas e o complexo institucional – o governo, o parlamento e seus diversos organismos – possibilita a formação democrática da opinião e das decisões acerca das questões relevantes para a sociedade. A mobilização das esferas públicas e sua interação com o complexo institucional se materializam numa grande diversidade de reuniões, organizações, assembleias, fóruns, Conselhos, dinâmicas de redes, governança eletrônica etc.

Portanto, a base social dessas esferas públicas é a sociedade civil organizada, cujo núcleo institucional é formado por associações e organizações autônomas, capazes de constituírem-se como sujeitos coletivos, expressando os problemas sociais vividos nas esferas privadas e fazendo a mediação entre a esfera pública e o complexo institucional - os órgãos de administração pública e o parlamento. A existência da sociedade civil autônoma e a constituição de esferas públicas operam, assim, na articulação entre os direitos civis e sociais, de um lado, e os direitos políticos, de outro, e na mediação entre agentes portadores de direitos e governo, através da formação democrática da opinião e da vontade. Um projeto de transformação exige, portanto, combinar a atuação institucional, nos espaços da administração pública, com a atuação social, de modo a garantir a expressão dos interesses populares no âmbito das esferas públicas e a incorporação de novos direitos pelo governo.

Na democracia, o exercício da autoridade e do poder é resultado das interações entre a legitimidade (vontade) conferida por eleições institucionalizadas constitucionalmente e as esferas públicas mobilizadas culturalmente por meio das associações e organizações da sociedade civil. Portanto, a política deliberativa baseia-se tanto em processos institucionalizados por uma Constituição e pela normatização do exercício do poder quanto na relação com arenas formadas pelas diversas esferas públicas, utilizando-se de diversos canais de mobilização, protagonismo social e participação cívica.

2.3 NOVAS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO

Qual a agenda do futuro? Qual o novo papel do Estado e de suas políticas no mundo globalizado e complexo?

Precisamos de uma verdadeira revolução das mentalidades, que valorize e dê significado ao lugar da vida, da natureza, das ideias, da criatividade humana e das imensas possibilidades da inteligência coletiva. No fundo, talvez o que mais precisamos entender é que não dá mais para não compartir o mundo... A construção de um novo tipo de relação Estado-Sociedade-Mercado requer a reapropriação da política pela cidadania, assim como a existência dos novos espaços públicos para o debate sobre as alternativas de desenvolvimento para o século 21.

Desenvolvimento como um processo de mudanças qualitativas, como categoria central de sua filosofia, que além dos bens materiais contempla outros elementos, como o conhecimento, o reconhecimento social e cultural, os códigos éticos e espirituais de conduta, a relação com a natureza, os valores humanos e o que queremos enquanto futuro da espécie humana. E isso só acontecerá com a verdadeira participação das pessoas e das diversas institucionalidades que representem a nova cultura política, isto é, com a nova governança.

Entendemos que a lógica da participação da sociedade civil é diferente. Sua lógica é da liberdade, autonomia e diversidade. A legitimidade das organizações da sociedade civil não vem de um mandato eletivo. Sua legitimidade é de outra natureza. Está vinculada às causas que promovem, às ações que empreendem e seus legados. As organizações e redes da sociedade civil são o que fazem e promovem: sua missão, ideias, valores, propostas, iniciativas e projetos.

Enfatizamos aqui a importância da integração das pessoas em comunidades de base territorial, pela constatação de que existem unidades territoriais forjadas pela história e que têm uma identidade sociocultural, um patrimônio e um sentido de pertença na população. Consideramos o território como espaço de ação e poder e,

portanto, ator inteligente e portador de protagonismo nos processos de mudança social. São as chamadas redes de poder sócioterritorial. O território é um produto da prática social, dos atores sociais, seus nós, suas redes e suas tramas produtivas.

Então, quando falamos em desenvolvimento territorial, queremos ressaltar a sua dimensão intangível, que é a capacidade coletiva de realizar ações de interesse social, com uma visão prospectiva de futuro, buscando maior qualidade de vida da população.

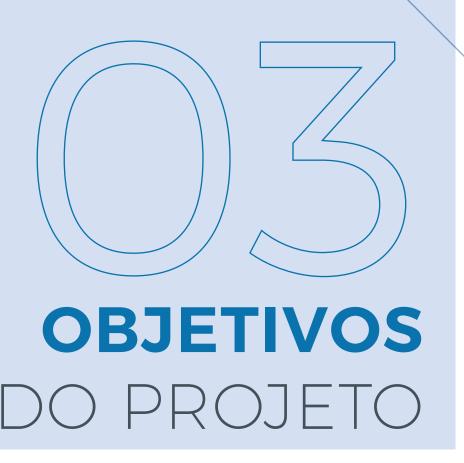
Destaca-se, assim, a necessidade de que a condução dos processos de desenvolvimento seja protagonizada pelos vários atores que constroem as relações locais – e não apenas ou centralmente pelos atores institucionais.

Isso requer uma capacitação envolvendo valores, atitudes, capacidade dialógica e o exercício da cooperação e da solidariedade.

A governança em rede e a governança eletrônica são uma idéia emergente, baseada na rejeição da governança burocrática que não responde às exigências da sociedade do conhecimento, às realidades de um mundo mais complexo e interligado, à natureza interdisciplinar da política de hoje e das ferramentas de TIC.

Mas a rede não é apenas um Web site e a informatização da prestação de serviços. Certamente compreende uma definição mais ampla de engajamento e do aprofundamento da relação que envolve os cidadãos e o governo, com base nas premissas elencadas aqui.

Fundamental para esta mudança efetiva de cultura política será a construção de uma narrativa de propósitos e valores que inspire o engajamento da população (públicos-sujeitos) e os gestores públicos. O conteúdo dessa narrativa deve se centrar no entendimento de que participação cidadã e coesão social são hoje considerados fatores de competitividade e condição para o desenvolvimento sustentável.



O Termo de Referência que dá origem a este produto estabelece de forma inequívoca os 04 objetivos que deverão pautar as ações da consultoria contratada. São eles:

- **OBJETIVO 1** Aprimorar a gestão participativa no planejamento e monitoramento das políticas, planos e projetos
- **OBJETIVO 2** Qualificar, diversificar e aumentar a participação cidadã
- OBJETIVO 3 Fortalecer a coordenação e articulação dos diversos processos, instâncias e mecanismos de participação social
- OBJETIVO 4 Contribuir para o fortalecimento da Gestão Pública por Resultados (GPR) do Estado do Ceará, ampliando os canais de participação cidadã, com aplicação de novas metodologias e recursos de ausculta à população e de co-responsabilização no planejamento e monitoramento do projeto de desenvolvimento

3.1 **OBJETIVO 1**

Aprimorar a gestão participativa no planejamento e monitoramento das políticas, planos e projetos

Na América Latina, nos anos 1950 a 1970, o planejamento governamental foi bastante influenciado pelos estudos da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - Cepal, que buscava delinear instrumentos de planejamento para o desenvolvimento específicos para a região. Esse período foi marcado pelos governos militares totalitários, de apelo nacionalista, ancorado no planejamento governamental de longo prazo e ditado pelo Poder Executivo. O aparelho do Estado era de cunho patrimonial--burocrático e deficiente em termos de mecanismos de gestão. A premissa econômica então dominante era a de que antes era preciso ampliar o bolo (a riqueza) para depois distribuí-lo, legitimando as profundas desigualdades que marcam historicamente a região.

A perspectiva do longo prazo, nesse período, era bastante evidente. Havia discussão, ainda que apenas pelas elites políticas, sobre os rumos a serem tomados pela nação e suas consequências futuras, inspirando análises de longo prazo - hoje reconhecidas como essenciais para a sustentabilidade socioambiental das cidades e do planeta (Cepal, 2000; Vieira, 2006; Sachs, 1986).

A partir dos anos 1980, surgem avanços em termos democráticos e econômicos em vários países da região e algumas economias começam a retomar a capacidade de crescimento e superação da estagnação econômica, incluindo a melhoria relativa de indicadores sociais e de trabalho e a demanda por avanços sociais e ambientais que se caracterizam pela redução das desigualdades sociais, da ampliação dos direitos da cidadania, da democratização das relações e da produtividade econômica.

Cardoso Jr. (2014) enfatiza, todavia, que a par dos planos e programas desenvolvidos durante o século XX, a gestão pública brasileira viveu o predomínio do planejamento sem gestão. Buscava-se alcançar objetivos estratégicos, sem a constituição de um aparato administrativo adequado, o que só começaria a ser corrigido com o advento da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

Símbolo da redemocratização brasileira, a CF/88 contempla avanços em direitos sociais, descentralização de atribuições a estados e municípios e novos mecanismos de planejamento e gestão. Em função disso, as últimas décadas têm sido de intensa experimentação de mecanismos de participação cidadã, controle social, transparência e accountability na administração pública brasileira. Nesse contexto, destacam--se o orçamento participativo, os conselhos e conferências de políticas públicas e as leis de responsabilidade fiscal, de transparência e de acesso à informação, além de uma diversidade de iniciativas cidadas pelo controle social e melhoria da qualidade da gestão pública (Milani, 2008; Farah, 2002; Schommer, Dahmer e Spaniol, 2014).

Os avanços, entretanto, não são lineares e homogêneos. No âmbito federal, apesar de conquistas relevantes, existem obstáculos para o planejamento de longo prazo com participação da população. Esta situação é ainda mais complexa no âmbito estadual e municipal, cuja dependência ao governo central é ainda elevada e a gestão é permeada por uma cultura política clientelista, patrimonialista, formalista e tecnocrática (Menezes, 2009; Faoro, 2001; Pinho e Sacramento, 2009; Abrucio e Loureiro, 2004).

Embora esse novo desenho institucional tenha significado um real avanço, ainda há fragilidades e desafios relevantes em âmbito local, em três aspectos principais:

PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Embora prevista formalmente na elaboração e no monitoramento dos planos, em muitos casos é cumprida apenas para atender à exigência legal ou é restrita a poucos grupos. Os governos estaduais não estão preparados para considerar na sua prática de elaboração e avaliação de políticas e programas a participação cidadã como elemento central. Ainda existe a cultura do centralismo de poder no dia-a-dia da tomada de decisões, deixando de lado os pequenos esforços de participação cidadã que experimentaram na etapa de planejamento. Também existe uma resistência dos gestores públicos a serem avaliados de modo geral, em especial quando envolve metodologias de avaliação participativa e de escuta da população.Para a maioria dos gestores, avaliação dá muito trabalho, não é atividade finalística e ainda expõe às críticas a gestão governamental. No caso deste termo de referência, o Governo do Estado do Ceará demonstra vontade política de aperfeiçoar os mecanismos de participação, seja na elaboração e monitoramento do PPA, seja na execução e controle social de políticas setoriais, sobretudo a articulação inteligente dos diferentes mecanismos de participação;

CONTROLE TECNOCRÁTICO E PROCESSUAL

Dada a centralização de recursos e programas no governo federal, privilegia-se os vínculos políticos com o governo federal e o controle tecnocrático em relação ao controle local pelos cidadãos; dada a tradição formalista brasileira, privilegia-se controle de processos em relação ao controle de resultados; os mecanismos de enforcement para o cumprimento do que é planejado são pouco efetivos. No caso do Governo do Estado do Ceará, que já tem vivenciado métodos de gestão por resultado, o termo de referência aponta para uma possível desconexão entre o modelo adotado de "Gestão por Resultado" e a iniciativa "Governo na Minha Cidade" com os mecanismos de participação cidadã;

ARTICULAÇÃO SISTÊMICA E ARTICULAÇÃO ENTRE O CURTO E O LONGO PRAZO

Os planos políticos-gerenciais ancorados no PPA não respondem às demandas de longo prazo, como as relativas à sustentabilidade. A articulação entre os instrumentos setoriais e orçamentários costuma ser frágil; não há mecanismo de integração das funções do Estado, compartilhada com ações que perpassam o horizonte temporal do mandato de quatro anos; os planos setoriais apresentam diferentes graus de amadurecimento quanto a uma análise mais profunda sobre os rumos futuros e são atrelados a políticas nacionais, que dificilmente contemplam a heterogeneidade dos municípios e regiões. Continua o desafio da visão multisetorial e sistêmica com a visão regional, no que se refere à participação cidadã, onde parece não haver diálogo entre os mecanismos de participação em políticas setoriais e os mecanismos de participação de caráter territorial-regional.

Essas limitações e esses desafios do sistema de planejamento, que afetam a governança estadual e a eficácia das ações governamentais, vêm provocando o Governo do Estado e seus cidadãos a buscarem o aprimoramento dos mecanismos existentes e a experimentar novas possibilidades.

3.2 **OBJETIVO 2**

Qualificar, diversificar e aumentar a participação cidadã

O planejamento participativo é o processo de programação e de tomada de decisão sobre as ações que permitem construir o desenvolvimento sustentável com o envolvimento de todos os atores sociais³ e segmentos representativos da sociedade local (Buarque, 1998).

O planejamento participativo se propõe a: (i) assegurar a participação dos atores em todas as fases do processo – análise da realidade, definição de prioridades, execução das ações e acompanhamento e avaliação; e (ii) garantir a representatividade social, respeitando e expressando a diversidade local e valorizando a organização da sociedade. Ele se orienta para a construção de um projeto coletivo e para a criação de uma competência no sentido de lidar com os desafios contemporâneos e com a geração de proposições para os processos de mudança (Adene/Pnud, 2002).

Contribui, assim, para a democratização da estrutura de poder, que constitui um dos objetivos do desenvolvimento sustentável. Ao mesmo tempo, as decisões devem ser baseadas e fundamentadas na informação técnica e na análise e interpretação racional da realidade e das escolhas feitas pela sociedade.

O termo de referência aponta para algumas dificuldades enfrentadas pelo Governo do Estado do Ceará tais como: a descrença da população em relação ao atendimento das propostas apontadas; dificuldade no diálogo com as instâncias de participação cidadã e dificuldades de informação, seja intragovernamental, seja com a sociedade.

O processo de implementação de uma metodologia efetivamente participativa deve procurar estimular comportamentos sociais que se transformam em prática social permanente, alterando, aos poucos, o perfil da comunidade. Entre outros, destacam-se:

- Discussão dos interesses e viabilidades que estimulem a implementação de ações integradas e participativas;
- Estabelecimento de um novo conceito de representatividade;
- Estímulo ao adensamento das ações públicas, visando o aumento da eficiência e a racionalização no uso dos recursos;

Todos os elementos acima são construtores de processos sociais mais sustentáveis. Mas são insuficientes quando utilizados isoladamente ou quando não incorporam outras dimensões. Os resultados de uma dinâmica social sustentável tornam-se mais frequentes, em nível local, por meio de (Buarque, 1998; Adene/Pnud, 2002; Dowbor,1998):

- Introdução e reforço da dimensão ambiental, visando à saúde e segurança das pessoas envolvidas e à melhoria da qualidade de vida da localidade e das comunidades circunvizinhas;
- Organização da sociedade para que ela possa aprimorar suas instituições sociais, assumindo o compromisso de formar seu capital social, que garantirá a continuidade das mudanças implementadas;
- Melhoria do nível de escolaridade e da capacidade produtiva, permitindo a construção de vantagens competitivas e de melhor aproveitamento das potencialidades e especificidades de cada território.

³ Atores sociais: refere-se à população como um todo, organizada ou não, ou seja, todo e qualquer indivíduo que vive ou se relaciona com o Estado e que, de alguma forma, protagoniza ações que possam catalisar processos de transformação da realidade.

O fortalecimento do capital humano (desenvolvimento das pessoas em todas as suas dimensões) e do capital social (organização da sociedade em um ambiente de cooperação e confiança) é princípio básico da abordagem do desenvolvimento sustentável, onde a participação cidadã assume importância central. Para tanto, é necessário que o método de trabalho proponha, de forma clara e sistemática, um processo permanente de capacitação, o reforço da autoestima, o contato com seus próprios potenciais e limitações, estimulando o conhecimento pessoal dos modelos mentais (crenças, imagens e pressupostos). As ações devem se concentrar em áreas estruturais como educação, saúde, segurança pública, ocupação e renda e recursos hídricos e/ou ambientais que provocam, de forma mais efetiva, mudanças comportamentais e respostas sociais esperadas, definidas pelo conjunto da sociedade.

O processo de construção faz-se pela conquista dos direitos básicos de cidadania, ou seja, pelo resgate da percepção do cidadão enquanto ator de um processo social, com deveres e direitos, como protagonista de um processo no qual está inserido. Faz-se, também, por meio da reinstalação do processo de construção de laços de confiança, cooperação e solidariedade, recuperando condições culturais, históricas e de identidade, perdidas ou fragilizadas (Dowbor, 1998) e buscando oportunidades e soluções para problemas coletivos.

A construção e a manutenção de institucionalidades podem ser feitas em diferentes formatos (fóruns, conselhos, câmaras, comitês, consórcios) e sustentam os princípios de articulação de parcerias, participação e integração de projetos e recursos, sob o enfoque territorial.

O fortalecimento destes pressupostos pode ser favorecido pela utilização de metodologias que busquem gerar protagonismo na sociedade. Estas metodologias devem buscar a participação dos agentes locais e valorizar o caráter educativo para os quais ela foi sistematizada. Devem basear-se na capacidade de intervir e de interagir de modo intensivo na sensibilização e na mobilização da sociedade local, disponibilizando informações, buscando o envolvimento integral da população na análise da realidade e no estabelecimento de cenários futuros desejados (Turnes, 1996).

Na conjugação de todos esses esforços, a sociedade obtém preparo para gerir uma agenda social com formas colegiadas democraticamente constituídas e planos de desenvolvimento acompanhados por atores locais organizados e atuantes.



3.3 **OBJETIVO 3**

Fortalecer a coordenação e articulação dos diversos processos, instâncias e mecanismos de participação social

A noção de governança difundiu-se internacionalmente, especialmente a partir da década de 1970, entendida como capacidade de governar nas democracias, por influências de diversos fatores, entre eles: escassez de recursos estatais frente às crescentes expectativas e demandas sociais; reconhecimento da complexidade da condução política das sociedades pelos Estados nacionais diante de uma economia globalizada e; necessidade de incluir diferentes atores na decisão, execução e monitoramento de políticas e serviços públicos (Pimentel et al, 2011; Kissler e Heidemann, 2006).

Demandas por democratização nas relações Estado-sociedade, por um lado, e, por outro, pressões por eficiência na alocação de recursos estatais, eficácia na gestão, qualificação do controle (Pimentel et al, 2011; Kissler e Heidemann, 2006) e ambiente mais seguro para os negócios, evidenciam a combinação da agenda democrática com a agenda liberal-gerencial na conformação da noção de governança. Essa agenda combinada gerou diversas respostas, entre elas: tecnificação e reforma do Estado, incluindo a adoção de políticas macroeconômicas ortodoxas e redução do protecionismo; novas formas de participação da população nas decisões e na execução de políticas e de serviços públicos; introdução de mecanismos de controle, transparência pública e accountability; ampliação de parcerias público-privadas na provisão de serviços públicos.

No âmbito local, o uso da noção de governança relaciona-se a dois fatores, segundo Pimentel et al. (2011): i) governos locais buscam inserir a dimensão política nos mecanismos de coordenação, negociação e articulação entre os atores, buscando contemplar uma diversidade de interesses no sistema de decisão pública; ii) análise

normativa ancorada nas relações internacionais e gestão dos negócios públicos, que se reflete em ações relativas a good governance e accountability (Pimentel et al, 2011).

As diferentes concepções de governança têm em comum a ampliação de atores implicados e sua interdependência no processo de negociação e tomada de decisão, com intensa participação da sociedade civil nas questões públicas e ações conjuntas entre os setores público e privado (Pimentel et al, 2011).

Potencialmente, as novas formas de participação social conduzem à governança democrática e também contribuem para avanços em gestão, visto que a "[...] aplicação do princípio participativo pode contribuir para a construção da legitimidade do governo, promover uma cultura mais democrática, tornar as decisões e a gestão em matéria de políticas públicas mais eficazes" (Milani, 2008, P. 574). Assim, a governança democrática apoia e promove a accountability social e vice-versa. Ambas, a governança e accountability,refletem o modelo de gestão pública adotado em cada contexto e a maior ou menor mobilização da sociedade civil.

O termo de referência apresenta como desafio a articulação entre as diversas instâncias de participação, de caráter territorial, multisetorial e setorial e outras iniciativas e mecanismos vivenciados de participação cidadã tais como: Planejamento participativo e regionalizado do PPA e orçamento, "Governo na Minha Cidade", conselhos setoriais e temáticos (mulher, criança e adolescente, juventude), Portal da Transparência, Ouvidoria etc. Daí a importância do Benchmark e da avaliação das iniciativas de participação cidadã existentes.

3.4 **OBJETIVO 4**

Contribuir para o fortalecimento da Gestão Pública por Resultados (GPR) do Estado do Ceará, ampliando os canais de participação cidadã, com aplicação de novas metodologias e recursos de ausculta à população, e de co-responsabilização no planejamento e monitoramento do projeto de desenvolvimento.

O termo de referência explicita que a proposta de ampliação da participação cidadã solicitada deverá contribuir para o fortalecimento da gestão por resultados (GPR) do Governo do Estado. Sabe-se que o modelo de gestão por resultado (GPR) foi iniciado de fato em 2008, por iniciativa da Secretaria de Planejamento e Gestão e apoio técnico doInstituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), os quais, em discussão com as secretarias setoriais, definiram indicadores de resultados gerais e setoriais a serem perseguidos.

A pactuação de indicadores é um passo importante, porém não suficiente, uma vez que a priorização de projetos e ações deve se guiar por esse indicadores, numa relação causa-efeito que nem sempre está no dia-a-dia da tomada de decisões dos gestores. Ademais, a definição de indicadores não pode estar restrita à esfera técnica. É necessário desenvolver mecanismos de participação para captar os impactos esperados por diferentes grupos de atores. Outro desafio é a produção e disponibilização das informações que alimentam esses indicadores, dado que os indicadores devem ser de fácil compreensão pela população, a qual deve ser periodicamente informada, com sistemas informatizados de fácil acesso.

O termo de referência espera que o modelo de gestão por resultado adotado pelo Governo do Estado seja aperfeiçoado ao incorporar instrumentos de participação cidadã nos processos de planejamento e avaliação de políticas públicas.

O reconhecimento dos diversos conselhos setoriais de políticas públicas e de outras instâncias de concertação com participação da sociedade e a construção de radar de monitoramento dos temas relevantes nesses espaços devem alimentar o planejamento. Assim, o Planejamento teria INDICADORES (mais técnicos) e RADARES (sócio-políticos) que fazem o ciclo de planejamento e gestão ser aperfeiçoado.



METODOLOGIA PARA SISTEMATIZAÇÃO DOS CASOS DE GESTÃO PARTICIPATIVA OBJETIVOS

Pretende-se neste capítulo apresentara metodologia que permitiu a identificação estudos de casos que possam servir como base para a realização de processos de benchmarking no estado do Ceará. Ou seja, espera-se que o produto dê suporte para a comparação de estratégias e práticasde organizações públicas que possam propiciar a otimização de seus processos internos de gestão.

O alcance deste objetivo pressupõe a execução de um processo de pesquisa composto por 05 fases, abaixo retratadas:

- » Identificação das iniciativas;
- » Estabelecimento de critérios para a seleção e análise dos casos;
- » A seleção e análise dos casos que podem servir como benchmarking para o estado do Ceará;
- » Construção de roteiro para coleta de dados;
- » Levantamento de informações e elaboração do estudo de caso.

4.1 IDENTIFICAÇÃO DAS **INICIATIVAS**

Realizou-se um levantamento de iniciativas a partir da análise de pesquisas e estudos técnicos, entrevistas com informantes chaves, busca em ferramentas da internet, consulta a relatórios e anais de eventos relacionados à participação cidadã, resultados de prêmios e concursos de práticas etc.

Para cada iniciativa identificada foi organizada uma ficha síntese, caracterizando brevemente o caso. Foram elaboradas cerca de uma centena de fichas síntese.

No conjunto de casos identificados constavam iniciativas de âmbito federal, estadual, municipal e internacional, relacionados à gestão participativa de políticas públicas.

4.2 ESTABELECIMENTO DE **CRITÉRIOS** PARA A SELEÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS

Inicialmente, foram concentrados esforços no estabelecimento de critérios que pudessem servir como base para a seleção das práticas mais adequadas à realidade do Ceará. Neste sentido, foram priorizados os seguintes critérios:

- A presença da abordagem territorial;
- O exercício de estratégias e práticas de planejamento participativo;
- A implementação de formas descentralizadas de gestão política e administrativa;
- O incremento da gestão social e do controle cidadão;
- O fomento ao fortalecimento do capital humano e social:
- O uso de ferramentas de tecnologia da informação para ampliar a participação cidadã.

4.3 A SELEÇÃO E ANÁLISE DOS CASOS QUE PODEM SERVIR COMO BENCHMARKING PARA O ESTADO DO CEARÁ

Em função dos argumentos anteriormente explicitados, que discutem os objetivos que orientam este trabalho de consultoria, realizou-se um esforço de pesquisa, identificação, sistematização e análise de casos relacionados com a participação cidadã no planejamento e monitoramento de políticas públicas.

Com base nos objetivos da consultoria e nos critérios acima, foi realizada uma avaliação do conjunto de iniciativas levantadas no item 5.1. O resultado foi a seleção de 09 iniciativas que passaram a ser analisadas com mais detalhes. O relato de cada um dos casosfoi elaborado tendo como referência o roteiro apresentado no item 5.4.

Nesta etapa, foram selecionados os seguintes casos;

- Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) - RS/BRASIL
- O processo de descentralização administrativa em Santa Catarina (2003-2016) – SC/BRASIL
- Planejamento e gestão territorial: aprendizagens com experiências na Colômbia -COLÔMBIA
- Governança Territorial na Bahia BA/BRASIL
- Sistema estadual de participação cidadã (SIS-PARCI) - RS/BRASIL
- Ferramentas Digitais de Participação Social Experiências do Governo Federal e Maranhão – MA/BRASIL
- Prefeitura Aberta Quart de Poblet Comunidade Valencia ESPANHA
- Rede quebequense de cidades e vilarejos saudáveis: Viver Saint Michel Saudável -CANADÁ
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - BRASIL

4.4 CONSTRUÇÃO DE **ROTEIRO** PARA COLETA DE DADOS

Para cada um dos casos foi composto um roteiro de orientação que propiciou elaborar 09 relatórios com informações similares. Em alguns casos não se obteve informações que pudessem atender itens do roteiro. Abaixo, os tópicos que compuseram o referido roteiro.

4.5 ELABORAÇÃO DOS **RELATÓRIOS** DE CASO

Os relatórios de sistematização de cada caso foram compostos a partir da análise das informações contidas nos roteiros preenchidos. Cada relatório foi organizado em 05 tópicos principais:

- Apresentação do Caso
- Situação inicial
- Descrição do caso
- Situação atual
- Conclusões e lições aprendidas

Os relatórios elaborados encontram-se descritos no capítulo 6.

ROTEIRO PARA COLETA DE DADOS

APRESENTAÇÃO DO CASO

ATORES ENVOLVIDOS

SITUAÇÃO INICIAL

Qual é o problema ou oportunidade antes de iniciar a experiência?

PROCESSO DE EXPERIÊNCIA

O que aconteceu? Quando: organização no tempo? Com que método? Com que meios? Quem se envolveu (atores)?

SITUAÇÃO ATUAL

Qual é a situação presente? Quais são os benefícios tangíveis e intangíveis que se pode atribuir à experiência sistematizada? Quem se beneficiou dos resultados?

ELEMENTOS DO CONTEXTO

Qual é a situação presente? Quais são os benefícios tangíveis e intangíveis que se pode atribuir à experiência sistematizada? Quemse beneficiou dos resultados?

CONCLUSÕES, DESCOBERTAS, INOVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES

O que é mais importante como conclusões da experiência? Que fatores de fora da experiência influíram em seu desenvolvimento? No que se pode melhorar a implementação da experiência?

LIÇÕES APRENDIDAS

O que se aprendeu com a execução da experiência?

O que faríamos da mesma forma se fossemos repetir a experiência? O que faríamos de forma diferente se fossemos repetir a experiência?

ANÁLISE DE DADOS - Interpretação dos dados à luz dos objetivos gerais propostos pelo Termo de Referência e dos critérios abaixo:

- » A presença da abordagem territorial;
- » O exercício de estratégias e práticas de planejamento participativo;
- » A implementação de formas descentralizadas de gestão política e administrativa;
- » O incremento da gestão social e do controle cidadão;
- » O fomento ao fortalecimento do capital humano e social.
- » Introdução de melhoria: sugestões visando o aprimoramento ou implantação de processos eleitos como implantáveis.



Neste capítulo realizar-se-á a apresentação dos relatórios referentes aos 09 casos de práticas participativas no planejamento e monitoramento das políticas, planos e projetos que servirão como referência às demais etapas deste trabalho de consultoria. São relatórios referentes aos seguintes casos

- Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) -RS/BRASIL
- O processo de descentralização administrativa em Santa Catarina (2003-2016) – SC/ BRASIL
- Planejamento e gestão territorial: aprendizagens com experiências na Colômbia -COLÔMBIA
- 4. Governança Territorial na BahiaBA/BRASIL

- 5. Sistema estadual de participação cidadã (SISPARCI) RS/BRASIL
- Ferramentas Digitais de Participação Social – Experiências do Governo Federal e Maranhão – MA/BRASIL
- Prefeitura Aberta Quart de Poblet -Comunidade Valencia - ESPANHA
- Rede quebequense de cidades e vilarejos saudáveis: Viver Saint Michel Saudável - CANADÁ
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - BRASIL





CASO 1

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDES)

RS BRASIL



CASO 1

5.1 CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDES)

RS BRASIL

RESUMO EXECUTIVO

Os Conselhos regionais de desenvolvimento - Coredes constituem-se como fóruns de discussão, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos orientados à promoção do desenvolvimento regional, no Rio Grande do Sul.

Conforme estabelece em Lei, eles têm por objetivo: i) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; ii) a integração dos recursos e das ações do Governo e da região; iii) a melhoria da qualidade de vida da população; iv) a distribuição equitativa da riqueza produzida; v) o estímulo à permanência do homem em sua região; vi) a preservação e recuperação do meio ambiente.

Os Coredes devem ser entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos.

O Conselho Regional de Desenvolvimento tem foro jurídico na comarca em que reside seu Presidente e sede política em todos os municípios que o integram. O funcionamento ocorre através da discussão e deliberação em reuniões plenárias, realizadas em caráter ordinário ou extraordinário, sobre temas de interesse regional.



5.1.1 **APRESENTAÇÃO** DO CASO

Os CONSELHOS REGIONAIS DE DESEN-VOLVIMENTO - Coredes constituem-se como fóruns de discussão, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos orientados à promoção do desenvolvimento regional, no Rio Grande do Sul.

Conforme estabelece em Lei, eles têm por objetivo:

- a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável;
- a integração dos recursos e das ações do Governo e da região;
- a melhoria da qualidade de vida da população;
- a distribuição equitativa da riqueza produzida;
- o estímulo à permanência do homem em sua região;
- a preservação e recuperação do meio ambiente.

Os Coredes devem ser entendidos como fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos.

O Conselho Regional de Desenvolvimento tem foro jurídico na comarca em que reside seu Presidente e sede política em todos os municípios que o integram. O funcionamento ocorre através da discussão e deliberação em reuniões plenárias, realizadas em caráter ordinário ou extraordinário, sobre temas de interesse regional.

Segundo estabelecido na Lei, os Coredes têm as seguintes atribuições:

- promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
- elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania,

- através da valorização da ação política;
- constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado;
- orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal, na região;
- respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.
- Cabe aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento exercer um papel de alta relevância, tanto para as regiões que representam, como para o Estado como um todo e para o Governo Estadual, independentemente de sua composição político-partidária, no desempenho das seguintes atividades:
 - produção e discussão de diagnósticos regionais, visando à elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regionais e Estadual e suas respectivas alterações e atualizações, em colaboração com os órgãos estaduais, especialmente os das áreas do planejamento e das relações institucionais, com as instituições de ensino superior e outras entidades públicas e privadas;
 - ajudar na identificação das principais necessidades de atendimento no que se refere aos serviços de responsabilidade do Estado;
 - fiscalizar a qualidade dos serviços prestados pelos órgãos estaduais;
 - colaborar na busca de fontes alternativas de recursos para o financiamento de investimentos públicos;
 - apoiar, junto ao Governo Federal, as reivindicações de interesse regional encaminhadas pelo Governo do Estado;
 - mobilizar a comunidade regional em torno de campanhas de interesse público desencadeadas pelos Governos.

5.1.1.1 ATORES ENVOLVIDOS

O processo de implementação dos Coredes contou com a participação de um conjunto diversificado de atores sociais, que passaram a integrar a estrutura da governança.

- A Na condição de membros natos:
 - deputados estaduais e federais com domicílio eleitoral na região de abrangência do Conselho;
 - prefeitos municipais e presidentes de Câmaras de Vereadores;
 - presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes.
- B Na condição de representantes:
 - representantes dos partidos políticos;
 - representantes dos órgãos dos Governos Estadual e Federal de caráter regionalexistentes na região;
 - representantes das instituições de ensino superior que atuam na região;
 - representantes das associações, sindicatos, conselhos setoriais, criados por lei, enquanto membros da sociedade civil organizada, provenientes dos seguintes segmentos sociais:
 - empresários e trabalhadores da indústria, do comércio e do setor de serviços;
 - empresários e trabalhadores rurais;
 - cooperativas e associações de produtores;
 - movimentos sociais organizados em caráter permanente na região;
 - outras entidades da sociedade organizada.

A estruturação e o funcionamento dos Coredes são regulados pela Lei nº 10.283. Respeitada suas regras, cada Corede aprova seu próprio Estatuto ou Regimento Interno. A estrutura organizacional dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento é composta pelos seguintes órgãos:

- I Assembleia Geral Regional
- II Conselho de Representantes
- III Diretoria Executiva
- IV Comissões Setoriais

5.1.2 SITUAÇÃO **INICIAL**

As articulações para o desenvolvimento de regiões, seja em países, estados ou territórios, estão se dando, cada vez mais, mediante a participação social e a descentralização político-administrativa dos processos de planejamento e gestão territorial. A definição das políticas públicas de desenvolvimento, das estruturas de governança regional e dos processos de planejamento e gestão requer o envolvimento do governo e da sociedade civil, atuando em diferentes espaços de organização social através de diversos instrumentos e mecanismos de participação.

A experiência e a trajetória dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), desencadeada a partir de meados dos anos 1990 no Estado do Rio Grande do Sul, configura-se como uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, onde a estrutura institucional, os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo⁴.

Criados a partir de iniciativa articulada do governo do Estado do RS com as respectivas regiões, os Coredes são definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões (Coredes, 2010a).

Há, basicamente, dois princípios constitucionais que embasam a criação dos Coredes no Estado do Rio Grande do Sul: de acordo com o disposto na Constituição Estadual de 1989 (Art. 149, § 8), "os orçamentos anuais e a lei de diretrizes orçamentárias, compatibilizados com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão, entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais". Além disso, segundo a mesma lei (Art. 167), a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento caberá a órgão específico, com representação paritária do Governo do Estado e da sociedade civil, através dos trabalhadores rurais e urbanos, servidores públicos e empresários, dentre outros, todos eleitos em suas entidades representativas.

Assim, os Coredes foram sendo estruturados a partir do início de 1991, mas instituídos legalmente pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Com a instituição do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí, em 1996, todo o território do Rio Grande do Sul estava subdividido em 22 regiões. A partir desta configuração territorial, uma nova região somente poderia surgir pelo desmembramento (ou fusão) de regiões já existentes. Para contrapor-se ao movimento de fracionamento regional, que, geralmente, atende a interesses políticos emergentes e momentâneos, foi decidido que nenhuma nova região que viesse a ser criada fosse configurada por um número de municípios inferior à região com menor número de municípios - sete - existente na época (Campanha). Atualmente, estão legalmente instituídos 28 Coredes no Rio Grande do Sul, conforme disposto na figura 1.

⁴ Büttenbender, P. L., Siedenberg, D. R. Allebrandt, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES/RS: Articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas.

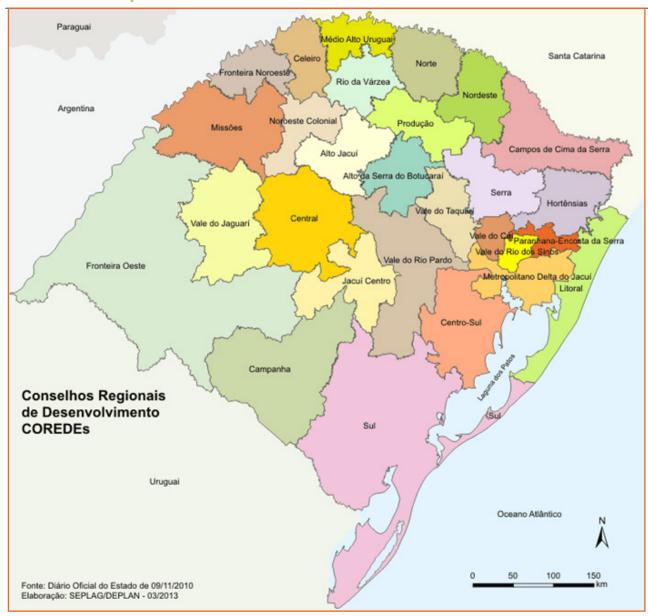


FIGURA 1 Localização dos Coredes/RS

Fonte: http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu_filho=793&cod_menu=790&tipo_menu=APRESENTACAO&cod_conteudo=1340 acessada em 10/10/2016.

Para fins de planejamento, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - Coredes, são agregados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento.

A regionalização foi definida pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS - SCP. Rumos 2015, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações, ou seja, do emprego, das viagens por tipo de transporte, da rede urbana, da saúde e da educação superior.

A Regionalização dos Coredes e das Regiões Funcionais de Planejamento são as escalas utilizadas atualmente como referência para elaboração do Plano Plurianual e Orçamento do Estado.

acessado em 15/10/2016



5.1.3 **DESCRIÇÃO** DO CASO

Os Coredes gaúchos têm uma história de mais de 02 décadas. Neste período, diversos eventos políticos e administrativos marcaram sua caminhada. Por certo, houve momentos de retrocesso, de inércia e avanços que foram adequando a estrutura de governança às exigências contemporâneas.

Os Coredes foram criados no início do ano de 1991, legalmente instituídos através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Em maio de 1999, entrou em discussão na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei 99/1999, que propôs mudanças na Lei dos Coredes, acrescentando diversos artigos e criando os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (Comudes), tema que já estava em discussão desde a lei da Consulta Popular de 1998. Esse projeto foi aprovado em 15 de dezembro de 1999. Encaminhado para sanção, o Governador Olívio Dutra vetou o projeto, retornando à Assembleia e sendo promulgado pela mesma, após a derrubada do veto do Executivo, em 28 de março de 2000 (Lei 11.451). O Executivo ajuíza uma Ação Direta de Inconstitucionalidade no STF, a ADI-2.217, em 30 de maio de 2000, obtendo liminar favorável em agosto do mesmo ano (ALLEBRANDT, 2010).

O tema dos Comudes volta à ordem do dia em 2003, quando, por um acordo entre o Fórum dos Coredes e o Governo do Estado, a criação dos Comudes por leis municipais é induzida como exigência para a participação dos muni-

cípios no Processo de Participação Popular e na Consulta Popular. A partir daí são criados os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, compostos por representantes do Poder Público Municipal e das entidades civis organizadas e legalmente constituídas no respectivo Município. A mesma ideia participativa dos Coredes passou a ser aplicada no plano municipal e os Comudes tornaram-se elementos substanciais de cada Corede.

Os 28 Coredes articulam-se entre si, no nível estadual, via um fórum próprio, denominado Fórum dos Coredes do RS. Este Fórum constitui-se como um espaço decisivo de interlocução coletiva dos 28 Coredes com o Governo Estadual, bem como um espaço de articulação, avaliação, discussão e planejamento das políticas, diretrizes e ações desencadeadas.

A constituição do Fórum foi decidida em dezembro de 1991 e foi formalizada em março de 1992. No entanto, a regularização e o reconhecimento do Fórum, em Lei estadual, se deram somente em 30.12.2010, através da Lei 13.595. Ao longo da trajetória de 20 anos dos Coredes, o Fórum foi responsável pela organização e promoção de 13 encontros anuais de avaliação e de planejamento. Em cada encontro foi elaborada e divulgada uma "Carta Anual", identificada pelo nome da cidade sede do encontro, definindo diretrizes para ao funcionamento dos Coredes e propondo prioridades para o desenvolvimento das regiões e do estado.

5.1.3.1 COM QUE **MÉTODO**?

A composição dos Coredes contempla as diversas estruturas de representação da sociedade regional, a começar pelos órgãos públicos formalmente constituídos, deputados (federais e estaduais) com domicílio na região, prefeitos, presidentes das câmaras de vereadores, presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – Comudes, representações das instituições de ensino superior e de ciência e tecnologia, sindicatos patronais e de trabalhadores, associações, cooperativas, movimentos sociais organizados e outras entidades da sociedade organizada.

Formalmente a estrutura dos Coredes se dá a partir das seguintes instâncias gerenciais:

- Uma Assembleia Geral Regional, composta por representantes da sociedade civil organizada e dos poderes públicos existentes na região, assegurada a paridade entre trabalhadores e empregadores;
- Um Conselho de Representantes como órgão executivo e deliberativo de primeira instância;
- Uma Direção Executiva composta por um presidente, um vice-presidente, um tesoureiro e um secretário executivo que têm mandato de dois anos, cabendo-lhes dirigir a Assembléia Geral e o Conselho de Representantes;
- As Comissões Setoriais que tratam dos temas específicos, com competência para assessoramento, estudos dos problemas regionais e elaboração de programas e projetos regionais; e
- O conjunto dos Conselhos Regionais regiões constitui o Fórum Estadual dos Coredes, instância de articulação e coordenação da ação dos conselhos no Estado do RS.

Na dimensão intra-regional, cada Conselho Regional de Desenvolvimento articula as suas ações com os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, os Comudes.

Os 28 Coredes articulam-se no estado em nove regiões funcionais de planejamento, conforme proposto pela Secretaria de Coordenação e Planejamento do Estado do RS, no ano de 2006. Esta delimitação territorial das regiões funcionais resulta de contribuições de estudos anteriores, destacando o programa Rumos 2015 (RS/SCP, 2006). Esta regionalização considerou critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes de identificação das polarizações (empregos, transportes, rede urbana, saúde e educação superior). O plano plurianual do governo do estado (2008-2011) foi elaborado numa perspectiva multiescalar, considerando como escala macrorregional e regional, representadas pelas Regiões Funcionais de Planejamento e os Coredes. Através desta dinâmica, a Secretaria do Planejamento e Gestão do estado elaborou programas, ações e produtos, acompanhados de indicadores, sistematizados nos Cadernos de Regionalização. Estes cadernos serviram de apoio aos distintos órgãos de governo na definição das prioridades de gestão.

Na elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento dos Coredes foram também definidas prioridades estratégicas por Região Funcional de Planejamento (COREDES, 2010a).

A atuação de cada um dos Coredes, coletivamente articulados pelo Fórum dos Coredes, é referenciada pelo conjunto das prioridades estratégicas definidas em planejamento próprio. Neste planejamento estão definidas diretrizes gerais norteadoras do planejamento e o modelo de gestão e atuação de cada um dos Coredes, respeitadas as peculiaridades e especificidades regionais.

A MISSÃO de cada Corede (COREDES, 2010a) é definida como:

"Ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul".

A VISÃO de cada Corede (COREDES, 2010a) é definida como:

"Articular os atores sociais, políticos e econômicos das regiões, inclusive colaborando para a organização de segmentos desorganizados, transformando-os em sujeitos coletivos capazes de formular suas próprias estratégias de desenvolvimento e, assim, serem construtores de seu próprio modelo de desenvolvimento regional".

Os **OBJETIVOS ESTRATÉGICOS** atuais dos Coredes (COREDES, 2010a) são:

- Formular e executar estratégias regionais, consolidando-as em planos estratégicos de desenvolvimento regional.
- Avançar a participação social e cidadã, combinando múltiplas formas de democracia direta com representação política.
- Constituir-se em instância de regionalização das estratégias e das ações dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário do Rio Grande do Sul, conforme estabelece a Constituição do Estado.

- Avançar na construção de espaços públicos de controle social dos mercados e dos demais diversos aparelhos do Estado.
- Conquistar e estimular a crescente participação social e cidadã na definição dos rumos do processo de desenvolvimento gaúcho.
- Intensificar o processo de construção de uma organização social pródesenvolvimento regional.
- Difundir a filosofia da prática cooperativa de se pensar e fazer o desenvolvimento regional em parceria.

O funcionamento dos Coredes é efetuado com base em princípios (COREDES, 2010a) que norteiam e fundamentam a sua ação. Destacam-se nestes os seguintes **PRINCÍPIOS** dos Coredes:

- Promoção do desenvolvimento regional.
- Autonomia, isenção e neutralidade frente às diferentes instâncias de governo, partidos políticos e organizações.
- Pluralidade e identificação de consensos quanto à promoção do desenvolvimento regional.
- Confiança, cooperação e formação de parcerias com a sociedade civil da região e com os poderes públicos, na promoção do desenvolvimento regional.
- Integração, articulação e consolidação das identidades regionais pela via da participação plural.
- Busca da regionalização das políticas de desenvolvimento, superando o local e o setorial.
- Aumento permanente da representatividade e da organização, de forma a abranger todos os segmentos da sociedade regional.
- Apoio à continuidade das políticas públicas de interesse regional, superando a "síndrome da descontinuidade" a cada troca de governo.

5.1.4 SITUAÇÃO ATUAL

Uma das medidas de reestruturação das secretarias de Estado, que reduziu em um terço o número de pastas para a gestão do governador eleito (2015/2018), foi a extinção da secretaria de Planejamento e Participação Cidadã (Seplag). Em seu lugar, foi criada a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

O texto aprovado pela Assembleia Legislativa, em janeiro de 2015 mantém no escopo da nova secretaria os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), responsáveis pela formulação de políticas locais por meio de discussões com a comunidade e divididos em 28 regionais.

A atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento das 28 regiões do Rio Grande do Sul e a realização anual da Consulta Popular constituem-se nas prioridades definidas pelo Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

Destaque-se que informações mais detalhadas sobre a metodologia e o fluxo de atividades relacionadas a participação dos Coredes no processo de elaboração do PPA, encontram-se no item 6.5.3.6, referente ao Caso Sisparci.

5.1.5 **CONCLUSÕES** E LIÇÕES APRENDIDAS

A análise da história, dos avanços e dos retrocessos do processo de construção de governanças regionais no RS oferecem um conjunto de lições que devem servir de eixos para reflexão:

- Valorização e validação dos princípios, competências e elementos fundantes de ação, destacando os Coredes com a missão de 'ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento'.
- Compatibilizar a regionalização das estruturas administrativas do estado em conformidade com a regionalização já existente dos Coredes e das Regiões Funcionais de Planejamento, sem a necessária criação e/ou extinção de órgãos regionais já existentes.
- Operacionalizar a elaboração de novos Planos Estratégicos de Desenvolvimento em cada uma das regiões para a próxima década,

- com suporte técnico-metodológico e de forma participativa, potencializando o desenvolvimento das regiões e de todo o estado.
- Promover a qualificação da organização dos Coredes e Comudes, nas esferas regional e municipal, respectivamente, e executar um programa de capacitação e aperfeiçoamento de cidadãos locais, regionais e estaduais com vistas a promoção do desenvolvimento municipal, regional, estadual e federal.
- Estas governanças devem reafirmar a sua missão de ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões.
- Ressalta-se a importância e a necessária valorização da democracia participativa, expressa nos mecanismos de participação popular e cidadã, reiterando a responsabilidade pública e governamental para a efetiva e integral execução dos projetos e recursos priorizados nas Consultas Populares.

- Devem ser revisados os processos para a implementação dos Planos estratégicos de Desenvolvimento Regional, com base na definição de projetos estruturantes regionais.
- Existe a necessidade de apoio aos Comudes na elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Municipais, em consonância com os Planos Estratégicos Regionais e articulados com os processos de definição dos Planos Plurianuais Municipais, e demais instrumentos e mecanismos de gestão.
- É preciso fortalecer os processos de participação popular e cidadã na definição das prioridades para a elaboração dos Planos Plurianuais Municipais, LDO's (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e os Orçamentos municipais, articulados com os Comudes.
- Destaca-se a importância da integração com as Universidades e outras Instituições de Ensino e de Pesquisa, com apoio ao funcionamento e demais agentes de desenvolvimento, visando o fortalecimento de políticas e programas de cooperação científico-tecnológicos, inovação, empreendedorismo, cadeias e arranjos produtivos nas regiões. Ao relacionar e analisar com mais cuidado o conjunto de atribuições legais dos Coredes evidenciam-se as potenciais dimensões de aprofundamento e consolidação de atividades que muitos Conselhos Regionais ainda precisam desenvolver. Os Coredes que possuem vínculos fortes com instituições de ensino superior e conseguem viabilizar uma estrutura técnica e física adequada, demonstram uma maior capacidade de responder de forma efetiva por suas atribuições.
- É essencial investir em um amplo programa de capacitação de atores locais e regionais sobre desenvolvimento. Assim, é necessário que a nova liderança regional instituída apreenda e desenvolva a capacidade de gerenciar conflitos e interesses políticos, institucionais, sociais e corporativos emergentes, articulando-os com as potencialidades e oportunidades que se oferecem em seu território. A qualificação da ação cidadã e de seus representantes é

- fundamental para que práticas clientelistas ou assistencialistas dêem lugar à formação de consensos negociados com transparência e profissionalismo, visando à melhoria das condições de vida da sociedade e o desenvolvimento regional. Também é necessário que as práticas de gestão busquem desvincular-se de pacotes de programas prescritos top-down, objetivando analisar e atender as especificidades e demandas locais com maior vigor.
- Devem ser priorizadas as ações que visam fortalecer o capital social, os processos de concertação e de fortalecimento de novas governanças do desenvolvimento regional. A participação e a cidadania devem ser entendidas como um processo de construção contínua, cujos espaços precisam ser conquistados e, sobretudo, ampliados pela população, desacostumada da atividade em função de um centralismo político vigente no Brasil por várias décadas. Há que se considerar, ainda, que participação não se resume apenas no processo decisório (voto), mas se concretiza nos resultados econômicos e sociais (bens tangíveis e valores intangíveis) daquilo que foi votado, ou seja, através da inclusão cidadã.
- É preciso considerar que os Coredes foram instituídos (posteriormente e apenas no RS) num momento em que se procura consolidar o papel do município como ente autônomo no cenário federativo brasileiro. A transferência de novas competências e recursos públicos valorizou a instância local como espaço de poder, de disputa de projetos, de embate de ideias, de participação da sociedade na definição das políticas e investimento dos recursos públicos. Porém, é adequado considerar também, que um Município, sozinho, ou o Estado, no todo, não estão dando conta de responder satisfatoriamente aos desafios do desenvolvimento; são as regiões que vem se revelando um espaço crucial para viabilizar o desenvolvimento.

 A participação da sociedade no planejamento para o desenvolvimento regional representa uma conquista, pois, até então, tais processos eram realizados exclusivamente no circuito técnico e político. Porém ainda há muito espaço para que o cidadão se aproprie de seus direitos e se conscientize que sua participação no processo não se restringe apenas à dimensão consultiva; também é necessário desenvolver sua capacidade reivindicatória, propositiva e de efetivo controle dos processos.

É necessário considerar que os Coredes são instâncias de planejamento legalmente instituídas e sua forma de funcionamento foi devidamente regulamentada. Se tivessem sido apenas planos de governo, já teriam caído na vala comum das boas ações e intenções, a exemplo de inúmeras políticas implantadas e descartadas a cada quatro anos.

Em termos de planejamento efetivo, alguns Coredes conseguem apresentar concomitantemente um diagnóstico regional atualizado que subsidia as decisões de planejamento; um plano de desenvolvimento regional estruturado que referencia sistematicamente as estratégias; um conjunto consolidado e minimamente articulado de ações que auxiliem na consecução dos objetivos, estrutura de gestão dos planos e registros sistematizados dos indicadores de desempenho e o controle das atividades desenvolvidas e seus resultados.

Um exemplo pioneiro em termos de planejamento estratégico é o caso do Corede Vale do Jaguari. Esta região elaborou um plano de desenvolvimento através da definição de objetivos estratégicos e seus desdobramentos em programas e projetos estruturantes, subsidiados em elementos resultantes de um diagnóstico técnico, de uma análise situacional, da matriz FOFA e de diretrizes estratégicas construídas socialmente. Este plano representa os principais consensos sociais com relação às estratégias de desenvolvimento socioeconômico da região, apuradas de forma cidadã e participativa. Além disso, para cada objetivo estratégico definido em eixos temáticos, foram concebidos os respectivos programas e projetos integrantes.

Outro exemplo a destacar referente ao planejamento estratégico é o caso do Corede Fronteira Noroeste. Com a experiência recente de promover a elaboração de um plano de desenvolvimento (DALLABRIDA, BÜTTEN-BENDER, 2006) e as orientações metodológicas do Fórum dos Coredes através da equipe técnica (ALLEBRANDT, BÜTTENBENDER, SIEDENBERG, 2010), o Corede promoveu uma consistente articulação regional para a coordenação e assessoria técnica. O processo foi liderado pelo Comitê de Coordenação, formado pelo Corede, Associação dos municípios, representações empresarias, os Comudes e outros, e a assessoria do Comitê Técnico. Ao seguir a metodologia, além do diagnóstico e sua validação, a região definiu os referenciais estratégicos, o decálogo de objetivos estratégicos. Estes foram desdobrados em noventa e quatro projetos propostos via a metodologia do 5W2H. Além da ampla participação nas distintas fases de elaboração do plano, as prioridades foram validadas via consulta popular, com a participação de 46.700 eleitores, que representa 1/3 dos eleitores da região (COREDE-FN, 2010). Um comitê regional está coordenando a gestão e a execução destes projetos e acompanhando indicadores de desempenho.

Cabe considerar que o Processo de Participação Popular desencadeado anualmente no Rio Grande do Sul é fruto de uma caminhada e aprendizagem de parte a parte (Estado e Sociedade) que tem aproximadamente duas décadas de experiências acumuladas e que subsistiu a diversas transições governamentais e partidárias (PDT - PMDB - PT - PMDB - PSDB - PT). Não se trata de um projeto político-partidário, mas da institucionalização social de um processo participativo de desenvolvimento regional que ainda precisa ser desenvolvido e aprimorado em vários aspectos. Os mecanismos de participação, mais do que um direito, já apresentam mostras de se incorporarem como um patrimônio de participação direta sociedade na definição de prioridades de investimento no orçamento estadual.





CASO 2

O PROCESSO DE
DESCENTRALIZAÇÃO
ADMINISTRATIVA EM SANTA
CATARINA 2003-2016

SC/BRASIL



CASO 2

5.2 O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA EM SANTA CATARINA 2003-2016

SC/ BRASIL

RESUMO EXECUTIVO

Este caso trata do processo de descentralização administrativa ocorrido em Santa Catarina a partir de 2003, objetivando a implantação de uma reestruturação administrativa com o fortalecimento da escala regional. Isto ocorreu com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, atualmente transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional, e da participação efetiva dos atores políticos, econômicos, sociais e culturais que estão representados nos Conselhos de Desenvolvimento Regional e nos Comitês Temáticos de cada região.

O Conselho de Desenvolvimento Regional é um espaço coletivo que possibilita e amplia o ambiente de diálogo regional, aproximando a sociedade da estrutura governamental e permite a busca de alternativas endógenas aos problemas detectados e priorizados, num movimento de governança pública.



5.2.1 **APRESENTAÇÃO** DO CASO

Esta experiência trata do processo de descentralização administrativa ocorrido em Santa Catarina a partir de 2003, objetivando a implantação de uma reestruturação administrativa com o fortalecimento da escala regional. Isto ocorreu com a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional, atualmente transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional, e da participação efetiva dos atores políticos, econômicos, sociais e culturais que estão representados nos Conselhos de Desenvolvimento Regional e nos Comitês Temáticos de cada região.

O Conselho de Desenvolvimento Regional é um espaço coletivo que possibilita e amplia o ambiente de diálogo regional, aproximando a sociedade da estrutura governamental e permitindo a busca de alternativas endógenas aos problemas detectados e priorizados, num movimento de governança pública.

5.2.1.1 ATORES ENVOLVIDOS

Os atores territoriais envolvidos neste processo pertencem ao poder público estadual (Poder Executivo e Legislativo), ao poder público municipal (Poder Executivo – Prefeito e Poder Legislativo – Câmara de Vereadores) e à sociedade civil organizada em seus diferentes segmentos: cultural, social, ambiental, acadêmico e empresarial.

No início da implementação, esta experiência contou com a parceria do Ministério do Planejamento e Gestão, do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e das Associações de Municípios.

5.2.2 SITUAÇÃO INICIAL

A matriz étnico cultural de Santa Catarina caracteriza-se pela diversidade, que enseja para o Estado uma pluralidade cultural, "resultando em diferentes formas de organização econômica, social e política em cada uma de suas regiões"⁵. Esta cultura seria responsável pelo "modelo catarinense de desenvolvimento", que se destaca por apresentar aspectos relacionados ao voluntarismo e forte espírito empreendedor na promoção do desenvolvimento regional.

Esta promoção do desenvolvimento contou com a participação governamental e de entidades sociais e privadas que, desde os anos 60 do século XX, vem atuando para diminuir os desequilíbrios regionais.

Em decorrência de sua formação sócio espacial, Santa Catarina apresenta-se com uma alta densidade institucional, que se traduz pela cooperação e participação das diferentes instituições públicas, privadas e sociais que ao longo do tempo implementaram ações na busca do desenvolvimento local, regional e estadual.

Entre estas ações, destacam-se, no âmbito do planejamento governamental em Santa Catarina, o Plano de Metas da Gestão 1937 - 1945e o processo de regionalização administrativa criado na Gestão 1971-1975. No primeiro, houve a criação da Secretaria dos Negócios do Oeste, como órgão descentralizado dos serviços públicos, com autonomia administrativa e financeira. No segundo, foram instituídas as 13 (treze) primeiras microrregiões polarizadas que atenderiam a administração de forma regionalizada e serviriam de base para a ação governamental e seu planejamento.

Buscava-se com esta regionalização evitar a excessiva centralização administrativa; racionalizar as relações entre os diferentes órgãos de governo; adotar divisões geográficas para fins de planejamento; organizar a distribuição dos equipamentos de infraestrutura segundo uma visão de conjunto; facilitar o diálogo e a colaboração entre o Estado e os municípios.

Paralelamente, e atuando de forma complementar, surgiram as associações de municípios, a partir da década de 60. Elas tiveram por objetivo o fortalecimento da capacidade administrativa e operacional dos municípios filiados e suas denominações serviram para nominar as microrregiões polarizadas criadas pelo executivo estadual.

Essas associações contariam com o apoio técnico e financeiro do Governo do Estado, da SUDE-SUL (Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul) e do SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo) para assessorarem tecnicamente os municípios associados, de maneira articulada com as estruturas estaduais e nacionais. Esse apoio foi institucionalizado em forma de um Programa Estadual, com recursos definidos no Orçamento Estadual, para que as associações pudessem implementar as ações e os programas de desenvolvimento do governo do estado.

Com a coordenação das Associações de Municípios, foram elaborados os Planos Básicos de Desenvolvimento Regional na década de 90 que, embora tenham resultado na retomada do processo de planejamento, resultaram "em minuciosos diagnósticos de cada município e um tratamento superficial da interação econômica entre os mesmos".

⁵ ABRUCIO, Fernando Luiz, FILIPPIM, Eliane Salete. Quando descentralizar é concentrar Poder: O papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. Curitiba: RAC. V.14, n.2, mar-abr, 2010, p.219.

⁶ SIEBERT, Cláudia. Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau: ED.FURB, 2001, p. 145

Em decorrência da atuação das associações de municípios, outra experiência governamental foi implantada em Santa Catarina a partir de 1998: a criação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde, objetivando desenvolver ações de cooperação interinstitucional na área da saúde pública, envolvendo na regulação da oferta de serviços, a racionalização dos recursos financeiros disponibilizados pelos municípios consorciados e oportunizando um melhor gerenciamento para resultados e na qualidade da gestão municipal. Dessa forma, vêm a contemplar o atendimento às necessidades e deficiências em saúde apontadas pelos usuários, conselhos municipais e gestores, com presteza, agilidade e resolutividade na solução de problemas comuns aos seus municípios integrantes.

Outra experiência implantada em Santa Catarina, pós Eco-92, foram os Comitês de Bacias Hidrográficas, que atuam na organização do processo de desenvolvimento da gestão dos recursos naturais; na priorização das ações e no estabelecimento de estratégias e diretrizes políticas para a unidade de planejamento, a bacia hidrográfica.

Como uma experiência inovadora em termos de planejamento regional, entidades públicas e privadas, representativas de classe, segmentos da sociedade civil organizada, associações de municípios, universidades e instituições financeiras constituíram, em 1996, o FÓRUM CATARINENSE DE DESENVOLVIMENTO.

Este fórum se constitui em um espaço permanente de debates que identificava os pontos de estrangulamento e propunha um plano de ações estratégicas para as regiões. Ou seja,apresentava um elenco de diretrizes devidamente compactuadas com a sociedade e os territórios regionais e suas CÂMARAS TEMÁTICAS de Capacitação Profissional, de Pesquisa e Desenvolvimento e de Crédito e Planejamento do Estado.

A partir daí, foram criados nas diferentes regiões os FÓRUNS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL INTEGRADO (FDRI), caracterizando-se como uma ampla rede de cooperação em escala entre as entidades facilitadoras e os agentes de mudança⁷. Esta organização funcionou como uma espécie de 'guarda-chuva' da complexa rede de organizações e agentes de mudança, passando pelos órgãos governamentais e da sociedade civil, presentes e atuantes em todas essas microrregiões⁸.

No início do século XXI, ressurge com mais ênfase e conduzido pelo poder executivo estadual, um debate envolvendo o desenvolvimento e o planejamento regional, pautado na descentralização e na regionalização do desenvolvimento. A partir dele, o Estado estaria mais próximo das regiões, atuando como indutor do desenvolvimento, na busca de uma distribuição mais igualitária entre as regiões do Estado, corroborando o processo de governança pública que permeia os paradigmas da administração pública contemporânea.

⁷ SIEBERT, Cláudia. Desenvolvimento Regional em Santa Catarina: reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau: ED.FURB, 2001.

⁸ BIRKNER, W.M.K. Capital social em Santa Catarina: a experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado. Blumenau: FURB, 2006.

5.2.3 **DESCRIÇÃO** DO CASO

Essa experiência é pautada em um novo arranjo institucional que postula no processo de descentralização das funções do Estado para escalas regionais e a efetiva participação da sociedade. Isso se daria através dos Conselhos de Desenvolvimento Regional e seus Comitês Temáticos, na definição das prioridades em termos de programas, projetos e ações voltadas ao desenvolvimento local e regional.

O arranjo institucional proposto pelo governador da Gestão 2003-2006 tinha como estrutura central a implantação de uma reengenharia na administração pública estadual. Assumia a adoção de "um modelo de gestão e estrutura organizacional da administração pública que visasse desburocratizar, descentralizar e desconcentrar os circuitos de decisão, garantindo assim a eficiência e a eficácia dos serviços públicos".

A justificativa estava pautada no centralismo da administração pública estadual; na falta de projetos de desenvolvimento regionalizado, na ausência de participação social e no processo de "litoralização", ou seja, o interior do Estado estaria perdendo dinamismo econômico e demográfico e haveria um adensamento maior na faixa litorânea do Estado.

Em 2003, inicia-se a implantação deste modelo de descentralização administrativa e a regionalização do desenvolvimento, num movimento de incorporação da governança pública ao processo de gestão. Este processo, desde então, envolveu quatro períodos administrativos.

O candidato ao governo catarinense em 2002 tinha como plataforma de campanha o Plano 15, documento que propunha a criação das Secretarias de Desenvolvimento Regional. Este Plano defendia a reestruturação do Estado com a implementação de novas práticas administrativas pautadas na descentralização e na regionalização do desenvolvimento¹⁰.

As ideias contidas neste Plano foram transformadas em lei e outros instrumentos legais foram aprovados para a operacionalização do modelo descentralizado de desenvolvimento regional, envolvendo o período de 2003 até 2016:

- 2003-2006 criação de 30 Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs)¹¹;
- 2007-2010 criação de mais 06 Secretarias de Desenvolvimento Regional, totalizando 36¹²;
- 2015 2016 transformação das Secretarias de Desenvolvimento Regionais (SDR) em Agências de Desenvolvimento Regional (ADR).

A implantação da nova reengenharia administrativa ocorreu com recursos do orçamento estadual.

Este novo arranjo institucional, que propunha caminhar em direção à governança pública, caracterizou-se pelo envolvimento de forças advindas dos setores públicos (Governo do Estado, Assembleia Legislativa, Prefeitos, Vereadores), empresarial, acadêmico e da sociedade civil organizada.

⁹ MATTEDI, Marco A., RUDNICK, Luciane T. Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina 2003-2009. Toledo: Informe GEPEC, v.14, n.1, jan-jun, 2010, p.39

¹⁰ SOUZA, Juliana et al. Descentralização orçamentária nas secretarias regionais de desenvolvimento do governo de Santa Catarina: fato ou mito? In: LINS, Hoyêdo. ESTEVAM, Dimas de Oliveira (organizadores). A descentralização dasações públicas em debate. Florianópolis: Editora Insular, 2016, p. 111.

¹¹ Lei Complementar nº 243, de 30/01/2003 e Lei Complementar nº 284, de 28/02/2005.

¹² Lei Complementar nº 381, de 07 /05/ 2007.

¹³ Lei nº 16.795, de 16/12/2015.

5.2.3.1 COM QUE **MÉTODO**?

O processo de reestruturação administrativa do Estado de Santa Catarina "configura-se numa combinação de elementos do planejamento convencional e alguns elementos novos, vinculados aos conceitos de democracia, descentralização, desconcentração, sustentabilidade e, território."¹⁴

Seu aprofundamento contou com o apoio das teorias de desenvolvimento territorial e estratégias de planejamento participativo, dando ênfase aos atores territoriais no processo de construção do desenvolvimento local e regional.

Buscou-se, através da participação destes atores, organizar e dinamizar os Conselhos de Desenvolvimento Regional,os Comitês Temáticose o Colegiado Regional de Governo (criado em 2016) para que atuassem de forma democrática, em um espaço público e coletivo favorável ao desenvolvimento regional sustentável.

Cabe lembrar que a tomada de decisões sobre determinada ação, projeto ou programa que atenda a uma demanda regional, passa pelo Colegiado Regional de Governo. Este colegiado se reúne mensalmente e encaminha ao Gabinete do Governador e ao Gabinete do Secretário Regional da ADR a ata desta reunião e o relatório de suas atividades. De posse deste relatório, o Secretário Regional submete-o à apreciação do Conselho de Desenvolvimento Regional para análise, debates e priorização deste conteúdo (podendo encaminhar para os Comitês Temáticos para maiores esclarecimentos). Com a de-

vida priorização, cabe ao Secretário Regional da ADR contatar com a Secretaria Setorial, Fundação ou Empresa de Economia Mista do Governo do Estado, no sentido de que estas ações possam ser efetivamente implementadas.

Com a transformação das SDRs em ADRs, foi metodologicamente implementado um estudo do perfil socioeconômico de cada uma das 35 ADRs, permitindo, através de um Portal Estatístico coordenado pela Secretaria de Planejamento do Estado, acessar a dados que facilitam a análise de indicadores de população, desenvolvimento humano, educação, saúde, assistência social, segurança pública, atividades econômicas, mercado de trabalho e renda, geração de riqueza e características da infraestrutura.

As ADRs construirão, a partir dos dados constantes no Portal Estatístico Regional, as Agendas Regionais de Desenvolvimento com a participação da sociedade civil. Elas sintetizarão uma concertação de compromissos intragovernamentais e deste com a sociedade civil, nos distintos setores de atuação do Governo¹⁵. Esse documento terá ações que serão executadas a partir da definição de instrumentos, parcerias, recursos, responsabilidades e cronograma de execução.

Pode-se dizer que a iniciativa catarinense sofreu ao longo dos anos várias reorientações políticas e metodológicas implementadas através de quatro reformas administrativas.

¹⁴ BUTZKE, Luciana et al. Qual desenvolvimento territorial sustentável para Santa Catarina? As Secretarias de Desenvolvimento Regional em questão, 2009, p. 3

¹⁵ O Programa Crescendo Juntos será desenvolvido pelas ADRs, objetivando integrar os programas, os projetos e as ações de desenvolvimento socioeconômico, promover o crescimento e a geração de riqueza na economia local e regional, bem como estimular a geração de empregos formais e a criação de novas empresas e o empreendedorismo, com a efetiva participação dos atores sociais da região.

5.2.3.1.1 PRIMEIRA REFORMA ADMINISTRATIVA

O processo da descentralização administrativa foi debatido com a sociedade catarinense na campanha eleitoral ocorrida em 2002, tendo sido seu projeto de lei elaborado pelo poder executivo, debatido e aprovado pela Assembleia Legislativa (Lei Complementar nº 243, de 30 de janeiro de 2003).

Assim, neste novo modelo de governança pública cabia às 29 SECRETARIAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL (SDR's): a regionalização do planejamento e a execução orçamentária; a articulação que resulte no engajamento, integração e participação das comunidades, com vistas ao atendimento das demandas nas suas áreas de atuação; o acompanhamento das audiências do Orçamento Estadual Regionalizado, bem como, a motivação do desenvolvimento econômico e social, com ênfase no planejamento, fomento e indução à geração de emprego e renda na região.

Cada SDR tinha, em sua estrutura organizacional, um CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL (CDR), que traduzia a busca pelo fortalecimento da governança pública – com envolvimento da sociedade e dos poderes públicos instituídos em direção a um projeto de desenvolvimento mais participativo em cada região do Estado.

Esta estrutura organizacional é um órgão de deliberação coletiva, de aconselhamento, orientação e formulação de normas e diretrizes para a execução de programas e ações voltadas ao desenvolvimento regional. A sua composição enfatiza a participação dos poderes públicos municipais (prefeito e presidente da Câmara de Vereadores) e 02 (dois) representantes da sociedade civil organizada, nomeados por decreto do chefe do Poder Executivo Estadual, por um período não superior a 04 (quatro) anos, sob a presidência do Secretário da SDR.

Os CDRs podem ter Comitês Temáticos (CT), que serão constituídos por especialistas oriundos do meio acadêmico, do empresariado, do poder público e da sociedade civil que, pelos seus conhecimentos, possam contribuir com embasamento técnico para que os conselheiros possam tomar a melhor decisão.

Em 2004, para o aprofundamento deste processo de gestão, o governador, através da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPG/SC) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) implantou uma nova estratégia de planejamento para o desenvolvimento regional, que buscava transformar as regiões administrativas em polos de desenvolvimento sustentável. Foi criado então o Projeto Meu Lugar, que tem como princípios a valorização do desenvolvimento endógeno e do capital social dos territórios e o envolvimento da comunidade regional no planejamento. 16

A parceria PNUD – Governo de Santa Catarina no Projeto Meu Lugar foi concebida a partir da "necessidade identificada pelo governo do Estado de Santa Catarina de dotar a política de regionalização administrativa e descentralização do processo de desenvolvimento de tecnologias e estratégias administrativas adequadas para promoção do desenvolvimento territorial/local catarinense."¹⁷

Ao longo de 2003 e 2004, esse projeto foi executado de forma piloto em duas SDRs (São Joaquim e Concórdia). O trabalho consistiu em promover um processo de planejamento do desenvolvimento regional com base numa metodologia de planejamento participativo: mobilização; análise participativa da realidade; elaboração do Plano de desenvolvimento; gestão e monitoramento.

Este Projeto durou 24 meses e a operacionalização das ações previstas no Projeto foram orçadas em R\$ 3.263.547,00 (três milhões, duzentos e sessenta e três mil e quinhentos e quarenta e sete reais)¹⁸.

¹⁶ TURNES, Valério et al. Projeto meu lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis: Cidade Futura, 2004.

¹⁷ SANTA CATARINA. SPG; PNUD. Projeto de Cooperação Técnica. Descentralização Administrativa e Regionalização do Processo de Desenvolvimento Catarinense. Brasília: dez. 2004, p. 7.

¹⁸ Idem, p. 28.

Neste momento, um novo desafio estava posto à nova estrutura administrativa estadual: a elaboração descentralizada do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007. Isto porque, tradicionalmente, o PPA era elaborado por técnicos das Secretarias Setoriais sob a coordenação da Secretaria do Planejamento e Gestão (SPG), agora deveria ser elaborado também pelas Secretarias Regionais.

Isto exigiu, por parte da Secretaria de Planejamento (SPG), um esforço de capacitação dos técnicos das SDRs, dos membros dos CDRs, notadamente os representantes da sociedade civil, para que compreendessem toda a metodologia para elaboração deste instrumento de planejamento.

A metodologia escolhida foi a "árvore de problemas", tomando por base os problemas identificados quando da elaboração do Plano 15, em meio a problemas, dificuldades e desafios que necessitavam ser vencidos, pelo fato da administração pública estar muito apegada ao modo de fazer tradicional e não ao modo de fazer relacionado com a governança pública.

O resultado foi a apresentação de demandas que se diferenciavam, conforme a estruturação e a densidade institucional da SDR. Isto levou o governo do Estado a utilizar um dispositivo legal (a Lei Complementar nº 157, de 9 de setembro de 1997), e realizar audiências públicas regionais para definição do orçamento estadual.

Assim, foram realizadas audiências públicas nas 29 SDRs. Nessas audiências, as ações propostas foram apresentadas por áreas e priorizadas pelos presentes e inseridas no Orçamento Estadual.

Paralelamente, a SPG ao identificar a frágil articulação e integração entre as Secretarias Centrais, as Regionais e a sociedade civil, lançou o PROJETO CARAVANA DO DESENVOLVI-MENTO DE SANTA CATARINA.

Este Projeto objetivava "criar e consolidar canais eficientes de comunicação entre instituições públicas governamentais e não governamentais de fomento ao desenvolvimento com os diferentes segmentos das sociedades regionais." ¹⁹

O público alvo das Caravanas eram: os representantes dos CDRs; Prefeituras Municipais, Associações de municípios; Agências e Fóruns Regionais de Desenvolvimento; universidades regionais; empresários e entidades representativas da classe empresarial; organizações não governamentais e representantes da sociedade civil organizada. Ela representava o início do planejamento regional, que seria efetivado com a realização do diagnóstico e a formulação de ações estratégicas distribuídas regionalmente.

5.2.3.1.2 A SEGUNDA REFORMA ADMINISTRATIVA

A segunda reforma, aprovada pela Lei Complementar nº 284, de 28 de fevereiro de 2005, contou com o apoio de um diagnóstico elaborado pelo Ministério do Planejamento. Tal diagnóstico apontou inúmeras fragilidades e problemas de gestão nos Estados brasileiros.

Este Programa delineou o conteúdo desta Reforma, ampliando o teor da primeira reforma. Contou também com a participação de atores políticos, da sociedade civil representada junto aos CDRs (a partir das demandas apresentadas), a ação do PNUD e do Programa Cícerus - Modernização e Fortalecimento da Gestão do Estado.

Cabe ressaltar que este Programa estava sob a coordenação da Secretaria de Planejamento e Gestão de Santa Catarina e objetivava dar ao Estado um novo perfil de atuação, transformando-o em promotor do desenvolvimento com inclusão social e era constituído por técnicos especializados das diferentes Secretarias e Instituições Estaduais.

Este novo modelo de gestão da administração pública Estadual está assentado "na introdução de novas práticas gerenciais, elegendo a gestão por projetos, baseada em resultados como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os órgãos e entidades públicos a objetivos e resultados" (Art.3º da LCP 284/2005).

¹⁹ CAZELLA, Ademir A; CARDOSO, Joel Henrique; MATTEI, Lauro. Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento: análise de experiências no Estado de Santa Catarina [2005]. Disponível em: < http://www.aprender.unb.br>.

Esta legislação reza que "a cultura organizacional da Administração Pública Estadual deverá estar fundamentada em uma nova atitude do Estado perante o cidadão e no princípio de que o serviço público existe para servir, ser útil e ser um facilitador da sociedade, proporcionando as condições para o pleno exercício das liberdades individuais e o desenvolvimento dos talentos, criatividade, vocações e potencialidades das pessoas e regiões" (Art. 4º da LCP 284/2005).

Este passo de aprimoramento em relação à Primeira Reforma estabeleceu um modelo de gestão que tratou de aspectos conceituais, fortaleceu a descentralização e deu mais poderes aos Conselhos de Desenvolvimento Regional. Cada SDR ganhou uma nova atribuição de elaborar o seu Plano de Desenvolvimento Regional.

Com esta Segunda Reforma a administração estadual foi estruturada em dois níveis: as Secretarias Setoriais, tendo o papel de formular, normatizar e controlar as políticas públicas do Estado, específicas de suas áreas de atuação e o nível de Desenvolvimento Regional, assentado em uma força-tarefa típica, compreendendo as 30 Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional, as quais terão o papel de coordenar e executar as políticas públicas do Estado nas suas respectivas regiões.

5.2.3.1.3 A TERCEIRA REFORMA ADMINISTRATIVA

Esta Reforma foi aprovada pela Lei Complementar nº 381, de 7 de maio de 2007, aprofundando mais uma vez o processo de descentralização administrativa, com a criação de mais 06 SDRs (totalizando 36 Secretarias) e definindo mais adequadamente as competências dos órgãos do Poder Executivo.

Nesta legislação fica assegurada às Secretarias Setoriais a competência para planejar e normatizar as políticas públicas, enquanto que as Secretarias Regionais passariam a atuar como Agências de Desenvolvimento, devendo executar, supervisionar, coordenar e controlar as políticas elaboradas pelas Setoriais.

É importante observar que, segundo "o arcabouço legal, a SDR é um órgão executivo do governo estadual em cada região administrativa e dela se espera que execute a função de articulação das ações dos diferentes agentes, induzindo e promovendo o desenvolvimento regional, a partir das políticas públicas definidas pelas Secretarias Setoriais"²⁰.

5.2.3.1.3 REFORMA ADMINISTRATIVA NA GESTÃO 2015/2018

A Lei Complementar nº 534, de 20 de abril de 2011, definiu uma nova reforma administrativa para Santa Catarina, mantendo as 36 Secretarias de Desenvolvimento Regional, dando continuidade à gestão descentralizada do seu antecessor.

Em 2015, após ser reeleito, o governador encaminha Projeto de Lei nº 0260 em cuja Exposição de Motivos justifica as transformações das SDRs em Agências de Desenvolvimento Regional a partir de duas necessidades prementes: controlar os gastos públicos e melhorar a eficiência da gestão pública²¹.

A melhoria da gestão pública dar-se-á com:
a) união das ADRs com as autarquias e outros
órgãos do governo que não estavam integrados
a este processo, especialmente CASAN (Companhia Catarinense de Águas e Saneamento),
CELESC (Centrais Elétricas de Santa Catarina),
FATMA (Fundação Estadual do Meio Ambiente), Policia Militar, EPAGRI (Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa
Catarina) e CIDASC- Companhia Integrada de
Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina);
b) maior agilidade nos processos administrativos
por meio de uma comunicação mais ativa entre

²⁰ DIAS, Taisa, CARIO, Silvio A. Uma década do marco-institucional-legal do modelo de gestão descentralizada em Santa Catarina: sinais de governança pública. In: LINS, Hoyêdo. ESTEVAM, Dimas de Oliveira (organizadores). A descentralização dasações públicas em debate. Florianópolis: Editora Insular, 2016, p. 93.

²¹ MATTEI, Lauro. Mudanças recentes na política de descentralização do Estado de Santa Catarina. X Encontro da Economia Catarinense. Blumenau. Furb, maio 2016, p.13.

as ADRs e as Secretarias de Estado; c) mudanças na estrutura administrativa visando evitar a sobreposição de funções, dando maior flexibilidade às agências.

Para isto, haveria necessidade de: a) mudanças na natureza jurídica dos órgãos regionais, com as SDRs deixando de ser secretarias de Estado e passando a ser Agências de Desenvolvimento; b) alterações na estrutura administrativa dos órgãos visando torná-los mais dinâmicos e eficientes; c) readequação das atribuições dos Conselhos de Desenvolvimento Regional; d) mudanças na articulação das ações governamentais, com a criação do Colegiado Regional de Governo; e) extinção de estruturas, como é o caso da SDR da Grande Florianópolis, cujas funções serão absorvidas por secretarias setoriais e pela Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF).

Este Projeto de Lei foi transformado na Lei nº 16.795, de 16 de dezembro de 2015, cujo pre-âmbulo reza que, como órgãos de descentralização da administração pública estadual, as Agências de Desenvolvimento Regional têm a função de "induzir e motivar o engajamento, a integração e a participação da sociedade organizada para, de forma planejada, implementar e executar políticas públicas e viabilizar instrumentos de desenvolvimento econômico e sustentável para a geração de novas oportunidades de trabalho e renda, promovendo a equidade entre pessoas e entre regiões."

Para a Secretaria de Planejamento do Estado esta transformação permitirá a flexibilidade das estruturas para atendimento das peculiaridades e demandas regionais; a dotação dos órgãos de multifuncionalidade, diminuindo, assim, a departamentalização; e dar mais força à implementação do processo de planejamento regional, aperfeiçoando a qualidade e a efetividade na prestação dos serviços públicos²².

5.2.4 SITUAÇÃO ATUAL

O Estado de Santa Catarina apresenta 35 Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs). Cada ADR conta com um Conselho de Desenvolvimento Regional e com um Colegiado de Governo²³.

Com a aprovação da Lei nº 16.795/2015, o Estado de Santa Catarina passou a contar com 35 Agências de Desenvolvimento Regional. Destacam-se, pelo porte, a ADR de Joinville, com 10 cargos comissionados; as ADRs de Blumenau, Chapecó, Criciúma, Itajaí e Lages com 09 cargos cada ma; e as demais ADRs com 06 cargos em cada uma delas.

Em conformidade com a nova legislação, competem às ADRs:

- Elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional, sob a coordenação da Secretaria de Estado do Planejamento;
- Articular suas ações, promovendo a integração do planejamento e das necessidades regionais com as metas do Estado;
- Promover a compatibilização do planejamento e das necessidades regionais com as metas do Estado;
- Executar os programas, projetos e ações governamentais para a consecução de obras e serviços públicos na região de abrangência ou coordenar a sua execução;
- Realizar reuniões periódicas com o Conselho de Desenvolvimento Regional para discutir, propor e planejar assuntos de interesse da região de abrangência;
- Apoiar os Municípios na execução de programas, projetos e ações, com vistas ao desenvolvimento sustentável regional e municipal;
- Apoiar a sociedade civil organizada por meio de convênios, acordos ou instrumentos congêneres;

²² http://www.sc.gov.br/mais-sobre-desenvolvimento-economico/22450-agencias-de-desenvolvimento-regional-de-santa-catarina-tem-novo-regimento-interno. Publicado em 08 de setembro de 2016.

²³ A Secretaria de Desenvolvimento Regional da Grande Florianópolis teve suas competências absorvidas pela Superintendência de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Grande Florianópolis (SUDERF) e pelo Departamento Estadual de Infraestrutura (DEINFRA) e Secretaria Estadual de Educação sediados na Capital do Estado.

- Coordenar a elaboração do Plano
 Estratégico de Desenvolvimento Regional,
 integrando esforços e recursos do Estado,
 dos Municípios, da sociedade civil
 organizada e da iniciativa privada;
- Promover estudos para a instituição de consórcios, bem como de regras de funcionamento desses em âmbito regional;
- Participar da elaboração de programas de pesquisa na área educacional da rede pública do Estado e acompanhar a sua execução, de forma articulada com a Secretaria de Estado da Educação;
- Sistematizar e emitir relatórios periódicos de acompanhamento e controle de alunos, escolas e profissionais do magistério, de construção e reforma de prédios escolares e de aplicação de recursos financeiros destinados à educação, de forma articulada com a Secretaria Estadual de Educação;
- Realizar estudos e levantamentos socioeconômicos com o objetivo de mapear as áreas demandantes da habitação popular, de forma articulada e em conjunto com a Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação e Companhia de Habitação do Estado de Santa Catarina;
- Orientar os agentes produtivos e os Municípios quanto às opções de financiamento e incentivos financeiros disponíveis nos bancos e nas agências oficiais, especialmente no Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), na Agência de Fomento do Estado de Santa Catarina (BADESC), nos fundos estaduais e federais, nos Programas de Desenvolvimento da Empresa Catarinense (PRODEC) e PRÓ-EMPREGO e outros que venham a ser instituídos, assim como nos programas mantidos pela União.

As Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) estão vinculadas ao Gabinete do Governador e suas gerências de atividades finalísticas estão subordinadas administrativamente ao Secretário Executivo de cada Agência e, tecnicamente, às Secretarias de Estado de acordo com a competência de cada uma. Os termos de convênios, de fomento ou de colaboração que envolva repasse de recursos estaduais aos Municípios deverão ser firmados pelos Secretários Executivos das ADRs.

Integram a estrutura de cada ADR um Colegiado Regional de Governo (CGO) e um Conselho de Desenvolvimento Regional (CDR).

Uma das grandes novidades na transformação das SDRs em ADRs foi a instituição dos Colegiados Regionais de Governo (CGO) que são integrados por representantes de diferentes órgãos estaduais instalados na região e representam uma grande ferramenta do Estado para alinhar demandas e propor soluções para problemas em comum das regionais, além da otimização da aplicação dos recursos públicos.

Assim, os responsáveis pela administração de órgãos estaduais presentes em cada região, como: CASAN, EPAGRI, CIDASC, Defesa Civil, FAT-MA, CELESC, Secretaria de Estado da Fazenda, Corpo de Bombeiros Militar, Delegado Regional de Polícia e Comandante da Polícia Militar reunir-se-ão, mensalmente, sob a presidência do Secretário Executivo da ADR.

Entre as competências atribuídas ao CGO destacam-se: apoiar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual; discutir os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional; apoiar o funcionamento dos consórcios na respectiva região; e discutir a atuação dos órgãos integrantes do Colegiado na respectiva região de abrangência.

Os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDR) tem com a transformação das SDRs em ADRs "resgatado o papel fundamental de atuarem como articuladores do desenvolvimento regional, discutindo e encaminhando aos órgãos setoriais questões necessárias ao desenvolvimento das diferentes regiões do Estado", nas palavras do gerente de Modernização Organizacional da Secretaria do Planejamento, Luiz Carlos Pacheco²⁴

Assim, o Decreto nº 856, de 06 de setembro de 2016, em seu artigo 9º, reza que "o CDR é um órgão consultivo de apoio, discussão, orientação, análise, articulação, definição e encaminhamento de matérias relacionadas a proposições e ações com foco no desenvolvimento regional."

Entre as competências dos CDRs destacam-se: apoiar a elaboração do Plano de Desenvolvimento Regional, do Plano Plurianual e do Orçamento Anual; discutir os planos e programas relativos ao desenvolvimento regional;apoiar o funcionamento dos consórcios na respectiva região; definir as prioridades de intervenções das funções públicas de interesse comum e em incentivar, orientar e apoiar programas de novos empreendimentos na região.

Os membros-natos de cada CDR serão: o Secretário Executivo da ADR; os Prefeitos Municipais, os Presidentes das Câmaras de Vereadores da região de abrangência e dois representantes por município da sociedade civil organizada (ficando assegurada a representatividade dos segmentos culturais, políticos, ambientais, econômicos e sociais). É

importante ressaltar que suas reuniões são itinerantes, ocorrendo uma vez em cada município membro, normalmente no intervalo de trinta dias. As mesmas são abertas ao público em geral, que pode manifestar-se, mas sem direito ao voto.

É importante observar que o Conselho é um espaço público coletivo, no qual, conceitualmente, se legitima a participação da sociedade na direção do desenvolvimento da região, cabendo aos conselheiros representantes do Estado, do mercado e da sociedade civil organizada a responsabilidade pela definição das diretrizes a serem priorizadas, dos projetos e ações do Governo na região²⁵.

Depreende-se ainda que o Conselho é um espaço onde a sociedade pode debater e tomar decisões acerca dos projetos e programas inerentes às políticas públicas definidas para o desenvolvimento das regiões catarinenses, demonstrando que há um movimento embutido no processo da descentralização em direção a uma GOVERNANÇA PÚBLICA – aproximando os diferentes atores (governo, sociedade e mercado) na definição das prioridades em termos de programas, projetos e ações voltados ao desenvolvimento da região.

²⁴ A http://www.sc.gov.br/mais-sobre-desenvolvimento-economico/22450-agencias-de-desenvolvimento-regional-de-santa-catarina-tem-novo-regimento-interno. Publicado em 08 de setembro de 2016

²⁵ DIAS, Taisa, CARIO, Silvio A. Uma década do marco-institucional-legal do modelo de gestão descentralizada em Santa Catarina: sinais de governança pública. IN: LINS, Hoyêdo Nunes, ESTEVAM, Dimas de Oliveira (organizadores). A descentralização das ações públicas. Florianópolis: Editora Insular, 2016, p.95.

5.2.5 **CONCLUSÕES** E LIÇÕES APRENDIDAS

A instituição do processo de descentralização administrativa em Santa Catarina permitiu valorizar potenciais locais, identificar e mediar interesses, favorecendo a criação de uma nova lógica de desenvolvimento baseada na cooperação entre atores sociais, na formação de redes de empreendedores e no aumento da competitividade territorial.

Esta constituição mostrou-se uma iniciativa inovadora e um imenso desafio, onde aos apoios e expectativas somaram-se as críticas e a significativa resistência imposta pela estrutura administrativa tradicional²⁶.

Entre os benefícios decorrentes deste processo de descentralização podem-se citar:

- O fortalecimento institucional do Estado, por meio da sinergia com a sociedade civil organizada no âmbito municipal e regional, em um movimento em direção a governança pública.
- O fortalecimento da identidade da região e a solidariedade entre os municípios membros.
- A aproximação do governo estadual com os municípios mais distantes da capital do Estado. Intensificação do diálogo do Governo do Estado com os Prefeitos Municipais e demais lideranças regionais e locais; maior representatividade governamental na região com a consequente diminuição dos deslocamentos a Florianópolis – Capital do Estado, dos prefeitos municipais, que passaram a ser atendidos pelos Secretários Regionais.

- O processo de planejamento regional e as iniciativas de regionalização do orçamento estadual estão estimulando uma maior integração do Plano Plurianual nas esferas municipal, regional e estadual.
- A realização das audiências públicas para definição de prioridades para o Orçamento Regionalizado, juntamente com a Assembleia Legislativa, no período 2003-2015, mobilizando 12.750 pessoas das SDRs e priorizou 1.276 ações²⁷.
- A implementação da descentralização orçamentária, ainda que de forma paulatina.
- A racionalização dos processos de gestão, tornando-o mais aberto, mais próximo do cidadão e por essa razão mais transparente.
- As relações de proximidade oportunizam a valorização das empresas locais, permitindo maior celeridade nos processos administrativos e contratações e, por fim, facilitam a construção de diagnósticos mais precisos da realidade das regiões e do estado.
- A oportunidade das empresas locais de participar e concorrer nos processos licitatórios das SDRs, contribuindo para a distribuição de renda na região.
- A presença da estrutura governamental estadual próxima dos municípios e da região, superando as distâncias de até 500 km da capital do Estado para apresentar um projeto ao Governo do Estado e reduzindo custos de locomoção e de tempo.

²⁶ TURNES, V. A. Avaliação dos 10 anos de implantação da descentralização Administrativa do Governo do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 15 de julho de 2014

²⁷ Goularti, Jualiano Giassi. AS SDRs e a experiência do orçamento regionalizado. In: LINS, Hoyêdo Nunes, ESTEVAM, Dimas de Oliveira (organizadores). A descentralização das ações públicas. Florianópolis: Editora Insular, 2016, p.129-149.

- A potencialização econômica dos municípios, principalmente os de menor porte, que são sedes das SDRs/ADRs, seja pelas obras públicas, pelo poder de atratividade, pela viabilidade ou pela circulação das pessoas ou pela economia de gastos com deslocamentos a Florianópolis.
- A realização de obras como construção de centros de eventos, ginásios de esportes, pavimentação de estradas, reformas de escolas, destinação de recursos para hospitais, realização de feiras e exposições são citadas como resultados da ação das SDRs.

As Secretarias Regionais foram concebidas para atender todos os municípios catarinenses, estabelecer relações com as representações políticas locais e articular demandas da sociedade regional, tendo como ambiente de mediação política e representação os Conselhos de Desenvolvimento Regional (CDRs), que contam com o apoio dos Comitês Temáticos.

Os Conselhos foram concebidos e compreendidos como um novo espaço político e técnico voltado à mediação dos interesses regionais, ou seja, uma nova governança - peças chaves para o sucesso da estratégia de descentralização administrativa catarinense.

O Conselho de Desenvolvimento Regional, como uma estrutura de governança, é um fórum de debates e planejamento do desenvolvimento regional, tendo papel estratégico para o desenvolvimento regional e estadual, onde são sub-

metidos os projetos locais e de âmbito regional à apreciação dos conselheiros, inibindo a formulação de demandas de duvidoso interesse público. Ocorre a troca de experiências e informações entre os municípios, que tem promovido o aumento do conhecimento e criatividade.

Esta nova forma de gestão constrói um ambiente de cooperação e de governabilidade, cria um círculo virtuoso e sinérgico de participação de vários atores sociais, que encontram nos Conselhos de Desenvolvimento Regional – espaço de mediação das demandas locais e regionais²⁸ em direção à construção de uma governança administrativa.

As reuniões dos CDR's são momentos importantes no processo de descentralização do Governo e do planejamento do desenvolvimento regional, cujas reuniões ocorrem mensalmente e sempre em um município da região. Estas reuniões são momentos de contato entre o Governo e a sociedade e entre todos os setores envolvidos, agentes políticos, técnicos e sociais. As reuniões propugnam se pautar sobre os interesses regionais, sociais, econômicos, políticos, culturais e ambientais²⁹.

Embora os CDR's tenham a participação efetiva dos municípios, por meio dos prefeitos, dos presidentes das câmaras municipais (membros natos), e de dois representantes da sociedade civil, esta representatividade da sociedade deve ser aprimorada, como premissa básica de um processo de descentralização³⁰.

²⁸ PIRES, Anita. Entrevista dada ao Jornal O Imparcial de São Luiz - Maranhão em 19 de maio de 2008.

²⁹ MOREIRA, Paulo Odair. Descentralização administrativa: o caso da 26ª SDR de Canoinhas, Contestado. Geographia Opportuno Tempore. Londrina. V 1, número especial, jul/dez, 2014, p. 502.

³⁰ Idem, p. 502.

De acordo com o Relatório do governo (2010), nos sete anos de experiência, todo projeto ou ação, celebração de convênio, financiamento ou parceria do Estado com qualquer município ou entidade foi executado após a aprovação do Conselho, mesmo os recursos orçamentários resultantes das transferências voluntárias, desvinculados do plano orçamentário do Estado. A decisão sobre a aplicação dos recursos estaduais e até mesmo os recursos federais, bem como os rumos de seu plano de desenvolvimento está nas mãos dos Conselheiros³¹.

Os Conselheiros contam com os Comitês Temáticos que representam um conjunto de atores sociais envolvidos e comprometidos com o trabalho em cada dimensão do desenvolvimento territorial. São os comitês que darão o ritmo e as respostas às fases de: análise participativa da realidade, elaboração do plano de desenvolvimento, formulação e gestão dos projetos resultantes³², emitindo pareceres sobre temas técnicos mais complexos, subsidiando os conselheiros na tomada de decisões.

É importante destacar que em pesquisa realizada por Rudnick (2010) foi constatado que há consenso sobre a relevância dos Comitês Temáticos (CT) tendo em vista seu caráter técnico para a tomada de decisões dos Conselheiros. É considerado um órgão técnico que faz o estudo de viabilidade. Trata-se de um estudo prévio sobre os projetos que serão encaminhados ao Conselho, onde 100% dos pareceres do CT foram aprovados pelo CDR. Eles definem dentro de sua área de atuação se os projetos encaminhados são de relevância para a sociedade local.³³

A referida pesquisadora constatou que as SDRs que receberam mais investimentos foram aquelas cujos CTs são formados por representantes das entidades acadêmicas e outras instituições, cujos saberes foram fundamentais e demonstram a importância das parcerias entre as instituições regionais e o Estado.³⁴

Tanto os membros dos CDRs, quantos os profissionais que atuam nos CTs atuaram no processo de elaboração dos 30 Planos de Desenvolvimento Regional no período 2003-2005, decorrente da parceria com o PNUD, com uma metodologia participativa, em que foram envolvidos mais de 30 mil pessoas em suas diversas fases, tendo sido previamente capacitados para atuarem como atores territoriais.

É importante destacar que a construção dos Planos de Desenvolvimento Regional em cada SDR, pelos seus técnicos, conselheiros, membros dos comitês temáticos e da sociedade civil organizada, conhecedores da realidade regional, permitiu a sistematização de informações e a construção de novas relações interinstitucionais, estimulando a construção de uma cultura de desenvolvimento a partir da noção de capital social. Além disso, permitiu ao Estado compreender melhor as peculiaridades de cada território e estabelecer políticas que atendam as demandas específicas e estratégias comuns a cada região.

Este modelo de gestão instaurado a partir de 2003 em Santa Catarina tem encontrado alguns desafios que emergem de práticas administrativas, decorrente de uma cultura política conservadora, centralizadora e corporativista da

³¹ SANTA CATARINA. Descentralização: a Nova Ótica da Gestão Pública, 2010, p. 27.

³² SILVEIRA, Maria da Graça B. Gestão descentralizada e desenvolvimento regional: a experiência na região de Curitibanos. Dissertação de Mestrado em Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, da Universidade do Estado de Santa Catarina, 2010, p. 70.

³³ RUDNICK, Luciane T. A politica de descentralização administrativa e o desenvolvimento regional em Santa Catarina. Dissertação Mestrado em Desenvolvimento Regional. UNC. Canoinhas, 2010, p. 109-110.

³⁴ Idem, p. 116.

estrutura pública e de uma cultura assistencialista e paternalista da sociedade diante da visão do desenvolvimento regional.

Entre os pontos de fragilidade/entraves encontrados nestes anos de implementação desta proposta descentralizadora da gestão pública, podem-se citar:

- A falta de critérios objetivos e transparentes para a distribuição orçamentária, com o consequente aumento do volume de recursos a serem utilizados pelas SDRs/ ADRs para a implementação de seus planos de desenvolvimento, é um elemento que coloca em risco o processo de descentralização.
- A frágil sintonia entre o planejamento regional, orçamento estadual e a execução financeira. Isto pode ser traduzido numa descentralização orçamentária que manteve a centralização dos recursos nas Secretarias Setoriais (84,5%) e descentralizou em favor das regionais apenas 3,17% no período 2003-2013³⁵.
- O percentual reduzido de recursos orçamentários direcionados para as SDRs, ao longo dos anos, pois no período de 2005-2007, apenas 29,33% foram realizados; no período 2008-2011, foi aplicado 32,10% do orçamento; de 2012-2015, do orçamento colocado à disposição apenas 25,01% tinham sido empenhados³⁶.
- O CDR aprova, mas quem decide o que será efetivamente executado é o Governo Estadual. Como resultado temse um número significativo de demandas

- aprovadas e que, normalmente, não são contempladas com recursos públicos e um desinteresse por parte dos conselheiros de efetivamente participar do Conselho.
- Os membros do Conselho foram perdendo a visão regional e passaram a valorizar a defesa dos interesses municipais, demonstrando desconhecimento das suas atribuições e do papel no Conselho neste contexto regional. Pode-se dizer quea partir de 2011, quando da revisão dos PDRs, de forma mais técnica e gerencial pela SPG, a participação dos conselheiros ficou menos efetiva e mais superficial, que na fase anterior.
- A definição dos conselheiros que representam a sociedade civil de cada município precisa ser revista. É preciso promover uma maior divulgação no âmbito local, permitindo a discussão e definição das entidades mais significativas de cada município e que, mereçam assento no CDR. Neste sentido, faz-se necessário o estabelecimento de alguns critérios que favoreçam a legitimação social e política dos representantes destas entidades, sob pena de fragilizar o processo de governança administrativa.
- Não há mecanismos estabelecidos que propiciem o monitoramento e a avaliação da ação dos CDRs. Estas ferramentas poderiam propiciar a tomada de ações corretivas, em tempo adequado, que pudessem contribuir para o empoderamento político e para o funcionamento técnico adequado destas instâncias.

³⁵ SOUZA, Juliana, CARIO, Silvio Antonio. RAMOS, Ivonete. Descentralização orçamentária nas Secretarias Regionais de Desenvolvimento do Governo de Santa Catarina: Fato ou Mito? IN: LINS, Hoyêdo Nunes, ESTEVAM, Dimas de Oliveira (organizadores). A descentralização das ações públicas. Florianópolis: Editora Insular, 2016, 116-126.

³⁶ Goularti, Jualiano Giassi. As SDRs e a experiência do orçamento regionalizado. In: LINS, Hoyêdo Nunes, ESTEVAM , Dimas de Oliveira (organizadores)A descentralização das ações públicas. Florianópolis: Editora Insular, 2016, p.145

- A capacitação continuada dos membros dos CDRs mostra-se necessária, uma vez que o exercício da função de conselheiro demanda esforços para a mudança da cultura tradicional de gestão (centralizada, com baixo nível de integração e personalizada) e a incorporação de um novo paradigma baseada na autonomia e na cooperação entre entres públicos e privados (governança). Este avanço só pode ser obtido a partir de um amplo esforço de educação política e capacitação profissional, que envolva gestores, técnicos e conselheiros regionais.
- A dificuldade de integração, cooperação e estabelecimento de sinergias entre os CDRs, a não aproximação com os conselhos setoriais existentes na região tem provocado o isolamento deste CDR e a dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros na região.
- A ausência de uma política de comunicação permanente faz com que as ações dos CDRs e das SDRs não sejam conhecidas nas regiões, contribuindo para o surgimento de disfunções e distorções em relação ao papel e mandato dos conselheiros.
- O quadro de servidores efetivos em quantidade inferior a demanda; alta rotatividade dos ocupantes dos cargos comissionados; cargos comissionados sem a qualificação técnica necessária para atender as funções exigidas.

- A indicação de gestores e cargos de confiança a partir de critérios exclusivamente partidários. Estudos realizados pela SPG destacam a elevada rotatividade nos cargos das SDRs, pois, no período de 2008 a 2012, dos 273 cargos de atividades meio e de atividades finalísticas das 36 SDRs, houve 724 substituições nos 4 níveis de estrutura das SDRs.
- Uma baixa integração e articulação entre as Secretarias Setoriais e as SDRs, resultando em duplicidade de esforços, excesso de trâmites burocráticos que reduzem a eficiência e eficácia da gestão pública, ratificando posturas identificadas com a estrutura centralizada tradicional.
- Os Planos de Desenvolvimento Regional (PDRs) não estão sendo utilizados como instrumentos de referência para a gestão regional, não havendo um alinhamento destes com os planos de desenvolvimento municipal e estadual.
- Não implementação de critérios que permitam monitorar e avaliar a execução das metas propostas nos PDRs.
- Pouca articulação entre as SDRs estabelecidas em uma mesma macrorregião, o que dificulta a visão integrada dos problemas e potencialidades, dificultando o estabelecimento de ações que permitam a soluções dos desafios comuns.





CASO 3

PLANEJAMENTO E
GESTÃO TERRITORIAL:
APRENDIZAGENS COM
EXPERIÊNCIAS NA COLÔMBIA

COLÔMBIA



CASO 3

5.3 PLANEJAMENTO E GESTÃO TERRITORIAL: APRENDIZAGENS COM EXPERIÊNCIAS NA COLÔMBIA

COLÔMBIA

RESUMO EXECUTIVO

A Colômbia tem se destacado no cenário latino-americano pelas iniciativas realizadas no país buscando promover democratização, desenvolvimento e qualidade de vida em cidades e territórios.

A participação cidadã no planejamento e na gestão territorial é peça-chave dessas iniciativas. Além disso, destacam-se a transparência na gestão e no acesso a serviços públicos; a mediação de conflitos; o combate à corrupção; a promoção da confiança nas relações; a criação e o aprimoramento constante de instrumentos de planejamento e monitoramento da qualidade de vida e do desenvolvimento; a produção e a difusão de informações e indicadores de desenvolvimento e, sobretudo; a articulação entre governos, cidadãos, mídia, organizações empresariais e da sociedade civil em torno de desafios e objetivos comuns.

Entre os instrumentos previstos pela Constituição de 1991 para propiciar a participação cidadã estão os Conselhos Territoriais de Planejamento, CTPs. Estes Conselhos, de caráter consultivo, são constituídos em cada território do país, coordenados e apoiados por um órgão do governo nacional. O governo também incentiva a elaboração de Planos de Desenvolvimento Territorial em cada região e desenvolve instrumentos para apoiar sua realização e monitoramento. Isso inclui mecanismos >>>



5.3.1 APRESENTAÇÃO DO CASO

>> de transparência e informação, elaboração de indicadores e aperfeiçoamento do marco legal relativo à participação.

Além de iniciativas coordenadas pelo governo central, os governos locais têm desenvolvido novas formas de participação cidadã na administração pública, no âmbito do processo de descentralização em curso no País. Organizações da sociedade civil, articuladas em redes locais e nacionais, também vem propondo e realizando instrumentos e canais para a produção de informações, a tomada de decisão e o monitoramento das condições de vida dos cidadãos, da qualidade da gestão pública e dos planos de desenvolvimento territorial.

Em alguns territórios da Colômbia, os avanços são mais visíveis. É o caso da região de Medellín, na qual a articulação de diversos atores e instrumentos, de maneira continuada e aperfeiçoada ao longo dos anos, tornou a cidade reconhecida internacionalmente por seus resultados no planejamento e na gestão urbana. Embora ainda enfrente muitos desafios, a cidade antes conhecida pela violência e corrupção associada ao tráfico de drogas, e por enormes desafios sociais e urbanos, alcançou melhorias impressionantes.

Em outros territórios, embora haja novos instrumentos implantados, limites tradicionais da cultura política, conflitos entre segmentos da sociedade e problemas na condução dos processos participativos limitam os resultados.

As aprendizagens com avanços e limites dessas experiências são relevantes para outros países, especialmente na América Latina, os quais compartilham diversas características da cultura política e de administração pública colombiana.

Em meio ao processo de democratização da Colômbia, nas últimas décadas, o país vem experimentando diversas formas de participação cidadã no planejamento e na gestão territorial.

Várias iniciativas neste sentido tem sido coordenadas pelo governo central. Além disso, os governos locais têm desenvolvido novas formas de participação cidadã na administração pública, no âmbito do processo de descentralização em curso. Organizações da sociedade civil, articuladas em redes locais e nacionais, também vem propondo e realizando instrumentos e canais para a produção de informações, a tomada de decisão e o monitoramento das condições de vida dos cidadãos, da qualidade da gestão pública e dos planos de desenvolvimento territorial.

Em alguns territórios – cidades ou regiões – do país, os avanços são mais visíveis. Em outros, embora haja novos instrumentos implantados, limites tradicionais da cultura política, conflitos entre segmentos da sociedade e problemas na condução dos processos participativos limitam sobremaneira os resultados.

As aprendizagens, em todos os casos, permitem reflexões relevantes para as iniciativas na Colômbia e em outros países, especialmente na América Latina, os quais compartilham diversas características da cultura política e de administração pública colombiana.

A seguir, apresenta-se (i) os Conselhos Territoriais e Planejamento e seu papel na elaboração e monitoramento dos Planos de Desenvolvimento Territorial, na Colômbia; e (ii) a destacada experiência de Medellín no planejamento e na gestão urbana - sintetizando-se algumas das aprendizagens decorrentes de sua implementação.

5.3.2 SITUAÇÃO INICIAL

A Constituição Política da Colômbia, de 1991, estabeleceu mecanismos para garantir a participação cidadã no planejamento e na gestão territorial.

Os Conselhos Territoriais de Planejamento (*Consejos Territoriales de Planeación*), CTPs, foram instituídos na Colômbia na década de 1990 e seguem em funcionamento até os dias atuais.

O objetivo de sua criação foi o de estabelecer um canal de representação da sociedade civil no sistema de planejamento territorial, particularmente na elaboração dos Planos de Desenvolvimento e no seu monitoramento e avaliação.

Os Conselhos foram previstos formalmente na Constituição Política da Colômbia, de 1991, em seu artigo 340, complementado pelas Leis 152, de 1994, e 388, de 1997. A constituição dos Conselhos em cada território é obrigatória e seu caráter é consultivo.

Foram então constituídos em cada território do país, sob coordenação de um órgão do governo nacional. O governo também passou a incentivar a elaboração de Planos de Desenvolvimento Territorial, em cada região e a desenvolver instrumentos para apoiar a realização e o monitoramento desses Planos. Isso incluiu mecanismos de transparência e informação, elaboração de indicadores e tentativas de aperfeiçoar o marco legal relativo à participação.

Em cada território, há outras iniciativas de planejamento e gestão territorial, com diferentes graus de participação cidadã e de articulação entre si. O caso de Medellín é um exemplo.

Medellín é uma cidade de cerca de 2,5 milhões de habitantes, capital da província de Antioquia, no noroeste da Colômbia, situada a 1.500 metros de altitude e com clima temperado. Sua região metropolitana, a *Área metropolitana del Valle de Aburrá*- AMVA, é composta por nove cidades, que abrigam uma população de 3,7 milhões de habitantes, a segunda maior aglomeração urbana do país, atrás apenas da Grande Bogotá.

Importante pólo econômico da Colômbia, Medellín se tornou conhecida mundialmente, entre os anos 1980 e 1990, em função do narcotráfico, das elevadas taxas de homicídios³⁷, de corrupção e diversos problemas urbanos.

A partir dos anos 2000, depois de um período de intensos conflitos, desconfiança e medo que se seguiu à desarticulação do Cartel de Medellín, a cidade viveu uma série de transformações, tornando-se reconhecida internacionalmente por inovações urbanas e avanços em diversas áreas, como será apresentado no item 6.3.3.2, abaixo.

³⁷ Em meados da década de 1990, quando finalmente o Cartel de Medellín foi desbaratado, a taxa de homicídios de Medellín era a mais alta do mundo – cerca de 400 pessoas a cada 100 mil habitantes (Devlin e Chaskel, 2010).

5.3.3 **DESCRIÇÃO** DO CASO

Neste tópico aproveita-se para apresentar as 2 iniciativas complementares que compõem este caso.

5.3.3.1 CONSELHOS TERRITORIAIS DE PLANEJAMENTO (CTPS) E PLANOS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL

Os Conselhos Territoriais de Planejamento (CTPs) estão ligados a um sistema de Planejamento e Gestão Territorial que vem sendo implementado pelo governo central da Colômbia. Estão formalmente constituídos e tem seu marco normativo na Constituição Política da Colômbia, de 1991, artigo 340, complementado pelas Leis 152, de 1994, e 388, de 1997. Ali estão estabelecidos seus papéis e responsabilidades na elaboração de Planos de Desenvolvimento Territorial, e no monitoramento e avaliação das metas de continuidade, cobertura e qualidade contempladas nesses Planos. São os seguintes:

- Analisar e discutir o projeto do plano de desenvolvimento;
- Organizar e coordenar uma ampla discussão sobre o projeto do plano de desenvolvimento, por meio da organização de reuniões regionais e locais com os Conselheiros, nas quais participem todos os setores, com o fim de garantir eficazmente a participação cidadã, de acordo com o artigo 342 da Constituição Política de 1991.
- Absorver as consultas que venham a ser formuladas pela Administração Pública ou demais autoridades de planejamento durante a discussão do projeto do plano de desenvolvimento.
- Formular recomendações às demais autoridades e organismos de planejamento sobre o conteúdo e a forma do plano.

- Definir o conceito do projeto do Plano de Desenvolvimento elaborado pela entidade territorial.
- Realizar semestralmente o monitoramento das metas de continuidade, cobertura e qualidade dos serviços, definidas nos respectivos planos setoriais.

Os Conselhos não têm personalidade jurídica e não podem gerir recursos diretamente. Sua Coordenação geral é assegurada pelo Departamento Nacional de Planejamento, DNP e contam com o apoio da Presidência da República, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID), da Escola Nacional de Administração Pública, dos ministérios e de outros órgãos do governo nacional. Em cada território, participam dos CTPs representantes de diversos segmentos da população local. O Conselho Territorial de Planejamento Distrital de Bogotá, por exemplo, é composto por 103 conselheiras e conselheiros, representando 22 setores e populações³⁸.

O apoio administrativo e logístico para o funcionamento dos CTPs é uma obrigação³⁹ dos governadores e prefeitos. A Secretaria de Planejamento de cada instância territorial, ou a dependência que faz as vezes de Secretaria, deve dispor em seu orçamento dos recursos necessários para prover esse apoio, no período de cada

^{38 22} setores e populações: raizales, indígenas, afrocolombianas, rom, juventude, mulheres, LGTBI, com necessidades especiais, sindicatos, organizações sociais, comunitarias, ambientais, ONGs, e da totalidade de territórios urbanos e rurais da cidade têm acento neste conselho (Fonte: http://www.ctpdbogota.org/nuestros-consejeros/) Tradução livre

³⁹ O parágrafo do artigo35 da Lei 152, de 1994, define que cabe aos governos territoriais o apoio administrativo e logístico ao funcionamento dos respectivos conselhos. "Este apoyo es una obligación, que no es facultativa ni discrecional, tal como lo indica la Sentencia C-524 de 2003" (Este apoio é uma obrigação que não é facultativa nem discrecional, tal como indicado naSentencia C-524 de 2003) conforme Comunicado - http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/fe90a09332f18a80adfd9e45b8e397f6/comunicado.pdf Tradução livre

COMO É FINANCIADO O CONSELHO TERRITORIAL DE PLANEJAMENTO DISTRITAL?

O funcionamento do Conselho Territorial de Planejamento Distrital se realiza de acordo com o estabelecido no Acordo 12 de 1994 que, no Parágrafo do Artigo 11, estabelece que "A Secretaria Distrital de Planejamento prestará – ao Conselho – o apoio de localização, administrativo e operacional que seja indispensável para seu funcionamento".

Geralmente é firmado um Convênio de Cooperação Inter Administrativo entre a Secretaria Distrital de Planejamento e uma entidade pública ou privada. Atualmente está sendo executado o convênio 125 de 2015 com este fim, com a Universidade Nacional da Colômbia. Recorre-se a este meio de apoio ao CTPD, porque o Conselho não tem personalidade jurídica, nem autonomia orçamentária ou financeira.

Além disso, a Secretaria Distrital de Planejamento disponibiliza dois funcionários que realizam atividades de Secretaria Técnica - registram e gravam as reuniões, elaboram as atas das mesmas, fazem as convocações dos conselheiros, e facilitam as atividades de comunicação e correspondência do **Conselho Territorial de Planejamento Distrital**.

governo, de acordo com as disponibilidades orçamentárias e com os procedimentos e regras vigentes em cada município, aplicando-se as disposições legais para contratação pública.

No Box 1, apresenta-se detalhes relativos ao Conselho Territorial de Planejamento Distrital de Bogotá.

Para dar suporte ao processo de planejamento territorial nas várias partes do país, o Departamento Nacional de Planejamento (DNP), em parceria com a Escola Superior de Administração Pública (ESAP) e a Presidência da República da Colômbia, elaborou a série *Guias para a gestão pública territorial*. Um desses guias, voltado para autoridades territoriais e cidadãos, é "O papel dos Conselhos Territoriais de Planejamento" (Figura 3).

BOX 1 Funcionamento e financiamento do Conselho Territorial de Planejamento Distrital de Bogotá

Fonte: CTPD Bogotá, 2016. Tradução nossa.

O Guia contém as normas que regulam os CTPs, as regras para sua constituição e renovação, sua estrutura e funções, o papel que esta instância de planejamento cumpre na gestão pública e as condições consideradas necessárias para que os Conselhos cumpram suas funções.

Outro instrumento de apoio aos Conselhos e Planos é o KITerritorial, disponível via Portal Territorial da Colômbia (http://kiterritorial.co/), incluindo vídeos, manuais e ferramentas de apoio para elaboração e monitoramento dos Planos de Desenvolvimento Territorial.

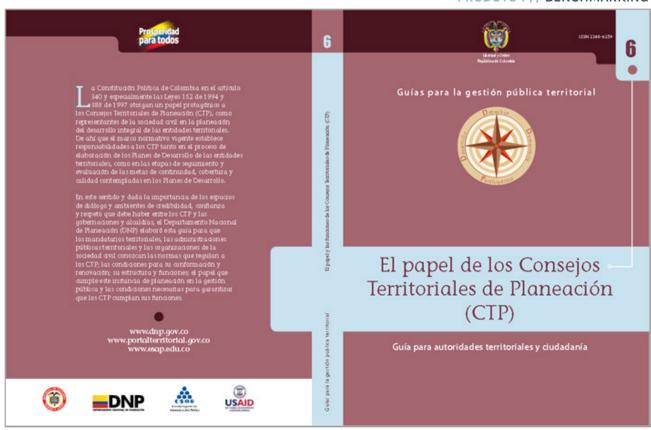


FIGURA 3 Publicação "El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)" Fonte: Departamento Nacional de Planeación, DNP, 2016a



FIGURA 4 KITerritorial DNP Fonte: Departamento Nacional de Planeación, DNP

PROJETO PARTICIPAÇÃO CIDADÃ



O Plano de Desenvolvimento Territorial (PDT) é o instrumento de planejamento que deve orientar as ações das administrações departamentais, distritais e municipais durante o período de um governo. Nele se define a visão, os programas, projetos e metas de desenvolvimento associados aos recursos públicos que se pretende executar nos próximos 4 anos, incluindo (i) diagnóstico, (ii) parte estratégica e (iii) plano de investimentos⁴⁰.

A relação entre o Conselho e o Plano de Desenvolvimento é demonstrada sinteticamente na Figura 5.

A publicação do DNP (2016b) também orienta sobre como articular os Planos de Desenvolvimento Territorial com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável⁴¹, agenda global até 2030.

O DNP desenvolveu, ainda, ferramentas para a elaboração e gestão dos Planos, incluindo orientações setoriais e transversais, informações estatísticas relevantes para cada território, orientações para a elaboração de indicadores (Figuras 6 e 7) e modelos de Planos de Desenvolvimento destacados, como o de Antioquia⁴², por exemplo.

⁴⁰ Mais detalhes no vídeo: https://www.youtube.com/watch?v=yr0qcYLlm4A

⁴¹ Para mais detalhes, vídeo sobre os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, ODS, na Colômbia - https://www.youtube.com/watch?v=KGvLkUWmpdE

⁴² Plan-de-Desarrollo-Antioquia-2012-2015. Disponível em http://kiterritorial.co/#!/herramientas

FIGURA 6

Ferramentas para apoio ao processo de planejamento e gestão territorial Fonte: Portal Territorial de Colombia, 2016

N,	Herramientas	Descargar
+ 1	Rutas Especializadas Orientaciones sectoriales y transversales para su PDT	25 Elementos
+ 2	Fichas Territoriales Información estadística de interés para su PDT	2 Elementos
3	Armador de Indicadores Herramienta para la programación de metas de resultado y producto de los PDT	Consultar
4	Manual de Oferta Institucional Información sobre Programas de Entidades Nacionales en Territorio	Consultar
+ 5	Construcción de Paz y ODS en los Planes de Desarrollo	5 Elementos
+ 6	Sistema General de Regalías	5 Elementos
+ 7	Herramientas DNP Oferta de iniciativas y programas del DNP para las entidades territoriales	14 Elementos
+ 8	Preguntas Frecuentes	3 Elementos
+ 9	Planes de Desarrollo Destacados Ejemplos de PDT formulados exitosamente	8 Elementos
+ 10	Presentación Diálogos Regionales para la Planeación de un Nuevo País	29 Elementos





FIGURA 8 Planos de Desenvolvimento

Fonte: Colômbia, Portal de alcaldes y gobernadores de Colombia

Já no Portal de Prefeitos e Governadores (Figura 8), estão acessíveis os Planos de Desenvolvimento vigentes, leis e documentos gerais relativos ao planejamento e à gestão territorial, e guias de apoio e informação. Estão também disponíveis documentos de orientação aos novos prefeitos e governadores, eleitos para o período 2016-2019, sobre a elaboração de Planos de Desenvolvimento Territorial e a composição e papel dos Conselhos Territoriais de Planejamento.⁴³

No Portal também consta a chamada para a 5ª edição do Concurso Melhores Planos de Desenvolvimento Territorial, contemplando os Planos para o período 2016-2019. O Concurso busca estimular entidades territoriais que tenham elaborado os melhores planos de desenvolvimento com enfoque voltado ao alcance de resultados de acordo com competências e recursos disponíveis.

⁴³ http://portalterritorial.gov.co/apc-aa-files/fe90a09332f18a80adfd9e45b8e397f6/comunicado.pdf

5.3.3.2 PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA EM MEDELLÍN

Anteriormente conhecida pelos seus altos índices de homicídios e pela presença do narcotráfico, Medellín se transforma em referência internacional pelas inovações urbanas e avanços em diversas áreas que passa a apresentar a partir dos anos 2000.

Em 2016, a cidade recebeu dois prêmios internacionais, entre outros tantos reconhecimentos que a cidade vem alcançando pelas mudanças que promoveu. O prestigiado *Lee Kuan Yew World City Prize*, considerado o Nobel do urbanismo⁴⁴, foi concedido a Medellín como modelo de inovação urbana, contemplando eixos de Equidade Social, Competitividade e Sustentabilidade (Figura 9). Já o *Bravo Business Awards*, outorgado pelo *Council of the Americas*, considerou Medellín "A cidade mais transformadora do ano", por sua trajetória de inovação social, seu compromisso com a modernização, seus avanços em globalização e o salto que alcançou como cidade de ciência e conhecimento⁴⁵.

Os avanços na cidade são resultado de um conjunto de fatores que incluem: destacadas lideranças políticas, como Sergio Fajardo, prefeito da cidade entre 2004 e 2007⁴⁶, com grande capacidade de mediação de conflitos e articulação entre setores distintos; ênfase na transparência, informação e participação cidadã como caminhos para o combate à corrupção, o planejamento territorial e a qualidade da gestão pública; diversas formas de articulação entre

setor público, setor privado e diferentes segmentos sociais, compartilhando conhecimentos e engajamento para enfrentar os desafios da cidade, inclusive por meio de pactos; ênfase à comunicação entre governo e cidadãos, contando com metas e indicadores para monitoramento e prestação de contas de compromissos, planos, orçamentos e desempenho; esforço para planejamento da região metropolitana, envolvendo 9 municípios; desenvolvimento de diversos instrumentos de planejamento e gestão urbana, com certo grau de continuidade e aprimoramento.

Alguns dos avanços foram impulsionados por mudanças mais gerais no país, outros foram desenvolvidos na cidade.

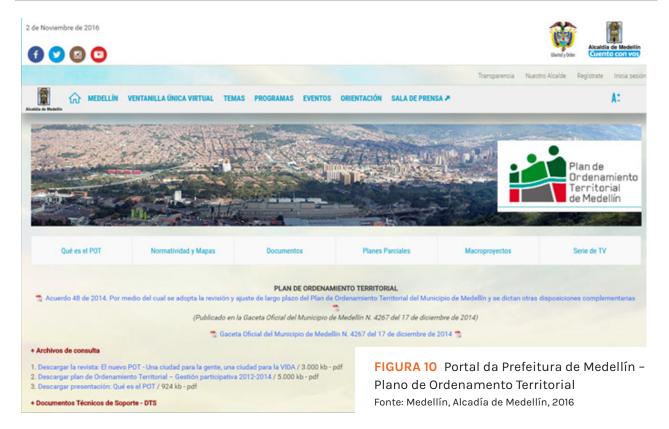
Entre os instrumentos de planejamento e gestão urbana utilizados em Medellín, estão: o *Projeto Urbano Integral (PUI)*, que considera ferramentas de desenvolvimento social, físico e coordenação interinstitucional para transformar setores da cidade com necessidades específicas; *o Plano de Ordenamento Territorial (POT)*, *o Plano de Desenvolvimento*, *e o Plano Diretor de Zonas Verdes*, que têm permitido o avanço da recuperação de bacias, zonas de risco ambiental, criação de espaços públicos, habitação de interesse social e políticas mais eficientes de gestão do solo.

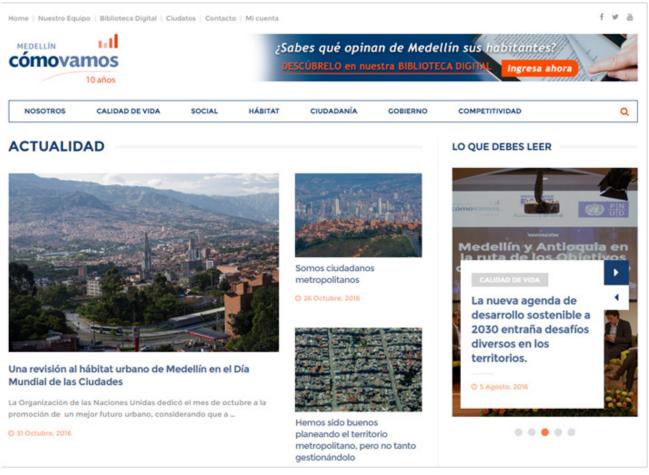
⁴⁴ O Lee KuanYew World City Prize, considerado o Nobel do urbanismo, tem o nome do primeiro ministro de Singapura que, nos anos 1960, contribuiu notavelmente para a transformação da cidade e do país e se tornou referência mundial em urbanismo. Detalhes sobre o Prêmio em: https://www.leekuanyewworldcityprize.com.sg/

⁴⁵ Mais detalhes sobre o Bravo Business Awards concedido a Medellín em https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://259d7e77e825bf45d1cc44af4c5b2261

⁴⁶ Em Policy Note do Innovation for SuccessfulSocieties, centro de pesquisa da Princeton University, USA, Matthew Devlin e Sebastian Chaskel analisam o papel de Sergio Fajardo nas mudanças que aconteceram em Medellín: http://successfulsocieties.princeton.edu/publications/fear-hope-colombia-sergio-fajardo-and-medell%C3%ADn-2004-2007-disponible-en-espa%C3%B1ol







Em diferentes governos, a cidade desenvolveu metodologias de comunicação e participação cidadã no planejamento urbano, enfatizando o componente pedagógico da participação, por meio de diferentes estratégias e instrumentos que permitissem o envolvimento de diferentes segmentos sociais, nas distintas áreas do território. Houve também avanços importantes em transparência e acesso à informação, dando suporte ao processo de planejamento e contribuindo para desenvolver confiança nas relações. Ainda assim, há diversas limitações e fragilidades a serem enfrentadas, sobretudo em relação às diferentes capacidades de mobilização e articulação entre segmentos sociais.

FIGURA 11 Website da iniciativa Medellín cómo vamos Fonte: Medellín cómo vamos, 2016

Iniciativas da sociedade civil também contribuem para os avanços na cidade. Entre elas, está o *Medellín Cómo Vamos*, uma aliança interinstitucional privada, criada em 2006, dedicada ao monitoramento de indicadores de qualidade de vida na cidade. A iniciativa inspira-se na experiência pioneira do *Bogota Cómo Vamos*, criada em 1998, ambas integrando a *Red de Ciudades Cómo Vamos*⁴⁷, na Colômbia, e a Rede Latino-Americana por Cidades e Territórios Justos, Democráticos e Sustentáveis.

⁴⁷ Red de Ciudades Cómo Vamos = Rede de Cidades Como Vamos

5.3.4 SITUAÇÃO ATUAL

No que se refere à experiência relativa aos Conselhos Territoriais de Planejamento, o governo central segue buscando incentivá-los e apoiar o processo de planejamento e monitoramento, com base nos Planos, além de estabelecer outras formas de participação cidadã e comunicação entre governos e cidadãos. Uma delas é a chamada *Urna de Cristal* ⁴⁸– Portal de Participação Cidadã do governo nacional, que facilita o acesso a serviços online, a informações sobre ações do governo, a orientações e participação em enquetes e debates sobre temas específicos.

Muitos dos Conselhos, entretanto, embora estabelecidos formalmente, não desempenham papel relevante no desenvolvimento territorial, sobretudo por seu caráter formal e consultivo. A maneira como operam raramente facilita inovações e a participação equânime da diversidade de segmentos da sociedade civil.

Em 2015, a Colômbia realizou reformas no marco legal e institucional para incentivar mais a participação cidadã, por meio da Lei de promoção e proteção ao direito de participação democrática – Lei 1757 de 06 de Julho de 2015, facilitando referendos e consultas populares, orçamento participativo⁴⁹.

Para além dos mecanismos definidos a partir do governo central, diversas inovações e efeitos relevantes tem ocorrido em certos territórios da Colômbia, como na região de Medellín, articulando iniciativas de governos e da sociedade civil.

Em recente debate promovido pelo Medellín Cómo Vamos, foi avaliado que, embora haja avanços importantes na capacidade de planejamento territorial na *Área metropolitana del Valle de Aburrá* - AMVA, ainda há muitas debilidades em implementação, monitoramento e gestão⁵⁰. Um dos participantes sentenciou que "a cidade do século XXI é metropolitana e ainda não estamos maduros para essa realidade".

Foram reconhecidos avanços em termos de informação, participação cidadã, articulação público-privado e gestão pública. Porém, há muita dificuldade em articular os prazos e instrumentos de gestão metropolitana com os prazos e instrumentos de gestão municipal o planejamento exige visão e investimentos de longo prazo, enquanto os processos políticos e planos de gestão das agências envolvidas em sua realização são de curto prazo. A região ainda apresenta alto grau de migrações e informalidade na ocupação urbana, corrupção e limites à presença estatal em certas áreas. Além disso, observou-se que alguns Planos de Ordenamento Territorial e Planos de Desenvolvimento aprovados nos municípios são contrários às diretrizes metropolitanas de ordenamento. Quanto à informação, já há mais oferta, qualidade e regularidade, mas há que avançar, por exemplo, na identificação das relações causa e efeito.

⁴⁸ Detalhes em: http://www.urnadecristal.gov.co/home

⁴⁹ Detalhes em: http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/ley-de-participacion-democratica

⁵⁰ Uma síntese do debate está disponível em http://www.medellincomovamos.org/hemos-sido-buenos-planeando-el-territorio-metropolitano-pero-no-tanto-gestionandolo/.

5.3.5 **CONCLUSÕES** E LIÇÕES APRENDIDAS

Em relação aos Conselhos Territoriais de Planejamento, CTPs, segundo o Guia que orienta sua constituição, as condições necessárias para que cumpram seu papel são: apoio logístico e administrativo; disponibilidade de informação periódica, oportuna, atualizada, útil, integral e verdadeira e; vontade e compromisso de seus membros. O governo territorial é o principal responsável pelo apoio logístico e administrativo e pela disponibilização de informações.

Ainda que se verifiquem essas condições, a efetividade dos Conselhos dependerá mais dos processos políticos e de comunicação em cada contexto específico, do que da observância de regras específicas de constituição e operação. Embora o governo central venha buscando aprimorar os mecanismos de apoio aos Conselhos, sua efetividade depende muito de como se dá a relação entre os CTPs e outros processos participativos na cidade, não se limitando ao que prevê a legislação nacional.

A experiência de Medellín, por sua vez, evidencia que os alcances de um sistema de planejamento e gestão territorial depende da diversidade, da articulação e do aprimoramento constante de diversos mecanismos e instrumentos de caráter técnico e político.

Com base nas limitações e alcances dos Conselhos e do planejamento na região de Medellín, pode-se apontar como elementos abaixo como facilitadores de processos participativos de planejamento e gestão territorial:

- Coordenação de diversos instrumentos e instâncias de participação e planejamento, em contínuo aperfeiçoamento.
- Engajamento dos diferentes segmentos sociais e territoriais nos processos de planejamento e gestão territorial, buscandose estabelecer canais de articulação e intermediação de interesses entre elites políticas e organizações de base, em cada território. Para isso, é importante que haja liderança e alianças políticas para estabelecer coordenação entre as variadas demandas de grupos da sociedade. Cabe, também, reconhecer os confrontos e conflitos como parte do processo e dialogar abertamente sobre os mesmos.
- Participação ancorada na regionalização (zonificação) considerando critérios sociais, históricos e ecológicos, incluindo visitas a territórios mais afastados e atividades nas diversas localidades, inclusive distritos e zona rural, para facilitar a presença de todos.
- Construção de processos pedagógicos que facilitem à população a compreensão dos elementos técnicos e da burocracia pública, com a contribuição ativa e articulada de diversas pessoas e organizações, como as universidades locais. Quando a participação cidadã não ocorre como se espera, reconhecer que isso não necessariamente implica falta de vontade de participar, cabendo buscar novos canais e meios para facilitar e incentivar a participação. A participação efetiva contribui para a confiança da comunidade no público, o que é essencial para o enfrentamento dos desafios comuns e para a qualidade de vida na cidade.

- Sucessivos governos comprometidos com o desenvolvimento, em articulação com diversos segmentos da sociedade local.
- Disponibilização de informação qualificada, atualizada, útil, servindo de base ao planejamento e ao monitoramento constantes, com base em metas e indicadores amplamente divulgados, debatidos e atualizados.
- Ampla divulgação do processo e dos resultados, com feedback aos participantes sobre os próximos passos, incluindo a criação de guias e mecanismos de acompanhamento do que foi decidido durante o Planejamento.
- Uso de canais de comunicação direta e online, complementando canais mais tradicionais, como oficinas e eventos presenciais.
- Por outro lado, aparecem como limitadores desses processos participativos de planejamento e gestão territorial, os seguintes elementos:
- Processos hierarquizados, centralizados ou tecnocráticos - conduzidos por políticos e técnicos, sem participação real dos diversos segmentos da sociedade, com uso de linguagem excessivamente técnica.
- Papel dos cidadãos limitado a consulta, sem efetivo poder de decisão.
- Cultura política autoritária e conflitos profundos no território não considerados e não debatidos abertamente.
- Conflitos e falta de intermediação de interesses entre elites políticas e organizações de base, havendo dificuldade de órgãos de planejamento para constituir-se como liderança política para mediar diálogo frutífero entre os atores.

- Desqualificação de processos participativos por grupos tradicionais (elites políticas e econômicas e grupos de mídia, por exemplo) cujos interesses são contrariados.
- Resistências políticas e legais a instâncias inovadoras de participação, consideradas ilegais ou ilegítimas.
- Rivalidades incontornáveis entre o Executivo e o Legislativo no território.
- Cooptação de lideranças de organizações de base por órgãos de governo tradicionais ou de caráter técnico, gerando desmobilização na base.
- Descontentamento com conteúdo priorizado no Plano pode afastar certos segmentos, levando a protestos, oposição.
- Dificuldade de coordenação multiescalar, ou seja, de articulação entre o planejamento regional e o planejamento em cada município que integra uma região metropolitana. Essa dificuldade reflete contradições normativas em relação aos instrumentos municipais e regionais de planejamento e gestão territorial.
- Descontinuidade no desenvolvimento, aplicação e aprimoramento de instrumentos de gestão metropolitana e dificuldade para diversificar e ampliar fontes de recursos voltadas à gestão metropolitana.
- Falta de recursos e vontade política para priorizar projetos que teriam alto impacto regional.
- Dificuldade/impossibilidade de lidar com problemas antigos que afetam o território e seguem acontecendo, como ocupação irregular em certas áreas, grilagem, corrupção e cooptação.
- Baixa qualidade de informação em algumas áreas e municípios.

Apesar dos imensos desafios ainda existentes, diversas experiências na Colômbia, notadamente a de Medellín, evidenciam que é possível alcançar avanços significativos por meio de processos de planejamento e gestão territorial participativos, transparentes e articulados. Articulados em diferentes sentidos: local-regional-nacional; planejamento-gestão; governo-cidadãos; público-privado; formal/planejado-informal/emergente. É importante que o planejamento e a gestão urbana sejam encarados como processos de aprendizagem contínua, nos quais o diálogo e a transparência, inclusive sobre os limites e conflitos, favorecem a confiança, o engajamento e a possibilidade de resultados.

Diante do desafio de constituir um sistema nacional integrado de planejamento, e das limitações impostas pelo caráter centralizado e formal de certos mecanismos de participação, a experiência da Colômbia sugere que é preferível definir um marco legal mínimo, aberto, fugindo do formalismo e de regras muito específicas de participação (top-down). Estas podem inclusive limitar ou competir com as possibilidades locais. Ao mesmo tempo, cabe incentivar e reconhecer mecanismos de participação definidos a partir dos territórios e aprimorados durante sua implementação.

No que tange aos Conselhos Territoriais de Planejamento, seu caráter apenas consultivo e geralmente formal limita seu poder. Os CTPs são efetivos apenas na medida em que se articulam com outros processos de planejamento e monitoramento em cada território. Assim, além de atribuir poder deliberativo aos Conselhos, cabe incentivar sua adaptação a cada contexto e articulação com outras iniciativas voltadas ao planejamento, à participação cidadã e à articulação entre governo e cidadãos em cada território.

Processos desenhados de maneira semelhante ocorrem de forma muito diferente em cada local, a depender da ação e estratégias dos atores, durante o processo, exigindo readequações, intensa comunicação e negociação, com transparência.

Por mais que se busque promover equidade na participação, certos segmentos da população têm mais capacidade de articulação e de ocupação de espaços formais e informais para opinar, monitorar e influenciar decisões e ações. Isso não deve ser barrado, mas reconhecido e equilibrado com incentivos à participação de segmentos menos representados.

É importante integrar regiões metropolitanas no planejamento territorial e desenhar metodologias e mecanismos apropriados para a gestão territorial, sem deixar de considerar a natureza e as condições de cada localidade – incluindo zonas rurais e regiões nas cidades com características diversas.

O processo de planejamento e gestão territorial é contínuo, não termina quando é publicado o Plano. Exige articulação permanente entre planejamento, implementação e monitoramento e compromisso de sucessivos governos e diversidade de segmentos locais. A efetiva participação durante o planejamento favorece a criação de múltiplas formas de acompanhamento na implementação.

Desafios complexos, que são comuns às cidades e regiões metropolitanas, exigem envolvimento público e privado, de diversos segmentos da sociedade e de vários municípios que integram uma mesma região, bem como órgãos locais, regionais e nacionais.





CASO 4

GOVERNANÇA TERRITORIAL NA BAHIA

BA/BRASIL



CASO 4

RESUMO EXECUTIVO

5.4 GOVERNANÇA TERRITORIAL NA BAHIA

BA/BRASIL

A configuração dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia teve como principal indutor o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que em 2003, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, com o objetivo de "promover o planejamento e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e a dinamização de sua economia".

A adoção dos Territórios de Identidade foi um grande avanço para o planejamento público na Bahia. Isso porque não apenas revela e considera toda a diversidade (cultural, ambiental, econômica e social) existente no estado, como também estabelece um novo paradigma na formulação das políticas públicas: em vez de o Governo planejar PARA a sociedade este passa a fazer isto COM a sociedade.

Em Dezembro de 2014, foi publicada a Lei n 13.214, que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, instituindo também, através de Lei, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETERs.

>>



5.4.1 APRESENTAÇÃO DO CASO

>>

Desta forma, ao longo dos últimos anos, o Governo do Estado da Bahia vem adotando instrumentos que articulam as suas políticas públicas com os territórios, permitindo uma maior aderência às distintas necessidades territoriais e ampliando assim a efetividade das suas ações governamentais, além de promover o fortalecimento de uma democracia mais participativa.

Encontra-se em elaboração Projeto de Lei do novo Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica – SEPEGE que coloca a governança territorial em destaque no processo de elaboração do Plano Estratégico do Estado, PPA (Plano Plurianual) e no Monitoramento e Avaliação dos

O Estado da Bahia é, indubitavelmente, um dos mais plurais da nossa Federação. Sob os múltiplos aspectos que se analisa um território, a Bahia apresenta um mosaico de variedades sociais, culturais, econômicas e ambientais.

Na base física heterogênea sobre a qual atuaram os diversos grupos humanos, com habilidades individuais e coletivas distintas, cristalizou-se ao longo do tempo diferentes formas e padrões de uso e ocupação. Estas diferenças são um grande ativo que o Estado da Bahia possui, ampliando as oportunidades para o desenvolvimento do Estado. Todavia, o histórico de políticas públicas espacialmente discriminatórias resultou na conformação de um Estado desigual, com forte concentração econômica e social na Região Metropolitana de Salvador (responde por 50% do PIB e 25% da população) e algumas "ilhas de prosperidades" no Litoral Sul, Oeste Baiano e Norte do estado. Em resumo, essa diversidade, que é uma riqueza, foi convertida em desigualdade, que expressa pobreza.

A promoção do desenvolvimento do Estado da Bahia perpassa pela redução de suas desigualdades regionais. É preciso, portanto, pensar em políticas públicas que respeitem e valorizem a diversidade do Estado.

Neste contexto, estão compreendidos os esforços para construção e a consolidação de um novo recorte político-espacial que dê conta da diversidade e impulsione o desenvolvimento equitativo do estado. Dentre eles, destaca-se como referência a estratégia de implantação dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia.

5.4.2 SITUAÇÃO INICIAL

A configuração dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia teve como principal indutor o Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA, que em 2003, através da Secretaria de Desenvolvimento Territorial – SDT, introduziu o Programa Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Territórios Rurais – Pronat. Este programa traz como o objetivo "promover o planejamento e a autogestão do processo de desenvolvimento sustentável dos territórios rurais e o fortalecimento e dinamização de sua economia". Nesse contexto, foram identificados na Bahia, a princípio, cinco territórios para participar do Programa: Sisal, Chapada Diamantina, Litoral Sul, Velho Chico e Irecê.

Em síntese, o Programa foi concebido para oferecer apoio institucional aos territórios, ofertando assistência técnica ao seu processo de articulação e organização do seu colegiado territorial, composto por representações do território; apoio na construção do Plano Territorial de Desenvolvimento Rural Sustentável – PTDRS; e investimentos nas cadeias produtivas e infraestrutura rural.

Para a implementação do Programa na Bahia, a SDT organizou oficinas com representações de órgãos federais e estaduais e de organizações da sociedade civil. Logo na primeira, houve uma reação dos participantes quanto ao número reduzido de territórios e aos seus critérios de elegibilidade. Com isso, deliberou-se pela formação de um grupo de trabalho para mapear todos os territórios existentes no Estado e propor novos critérios para a seleção dos futuros territórios beneficiados.

Para definir a delimitação compatível com a realidade do Estado, organizações da sociedade civil e instituições públicas atuaram na mobilização dos atores locais para aprofundar as discussões em torno da proposta do MDA e construir uma nova formatação territorial, a partir da identificação dos espaços já constituídos.

No período de 2003 a 2006, foram realizadas várias atividades. Dentre elas, pode-se citar o levantamento das delimitações geográficas existentes, reuniões entre organizações e as bases locais para opinarem quanto à inserção dos municípios nos territórios, apresentação de propostas e ajustes, eleição de representantes de cada território. Desse processo foram revelados 25 territórios rurais.

Neste período, pode-se ainda destacar: o movimento de outras organizações, além da SDT, para apoiar os territórios e sua organização, como: a Secretaria da Agricultura Familiar -SAF (do MDA), Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura - FAO e a Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira - CEPLAC. Foi neste período também que se deu a criação da Coordenação Estadual dos Territórios - CET, formada inicialmente pelos membros do GT criado pelo PRONAT (Programa Nacional de Apoio aos Territórios do MDA-SDT) e que hoje é uma rede estadual de representação política dos colegiados territoriais. A Bahia foi o primeiro estado a criar esta rede estadual.

Ao assumir o Governo da Bahia em 2007, o governador eleito reconheceu a legitimidade da divisão territorial que foi conformada e a adotou como unidade de planejamento das políticas públicas estaduais. Para tanto, foi necessária a ampliação da representação e do escopo das políticas trabalhadas nos espaços colegiados nos territórios, acrescentando ao rural as temáticas e as entidades urbanas. Desta forma, incluiu-se o Território Metropolitano de Salvador, o 26º território. E os territórios rurais passaram a ser chamados de Territórios de Identidade.

Para o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, um 27º território foi revelado: Costa do Descobrimento. Originário da divisão do Extremo Sul, passando este a ocupar a sua porção setentrional. Já no PPA 2016-2019, não houve alteração

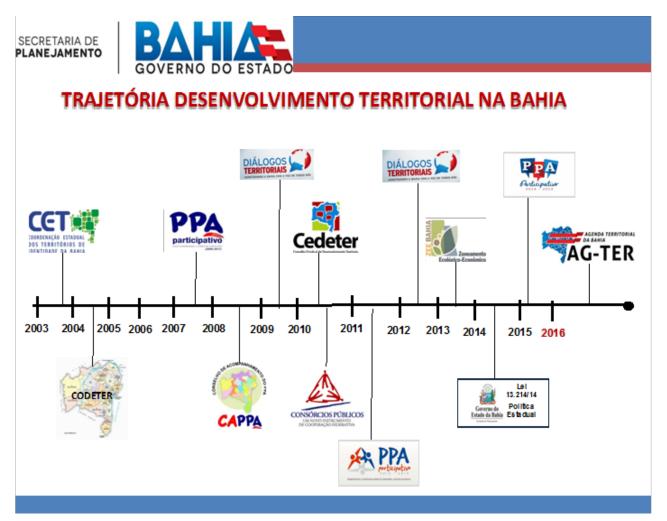
do número de territórios, mas algumas migrações de municípios, com destaque para a unificação das delimitações da Região Metropolitana e do Território Metropolitano de Salvador.

A adoção dos Territórios de Identidade foi um grande avanço para o planejamento público na Bahia. Isso porque, não apenas revela e considera toda a diversidade (cultural, ambiental, econômica e social) existente no estado, como também estabelece um novo paradigma na formulação das políticas públicas: em vez de o Governo planejar para a sociedade este passa a fazer isto COM a sociedade. E para tanto, precisa respeitar a organização espacial que a população se sente pertencer e naturalmente estabelece seus vínculos e inter-relações.

A figura 12 a seguir apresenta a trajetória de implantação da política de desenvolvimento territorial na Bahia.

Desta forma, ao longo dos últimos anos, o Governo do Estado da Bahia vem adotando instrumentos que articulam as suas políticas públicas com os territórios, promovendo uma maior aderência às distintas necessidades territoriais e ampliando assim a efetividade das suas ações governamentais, além de promovendo o fortalecimento de uma democracia mais participativa.

FIGURA 12 Implantação da política de desenvolvimento territorial na Bahia Fonte:SEPLAN-BA



5.4.3 **DESCRIÇÃO** DO CASO

A fim de tratar a política territorial como uma política não mais governamental, mas de estado, em 29 de dezembro de 2014 foi publicada a Lei nº 13.214, que dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, criando também, através de Lei, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – CODETERs.

A Política Estadual de Desenvolvimento Territorial foi instituída formalmente no ano de 2014, tendo sido resultado dos esforços que tiveram início no ano de 2003. A Lei nº 13.214, apresenta como diretrizes a serem observadas:

- I- estabelecer estratégias de desenvolvimento territorial sustentável e solidário;
- II fomentar a coesão social e reduzir as desigualdades territoriais;
- III valorizar o potencial de desenvolvimento dos Territórios de Identidade;
- IV respeitar a diversidade cultural e territorial;
- V promover o uso sustentável dos recursos naturais:
- VI promover a inserção competitiva dos territórios baianos;
- VII estimular o desenvolvimento da democracia participativa;
- VIII promover a ação integrada dos entes federados.

Além disso, propõe um conjunto de objetivos que passaram a orientar a ação de entes públicos e privados envolvidos na construção dos territórios de identidade.

- orientar o planejamento e a gestão das políticas públicas estaduais, constituindo-se como referência para elaboração do PPA, da LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias), da LOA (Lei Orçamentária Anual), dos PTDS (Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável), dos planos setoriais e outros processos relevantes para o planejamento e ordenamento territorial do Estado da Bahia;
- integrar e compatibilizar as políticas públicas nos Territórios de Identidade com base no seu planejamento, PTDS, programas e projetos governamentais;
- ampliar e qualificar mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas de desenvolvimento territorial sustentável e solidário;
- valorizar as diversidades de gênero, etnia, social, cultural, econômica e geográfica dos Territórios de Identidade;
- estimular a concertação das políticas públicas, priorizando a cooperação entre os Governos federal, estadual e municipais, com a participação da sociedade civil, para a definição de diretrizes estratégicas de desenvolvimento territorial sustentável e solidário, o planejamento, o monitoramento e a avaliação das políticas públicas de âmbito territorial, com vistas à inclusão social e à equidade do desenvolvimento;
- estimular a gestão associada de serviços públicos, mediante o fomento à criação de consórcios públicos e outras formas cooperativas.

Pode-se destacar que a Política de Desenvolvimento do Estado da Bahia vem, portanto, desde 2003, implementando um conjunto de instrumentos, a seguir destacados:

PLANEJAMENTO E ORDENAMENTO

- » PPA Estadual Territorializado e Participativo
- » Zoneamento Ecológico Econômico ZEE
- » Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável – PTDS

GOVERNANÇA

- » Agentes de Desenvolvimento Territorial (coordenados pela SEPLAN)
- » Devolutivas da Escuta Social do PPA
- » Diálogos Territoriais
- » Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial – CEDETER
- » Comitê de Acompanhamento do PPA
- » Colegiados Territoriais CODETER
- » Consórcios Públicos Territoriais
- » Agenda para o Desenvolvimento dos Territórios de Identidade – AG-TER

Sobre o fluxo decisório dos CODETERs, estes colegiados não foram criados com poder deliberativo em sua origem, do ponto de vista das políticas governamentais, mas tem se empoderado e participado de processos de planejamento (escutas do PPA, planos territoriais de desenvolvimento, elaboração de projetos), apoio à execução (discussão de editais públicos, articulação territorial, realização de conferências) e controle social (acompanhamento de políticas e projetos). Nos últimos anos, o Governo tem incorporado algumas funções deliberativas aos CODETERs, a critério das Secretarias Setoriais, por exemplo, a aprovação dos projetos de ATER, aprovação de projetos do Programa Bahia-Produtiva, na área da Juventude etc).

Em 2016, após o acúmulo de experiência em governança territorial, o Governo do Estado desenhou e está em fase inicial de implementação mais um instrumento com foco na dinamização econômica dos territórios de identidade, buscando promover as potencialidades dos

FIGURA 13 Instrumentos integrantes da Política de Desenvolvimento - Bahia Fonte: Consórcio IADH-DELOS

territórios a partir de uma ampla articulação de atores. Trata-se da **AGENDA TERRITORIAL** – AG-TER, a qual tem como objetivo explícito

"Propiciar oportunidades de desenvolvimento dos Territórios de Identidade do Estado da Bahia, mediante a integração de esforços entre diversos atores públicos e privados de diferentes segmentos para viabilizar a implantação de empreendimentos produtivos em todos os Territórios da Bahia e fomento a cultura empreendedora, a fim de promover a geração de renda e a melhoria da condição de vida da população baiana."51

⁵¹ http://www.seplan.ba.gov.br/2016/04/44/Seplan-apresenta-a-Agenda-Territorial-da-Bahia.html, visitado em 30 de outubro de 2016.

Grupo de Gestão Integrada - GGI

Formado pelos Secretários de Estado e gestores dos órgãos parceiros.

Articulação Institucional e Projetos Territoriais Estruturantes.



Formado por técnicos indicados pelas Secretarias e órgãos parceiros. Execução das atividades da AG-TER e coordenação dos CTA.

Comitê Territorial da Agenda - CTA

Câmara Técnica dos Colegiados Territoriais formada pelos parceiros locais.

Projetos locais e disseminação da cultura empreendedora.

FIGURA 14 Estrutura de governança da AG-TER Fonte: SEPLAN-BA

Como se observa, o Governo tenta aproveitar os instrumentos e instâncias de governança territorial para focar e promover iniciativas empreendedoras e projetos econômicos e articular parcerias e alianças para viabilizá-los.

É importante registrar uma iniciativa da CAR-Empresa de Articulação Regional, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Rural (antes vinculada à SEPLAN) de promover projetos econômicos de organizações de agricultores familiares por meio de editais no âmbito do Programa Bahia Produtiva (acordo de empréstimo com o Banco Mundial). Essa política se inseriu e é implementada através de ampla articulação com as instâncias de governança territorial.

Ressalta-se também, no âmbito da SDR-CAR em parceria com o MDA-SDT, iniciativa piloto de promover "Arranjos Produtivos Territoriais"- APT, no caso dos segmentos de Cacau-Chocolate-Turismo em três territórios de identidade da região cacaueira da Bahia. Esse trabalho ocorreu no período de março a julho de 2016, com envolvimento e pactuação por dentro dos CODETERS e com apoio de consultoria externa. Foram os seguintes as etapas metodológicas trilhadas:

- Primeira pactuação com secretarias e instituições sobre o seu envolvimento no trabalho e a escolha do Arranjo Produtivo (s): território versus segmentos econômicos;
- Segunda Pactuação no âmbito do território com o CODETER e lideranças relevantes relacionadas ao APT;
- Visita a empreendedores e atores chaves diretamente relacionados ao APT para coleta de informações e mobilização para estruturação do APT;

- Realização de três Encontros (Oficinas)
 Territoriais com os atores econômicos,
 Instituições de apoio e lideranças locais do CODETER, com os seguintes objetivos e conteúdo:
 - o Delimitação do Arranjo e análise da competitividade
 - o Definição de Projetos Estratégicos e Alianças produtivas possíveis
 - o Desenho do modelo de organização e Gestão do APT, com a definição de um Plano de Ação Imediata.

A análise da trajetória da construção dos territórios de identidade na Bahia permite identificar um conjunto de fatores que facilitaram o avanço da estratégia e o alcance de objetivos parciais. Citam-se:

- Organização das instituições da sociedade civil em torno da política territorial e dos territórios rurais.
- Estudo preliminar da Superintendência
 Estudos Econômicos e Sociais da Bahia –
 SEI sobre os territórios rurais.
- Introdução de um governo estadual de ideologia mais participativa e progressista.
- Implantação de uma política territorial a partir de uma secretaria sistêmica (SEPLAN), inserindo este processo e instrumentos no Sistema Estadual de Planejamento.
- Necessidade imperial de um estado de grandes dimensões, com grande concentração regional e diversidade físicabiótica-antrópica em ter políticas apropriadas às suas especificidades territoriais.

Por outro lado, pode-se detectar fatores que influenciaram negativamente na eficiência e eficácia de estratégias e ações realizadas.

- Pouco empenho e reconhecimento da alta cúpula do governo.
- Pouca atração dos poderes públicos municipais para os CODETER.
- Pouca atração de segmentos importantes para a dinâmica territorial nos CODETER (indústria, comércio e serviços).
- Participação dos atores quase como militantes e com pouca institucionalidade.
- Pouco empoderamento dos CODETER com frequente falta de reconhecimento pelos órgãos públicos.
- Vício da origem rural que limita o debate de outros temas importantes para o desenvolvimento territorial e atração novos atores.
- Debilidade instrumental, operacional, de conhecimento e de compreensão social para aproveitar as oportunidades e instrumentos da política territorial. Tanto por parte da sociedade civil como dos atores públicos e políticos.
- Alteração constante do Secretário do Planejamento.

5.4.4 SITUAÇÃO ATUAL

As estratégias de desenvolvimento territorial têm propiciado alterações nas dinâmicas de desenvolvimento da Bahia. Pode-se inferir uma série de avanços em relação à realidade encontrada no ano de 2003. Neste caso, pode-se destacar como benefícios tangíveis e intangíveis que podem ser atribuídas a esta iniciativa.

- Maior interesse da sociedade e instituições pela política territorial.
- Elaboração o "Caderno de Oportunidade dos Espaços de Governança Territorial".

 Documento que contém as atividades que as Secretarias pretendem desenvolver junto aos Consórcios Públicos e CODETER, estabelecendo com mais clareza como o Estado vai usar estes espaços e induzindo a participação de órgãos públicos a participarem da política territorial.
- Elaboração e requalificação todos os 27 PTDS até dezembro de 2016. Planos com a o mesmo padrão metodológico e estrutura do documento.
- Implantação da Agenda Territorial da Bahia – AG-TER. Projeto que articula bancos, universidades, Sebrae (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), consórcios, órgãos estaduais e federais, entre outros em prol do desenvolvimento econômico e do empreendedorismo em cada um dos 27 Territórios de Identidade.
- Minuta de Projeto de Lei do novo Sistema Estadual de Planejamento e Gestão Estratégica – SEPEGE que coloca a governança territorial em destaque no processo de elaboração do Plano Estratégico do Estado, PPA e no

- Monitoramento e Avaliação dos programas de governo. O novo Sistema vai incorporar ao Sistema de Planejamento (Lei antiga) o fluxo de planejamento e monitoramento do desenvolvimento territorial, tornando os dois sistemas um só corpo. Assim, o ciclo de planejamento estadual vai rodar já incorporando o ciclo de planejamento e gestão territorial, com seus instrumentos: os PTDS e os CODETERs.
- Após 4 anos inativo, foram retomadas as atividades do Comitê de Acompanhamento do PPA - CAPPA. Câmara Técnica do CEDETER responsável por acompanhar o PPA em articulação com os CODETER.
- Implantação no site da SEPLAN de conteúdo significativo de documentos e dados sobre os territórios e a política territorial.
- Emissão de relatório através do Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças do Estado FIPLAN de associação das propostas da escuta social às metas do PPA (com justificativa, quando as propostas não foram associadas) e nível de execução a partir das LOAs.
- Desenvolvimento de uma metodologia para inserir os CODETER e o CAPPA no Sistema de Monitoramento e Avaliação dos programas do PPA.
- Contratação da Escola de Administração da UFBA para a realização de Curso de Especialização em Gestão para o Desenvolvimento Territorial com 40 alunos dos CODETER, 40 dos Consórcios Públicos e 20 de servidores das Secretarias de Estado.

Por outro lado, precisam ser superados alguns desafios que podem minimizar os impactos positivos da estratégia de Territórios de Identidade.

- Existem apenas 8 ADTs agentes de desenvolvimento territorial, ou seja, 19 territórios não contam com este agente animador, organizador e articulador do processo.
- Equipe reduzida da Diretoria de Planejamento Territorial – DPT/SEPLAN.
- Núcleo duro do governo ainda com pouca sensibilidade à política territorial.

- Escassez de recursos para financiar as atividades dos CODETER (27 colegiados territoriais).
- Mudança no governo federal e fim do MDA, principal parceiro federal desta política.
- Fim dos contratos dos NEDETs
 Núcleos de Extensão em
 Desenvolvimento Territorial das
 Universidades, para o final deste ano.
 Existem núcleos em 19 territórios.

5.4.5 **CONCLUSÕES** E LIÇÕES APRENDIDAS

A análise do caso Territórios de Identidade no Estado da Bahia permite a sistematização de uma série de lições que podem contribuir de forma significativa para o sucesso de iniciativas similares no Brasil e no exterior;

- Necessidade que a alta administração patrocine a política.
- O processo é lento e envolve um aprendizado civilizatório.
- Coordenação por parte de órgão sistêmico (SEPLAN) para não fazer da governança territorial algo setorial.
- Inserção dos espaços de governança no Sistema Estadual de Planejamento.
- Importância em empoderar os espaços de governança com algum nível de deliberação, escuta e/ou assessoramento às políticas públicas. Deixando bem claro o papel destes espaços.

- Estabelecer um sistema de devolutivas das contribuições dos espaços de governança.
 Ter relatórios contendo como cada proposição foi tratada e o nível de execução.
- Promover, o quanto antes, a institucionalização e formalização das relações com os parceiros. Não ficar no âmbito da militância e atuação de política partidária e ideológica.
- É preciso acreditar na capacidade de as instituições se articularem e conseguirem promover ações cooperadas.
- É inviável haver uma regionalização única para o setor público, mas é possível ter uma de referência.
- Em um estado como a Bahia, com suas dimensões, diversidades e escassez de recursos, é impossível ter um processo de desenvolvimento sustentável sem uma política territorial com participação social no processo de formulação das políticas públicas.

- Não é a Lei da política quem garante a sustentabilidade, mas a efetividade de seus instrumentos e capacidade de mobilização de atores-chaves e representativos para compor a governança.
- Mais importante que as Secretarias e órgãos atenderem a regionalização de suas políticas é designar seus atores para comporem e colaborarem com os espaços de governança.
- Apesar de a política territorial induzir para que o espaço de governança seja considerado como o local para a concertação das políticas públicas. Chegou-se à conclusão de que esta concertação já deve acontecer no processo de elaboração das políticas públicas, pois dificilmente se consegue esta capacidade de mobilização institucional de baixo para cima. O CODETER pode contribuir com o processo de concertação, mas não ser o responsável por isso. Como se as políticas pudessem ser feitas de forma caótica e isolada com os patrocinadores da alta administração do governo e aos CODETER ficasse a responsabilidade de promover a integração e otimização das políticas e seus atores.

Por outro lado, soma-se um conjunto de sugestões de aperfeiçoamento deste processo e de outros que nele vierem a se inspirar.

- Maior envolvimento da alta gestão do governo.
- Maior articulação com as secretarias para identificar mais parcerias com os CODETER e Consórcios Públicos. Deixar bem claro as pactuações.
- Mais atividades de formação.
- Maior publicidade, divulgação e disseminação da política territorial.
- Melhor estrutura da DPT-Diretoria de Planejamento Territorial da SEPLAN para dar suporte aos CODETER. (Transformar em superintendência, mais pessoal, carro...).
- Ter a equipe da DPT mais presente nos Colegiados e auxiliando-os na articulação dos atores locais, organização, planejamento e funcionamento dos CODETER.
- Desenvolver melhor as metodologias de elaboração dos PTDS, Planos de Ação dos Colegiados e demais documentos.
- Desenvolver estratégias com os colegiados para tratar temas diversos e relevantes para os territórios e atrair instituições importantes para a dinâmica territorial.





CASO 5

SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SISPARCI)

RS/BRASIL



CASO 5

5.5 SISTEMA ESTADUAL DE PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SISPARCI)

RS/BRASIL

RESUMO EXECUTIVO

O relato deste caso apresenta a construção e implementação do Sistema Estadual de Participação Cidadã (SISPARCI) realizada pela gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2014.

O Sistema Estadual de Participação Cidadã (SISPARCI) avança e se consolida como importante instrumento de democracia participativa, gradativamente sendo mais compreendido e reconhecido pela população.

A gestão 2011/2014 do Governo do Estado do Rio Grande do Sul explicitou o desejo de promover o desenvolvimento sustentável com equidade e participação.

Para aproximar a gestão pública da cidadania, foram criadas coordenadorias regionais, gabinetes e secretarias de Estado. Cada órgão estadual desenvolveu estratégias de diálogos para a construção, monitoramento e avaliação de suas ações e programas. Para tanto, criouse departamentos e grupos de trabalho com o foco na retomada dos serviços estatais para a melhoria das condições de vida da população.

No trabalho coordenado de gestão pública, foram reforçados e criados novos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, promovidas conferências estaduais >>



5.5.1 APRESENTAÇÃO DO CASO

>> setoriais e retomados os planos plurianuais temáticos como instrumentos orientadores das políticas públicas estaduais. Esses planos foram formulados e debatidos em seminários, em conferências, com os Conselhos e com a Assembleia Legislativa.

Na perspectiva do planejamento público, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 foi construído com a participação direta da cidadania através de recursos digitais e em Seminários Macrorregionais. A Participação Popular e Cidadã (PPC) nas decisões orçamentárias foi ampliada. No Ciclo Orçamentário de 2014, participaram mais de 1,3 milhão de votantes. Para dar organicidade e fluxo às iniciativas de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado, foi instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

O relato deste Caso apresenta a construção e implementação do Sistema Estadual de Participação Cidadã (SISPARCI) realizada pela gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 2011 a 2014.⁵²

O Sistema Estadual de Participação Cidadã (SISPARCI) avança e se consolida como importante instrumento de democracia participativa, gradativamente sendo mais compreendido e reconhecido pela população. Em 2014, recebeu o Prêmio das Nações Unidas (ONU) para o Serviço Público (UN Public Administration Programme) O primeiro lugar foi conquistado na categoria dirigida a "melhorar a participação cidadã nos processos de decisões públicas através de mecanismos inovadores".

Segundo o site do programa, "o Prêmio Nações Unidas de Serviço Público" é o mais prestigiado reconhecimento internacional de excelência para o serviço público. Ele premia as realizações criativas e as contribuições de instituições que levam a uma administração pública mais eficiente e ágil nos países em todo o mundo. Através de um concurso anual, o Prêmio da ONU destaca o papel, o profissionalismo e dá visibilidade ao serviço público."

A gestão 2011/2014 do Governo do Estado explicitou o desejo de promover o desenvolvimento sustentável com equidade e participação. No programa de governo e no mapa estratégico da gestão ficou expressa a opção por um modelo de governo participativo e com inclusão social, manifesto na marca "Promover a igualdade faz a diferença".

⁵² Este relato de caso foi elaborado tendo como base as informações contidas em Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Sistema Estadual de Participação construção e desafios Rio Grande do Sul. Porto Alegre, dezembro/2014



FIGURA 15 Premiação recebida pelo SISPARCI Fonte: https://publicadministration.un.org/en/News-and-Events/UNPSA-Programme

Para aproximar a gestão pública da cidadania, foram criadas coordenadorias regionais, gabinetes e secretarias de Estado. Cada órgão estadual desenvolveu estratégias de diálogos para a construção, monitoramento e avaliação de suas ações e programas. Para tanto, criou-se departamentos e grupos de trabalho com o foco na retomada dos serviços estatais para a melhoria das condições de vida da população.

No trabalho coordenado de gestão pública, foram reforçados e criados novos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, promovidas conferências estaduais setoriais e retomados os planos plurianuais temáticos como instrumentos orientadores das políticas públicas estaduais. Esses planos foram formulados e debatidos em seminários, em conferências, com os Conselhos e com a Assembleia Legislativa.

Na perspectiva do planejamento público, o Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 foi construído com a participação direta da cidadania através de recursos digitais e em Seminários Macrorregionais. A Participação Popular e Cidadã (PPC) nas decisões orçamentárias foi ampliada. No Ciclo Orçamentário de 2014, participaram mais de 1,3 milhão de votantes. Para dar organicidade e fluxo às iniciativas de relacionamento entre a sociedade civil e o Estado, foi instituído o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

5.1.1.1 ATORES ENVOLVIDOS

Para a coordenação do SISPARCI foi instituído um comitê gestor paritário entre a Administração Pública estadual e a sociedade civil, representado inicialmente pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e pelos Conselhos Estaduais de Direitos e de Políticas Públicas.

A coordenação executiva governamental foi formada pelo Gabinete do Governador, Gabinete do Vice-Governador, Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (Seplag), Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas e Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

A secretaria executiva ficou sob a responsabilidade da SEPLAG.

5.5.2 SITUAÇÃO INICIAL

No âmbito da gestão pública, o Rio Grande do Sul possui tradição na participação popular e cidadã. Ao longo do período de democratização, foram criados diversos fóruns, conselhos de direitos e de políticas públicas e organizações da sociedade civil com poder de diálogo e ingerência nos rumos da gestão do Estado. Um exemplo dessa cidadania ativa é o internacionalmente reconhecido Orçamento Participativo (OP), no qual as comunidades definem as prioridades dos investimentos públicos a cada ano. Criada em Porto Alegre, a experiência do OP – que completou 25 anos – inspira práticas em todo o mundo.

Outra experiência tipicamente brasileira são as conferências temáticas, com ciclos de participação aberta nos municípios e nos estados, com a conclusão na esfera federal com delegados escolhidos nas etapas anteriores. O Rio Grande do Sul tem participado desse processo de diálogo entre estado e sociedade civil nas diferentes temáticas ao longo dos anos. As conferências mobilizam centenas de milhares de participantes que deliberam um conjunto extenso de sugestões para implantação, melhoria e aprimoramento de políticas públicas em todos os níveis da Federação. As deliberações das conferências devem ser consideradas pelos gestores públicos e monitoradas pelos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas.

Concomitantemente, foram elaborados estudos e planos, como os Planos de Desenvolvimento Regional, coordenados pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Nessas formulações participaram as universidades federais, regionais e comunitárias que fomentaram o debate sobre o desenvolvimento regional e a participação. Esse conjunto de iniciativas é uma construção de longa data, que já faz parte da identidade cultural do Estado.

O caminho seguro para a realização dos princípios constitucionais de soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e do pluralismo político é o do direito de acesso universal às decisões fundamentais dos destinos do País. Por isso, é necessário, cada vez mais, ampliar a participação política, ao invés de tentar reduzi-la a um ato formal a cada dois anos. Os processos participativos não extraem prerrogativas do Parlamento. Ao contrário, contribuem para o fortalecimento da representação. O controle social é a garantia do melhor uso dos recursos públicos e do maior acerto na escolha das prioridades.

5.5.3 **DESCRIÇÃO** DO CASO

O Decreto 49.765/2012 apontou o compromisso do Estado do Rio Grande do Sul com a ampliação da participação popular e cidadã, absorvendo a integração política dos setores organizados e de novos atores sociais, a necessidade de suscitar um diálogo renovador da Administração Pública com todos os segmentos da sociedade, explicitando o dever do Estado de desenvolver políticas públicas de proteção, inclusão social e combate à miséria, aprimorando a cidadania, a promoção da paz e os valores republicanos. Conforme Decreto n 49.765, de 30 de outubro de 2012 que institui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI).

Como diretrizes do SISPARCI, o Decreto afirmou a participação direta da cidadania, a articulação entre a democracia participativa e a representativa, a manifestação da vontade popular pelo voto direto e universal na escolha das prioridades da gestão, a transversalidade na execução das políticas públicas, a presença estruturada dos serviços estaduais nas regiões do Estado e a busca por maior eficiência e eficácia na execução das políticas públicas.

Como objetivos, o SISPARCI deve propiciar um novo modelo de relação Estado-Sociedade, buscando o envolvimento e a participação do conjunto da cidadania gaúcha sem distinções, permitindo uma melhor interação do cidadão no processo decisório, na melhoria do serviço público e na valorização do planejamento público e seu potencial de melhoria frente às tecnologias da informação e da comunicação.

Para a formulação teórica e metodológica do novo sistema integrado de participação social foram realizados quatro Seminários. Esses encontros reuniram analistas e pesquisadores nacionais e internacionais para o aprofundamento das bases conceituais, dos objetivos, dos desenhos de fluxos, do papel de cada um dos órgãos envolvidos na perspectiva da ampliação do espaço democrático e da participação direta, verificando a potência da proposta também para o planejamento de longo prazo.

O 1º Seminário tratou das bases conceituais do SISPARCI. O evento contou com cerca de 700 pessoas. Como palestrantes, participaram especialistas no tema da democracia participativa, tratando de questões como:

- Experiências democráticas no mundo, fundamentos da participação, Planejamento Plurianual (PPA), instrumentos de participação (conselhos setoriais, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e outras experiências nacionais);
- Conselhos Regionais de Desenvolvimento COREDEs, Consulta Popular, Orçamento
- Redes sociais e participação digital.

Como resultado, o 1º Seminário indicou que o modelo do SISPARCI deveria considerar todos os formatos de participação já experimentados no Rio Grande do Sul e ser ampliado no sentido das redes sociais e da participação digital, via internet. A incorporação dos meios digitais deveria ser vista como instrumento estratégico na gestão pública e para possibilitar sínteses que evitassem a multiplicação setorial das formas de participação.

O 2º Seminário teve como proposta definir o conceito, o organograma e os objetivos do SISPARCI. O evento teve a participação de 600 pessoas e refletiu sobre as práticas participativas.

Foi apresentado um primeiro desenho do SISPARCI, contemplando as instituições e as instâncias básicas da sua constituição. Recebeu destaque especial a importância da permanente avaliação dos resultados, para que o sistema possa ser constantemente aperfeiçoado. Foi apontada a necessidade de institucionalizar o sistema, para que ele se transforme em estrutura permanente, e de garantir que a coordenação fosse ampla e autônoma, com representatividade da sociedade civil e processos que contemplassem o nível municipal.

Num dos painéis foram apresentadas as Prioridades Estratégicas e o sistema de acompanhamento da Sala de Gestão, o acompanhamento do PPA Participativo, o Ciclo Orçamentário Anual, os Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas e as Conferências Estaduais.

O 3º Seminário do SISPARCI teve como tema mais participação, mais democracia e versou sobre a consolidação das iniciativas de participação popular e cidadã do Governo do Estado em conjunto com a sociedade civil. A conferência de abertura enfocou a crise de representação política, a democracia participativa e os novos movimentos sociais. A discussão seguinte foi em torno da Elaboração Participativa do Planejamento Público.

Durante dois dias, foram realizados encontros temáticos que abordaram um amplo espectro de temas e reuniram diferentes grupos sociais. Esses fóruns foram organizados pelas secretarias de Estado.

O 4º Seminário do SISPARCI: o futuro que queremos, tratou da nova face do Rio Grande do Sul, com debates sobre os grandes empreendimentos, seus impactos sociais e os avanços científicos e tecnológicos a serviço da cidadania e da qualidade de vida das populações. Nesta perspectiva, foi apresentada a proposta RS 2030: uma agenda de desenvolvimento territorial, a ser elaborada de modo participativo pelos agentes que integram o SISPARCI, em parceria com o Ministério do Planejamento. A proposta é projetar um horizonte temporal de 15 anos, em um esforço de colocar em sintonia todos os setores preocupados com o desenvolvimento do Estado.

Os seminários do SISPARCI foram espaços de reflexão conceitual e prática na construção do sistema de participação para ativistas dos movimentos sociais, pesquisadores/as, agentes públicos e a população em geral. Esses eventos contribuíram também com o lançamento do Ciclo Anual da PPC. As contribuições possibilitadas pelos eventos estão refletidas no Decreto nº 49.765/2012. Ao trazer os grandes temas da democracia participativa e da crise de representação política, esses encontros ajudaram a qualificar o debate sobre as políticas e o orçamento público, a qualidade dos serviços prestados pelo Estado e a necessidade de ordenamento das decisões e das ações dos (as) gestores (as) na perspectiva da construção do Estado Democrático de Direito Social.

O Governo Estadual, ao propor a implantação de um Sistema de Participação Popular e Cidadã (SISPARCI), sublinhou a inclusão política da cidadania, estabelecendo como um dos eixos do planejamento público o aprofundamento da democracia participativa. Assim, tendo em vista a disposição governamental e a densidade associativa, decidiu-se pela realização de uma experiência original de participação. Partiu-se do diagnóstico da necessidade de ampliação da estrutura organizativa da participação, visando dar acesso a setores tradicionalmente excluídos das decisões públicas.

O SISPARCI é composto por um conjunto de instrumentos de participação. A atuação proposta é sistêmica na elaboração, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. O SISPARCI é uma forma de integração dos diferentes instrumentos, iniciativas e processos de participação cidadã sob a responsabilidade do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, articulados como processos decisórios, de ação e de aprendizagem pública e cidadã.

Ao mesmo tempo em que executou atividades de planejamento público participativo, a SEPLAG fez a coordenação do SISPARCI. Assim, os processos de gestão da Secretaria foram readequados levando em consideração o componente da participação. Foi realizado o Planejamento Plurianual Participativo (PPA) e o planejamento participativo de longo prazo, o RS 2030. Na atual gestão, o desenho administrativo buscou afinidade com uma ampla gama de questões do nosso tempo, como os direitos das mulheres, das minorias étnicas, etárias, de orientação sexual, de participação e diálogo social. Ela também registrou a redefinição de funções da SEPLAG, acrescentando-lhe a Participação Cidadã.

Para dar operacionalidade, foi instituído o Departamento de Participação Cidadã (DEPARCI) com as seguintes competências: (I) coordenar relações de participação da Administração Pública Estadual com a comunidade; (II) coordenar o Sistema Estadual de Participação Popular Cidadã; (III) coordenar a participação popular nas atividades de discussão, elaboração e execução das peças orçamentárias e das políticas públicas; (IV) estimular as relações comunitárias dos diversos órgãos da Administração Pública Estadual; (V) desenvolver e implementar instrumentos democráticos de participação; e (VI) executar outras atividades correlatas ou que lhe venham a ser atribuídas pelo secretário de Estado.

Para dar qualidade e dinamismo à política da participação nos diferentes territórios do Estado, foram criadas as Coordenadorias Regionais da Participação Popular e Cidadã (PPC), com um escritório regional para articular as relações entre o Poder Executivo, a comunidade e as instituições da região. Inicialmente voltadas à organização e mobilização do Ciclo Orçamentário, a atuação desses agentes evoluiu para a condição de coordenadores das relações

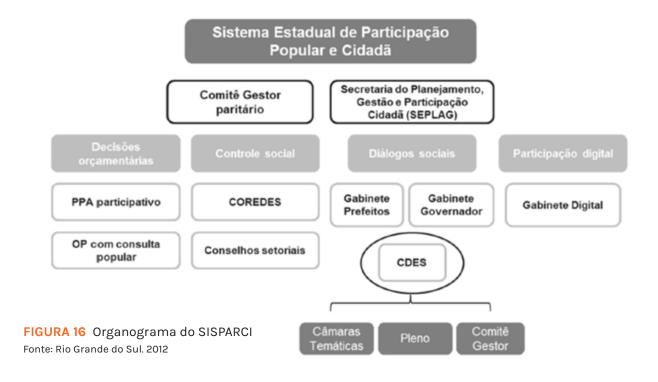
entre as estruturas do governo e entre estes e a sociedade civil. A complexidade da atuação governamental foi unificada e fortalecida pelos Fóruns Regionais de Governo.

Paralelamente, o trabalho foi orientado pelo expediente das Notas Diretrizes, instrumento de gestão formulado pelo Governador, para destacar ou redefinir a direção das ações. A Nota Diretriz nº 27 apontou no sentido do fortalecimento das Assembleias Municipais no Ciclo Orçamentário anual, assim apresentada:

• "A cidadania gaúcha deverá ser convocada a se fazer presente, com a finalidade de interferir nos rumos das políticas, dos programas e dos investimentos do governo gaúcho e decidir sobre obras físicas de interesse local que, se não estiverem previstas, passam a ser prioritárias para execução do governo. Deve ser espaço de participação direta, que estabeleça um nexo entre decisão e resultado material, na cidade ou região."

O SISPARCI tem como objetivo dar atuação sistêmica aos processos participativos existentes e aos novos processos criados para uma maior efetividade nas políticas públicas. A implementação do sistema exigiu, entre outras coisas, a construção de um modelo que representasse essa integração e que pudesse orientar a aprendizagem e a gestão desses processos como uma visão sistêmica. O SISPARCI tem quatro dimensões: os diálogos sociais, a participação digital, as decisões orçamentárias e o controle social.

Em cada uma dessas 04 dimensões existem estratégias e institucionalidades que de forma articulada pretendem proporcionar o alcance dos objetivos do SISPARCE.



5.5.3.1 CONSELHOS DE DIREITOS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pensar a participação significa considerar os Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas como estruturas de diálogo entre os governos e a sociedade civil. Esses órgãos colegiados fazem parte do sistema de políticas públicas que incluem também as conferências temáticas, os planos plurianuais setoriais e as decisões sobre o Plano Plurianual (PPA), o Orçamento Público Anual e a gestão de fundos específicos.

A criação dos Conselhos ganhou impulso com os movimentos sociais que influenciaram a elaboração da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989. As organizações da sociedade civil reivindicavam espaços de diálogo social para a formulação, implantação e avaliação das políticas públicas. A forma colegiada foi a que melhor se adequou à necessidade de formular, implementar e fiscalizar as políticas públicas.

Como instância de participação social, os Conselhos podem ser municipais, estaduais ou nacionais. Eles podem ter caráter consultivo ou deliberativo. Na composição da representação social e institucional, esses órgãos podem ser paritários ou ter a maioria da sociedade civil, desde que contemplem a totalidade dos setores sociais afetos às políticas públicas em debate. Os Conselhos são formados por representantes de entidades e de governos.

No período deste relato de caso, o Governo realizou um grande esforço de modernização da legislação, de melhoria da infraestrutura para o funcionamento desses órgãos e para a criação de novos Conselhos.

Em 2015, estavam em pleno funcionamento 35 Conselhos. O colegiado mais antigo do qual se obteve registro é o Conselho Penitenciário de 1925, seguido pelo Conselho Estadual de Educação, criado em 1935, e pelo Conselho Estadual de Cultura, em 1968. Os mais novos Conselhos, criados em 2014, são: o Conselho do Povo de Terreiro, o Conselho Estadual de Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais (Conselho Estadual LGBT) e o Conselho dos Direitos Humanos.

5.5.3.2 CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (CDES)

Na perspectiva do diálogo social, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) realizou um intensivo trabalho de concertação em diversas áreas, fortalecendo a democracia no Estado. O CDES é um espaço público não-estatal que tem o papel de analisar, debater e propor diretrizes para promover o desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio Grande do Sul. É órgão consultivo do governador e integra o Sistema Estadual de Participação Cidadã. Tem em sua constituição a pluralidade da sociedade gaúcha, em um ambiente de reflexão, trânsito de ideias e reconhecimento das diferenças na busca de consensos. O colegiado é apoiado pela Secretaria Executiva (SECDES).

O Conselho é composto por 90 integrantes de diferentes segmentos da sociedade, 12 representantes do Governo e é presidido pelo Governador. O Pleno do Conselho se reúne a cada dois meses, intercalado com reuniões das Câmaras Temáticas e outras atividades. O mandato dos conselheiros é de dois anos, com possibilidade de recondução por mais um mandato, o trabalho é voluntário.

O CDES coordena os seguintes processos participativos: elaboração de Cartas de Concertação, formulação de recomendações, relatórios de concertação regional, relatórios de concertação temática e faz a prestação de contas de propostas. A elaboração de Cartas de Concertação segue a seguinte dinâmica: é formado um Grupo de Trabalho com os

conselheiros e técnicos da SECDES, que apresentam uma proposta inicial; seguem-se atividades dialógicas envolvendo as conselheiras e os conselheiros interessados (as) em conjunto com Secretarias e órgãos do Estado e convidados. Após os debates, é consolidada uma proposta que é apresentada ao Pleno do CDES. A SECDES publica a Carta de Concertação, que é um documento que descreve os consensos construídos e/ ou identificados durante o processo, sobre questões de desenvolvimento econômico e social em uma perspectiva geral e estratégica.

Além da Carta de Concertação, são elaboradas as recomendações. A partir da iniciativa de qualquer conselheira ou conselheiro é criada uma Câmara Temática (CT). Os debates da CT podem ser abertos ao público com Diálogos Temáticos. Após os trabalhos, a CT identifica pontos de consenso e os registra na forma de Recomendações, que são encaminhadas ao Pleno e publicadas pela SECDES. As Recomendações apresentam questões pontuais e/ou conjunturais para o desenvolvimento econômico e social. Para o aprofundamento de temas locais, foram elaborados Relatórios de Concertação Regional a partir de diálogos regionais com autoridades locais e entidades representativas. O resultado é enviado ao Governador.

5.5.3.3 CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO - COREDES

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) são organizações descentralizadas que compreendem a representação de movimentos sociais, organizações da sociedade civil, associações de moradores, organizações não-governamentais, universidades regionais e instituições públicas locais, em todas as 28 Regiões de Planejamento do Estado. Esses Conselhos foram normatizados pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994.

Os COREDEs fazem parte do SISPARCI e coordenam os processos participativos. Cinco importantes iniciativas são realizadas pelos COREDEs: o acompanhamento da execução orçamentária no âmbito da Participação Popular e Cidadã (PPC); a elaboração de Cartas Anuais sobre propostas para o desenvolvimento regional; o controle social dos serviços públicos prestados por órgãos estaduais nas regiões; a promoção do debate sobre o planejamento plurianual do desenvolvimento das regiões; e elaboração do PRÓ-RS (Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional).

Os fluxos de debates dos COREDEs ocorrem da seguinte forma: a entidade avalia a execução orçamentária na região correspondente e identifica possíveis dificuldades. O Fórum dos COREDEs-RS avalia e consolida as informações a partir dos pontos de dificuldades identificados e estabelece diálogo com o Poder Executivo com vistas a mitigar e solucionar as dificuldades. O Fórum dos COREDEs-RS informa sistematicamente as regiões sobre o estágio do diálogo.

A partir disso, existe um trâmite nas Secretarias para a liberação de recursos orçamentários firmados na Votação de Prioridades. Paralelamente, cada COREDE faz o acompanhamento das obras e dos serviços públicos prestados pelos órgãos estaduais nas regiões, atuando no controle social. As manifestações são encaminhadas para as Secretarias.

Anualmente, são estruturadas Cartas sobre o processo de desenvolvimento regional. Com base em uma proposta, o Seminário Estadual Anual de Avaliação e Planejamento do Fórum dos COREDEs-RS aprova o texto final que aborda questões pontuais e conjunturais. As Cartas ganham o nome do município que sedia a reunião. No âmbito do planejamento do desenvolvimento das regiões, foram elaborados planos plurianuais que são revistos e atualizados sistematicamente a partir de uma metodologia que deve reforçar o diálogo e a participação regional. A Assembleia Geral Regional do COREDE aprecia e aprova a proposta final. O Fórum dos COREDEs-RS publica o plano aprovado e encaminha para os candidatos nas eleições do executivo e do legislativo. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional deve ter uma abrangência quadrianual. Foram elaborados em: 1998, 2002, 2006, 2010 e, atualmente, 2014. O documento final chama-se PRÓ-RS.

PROJETO PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

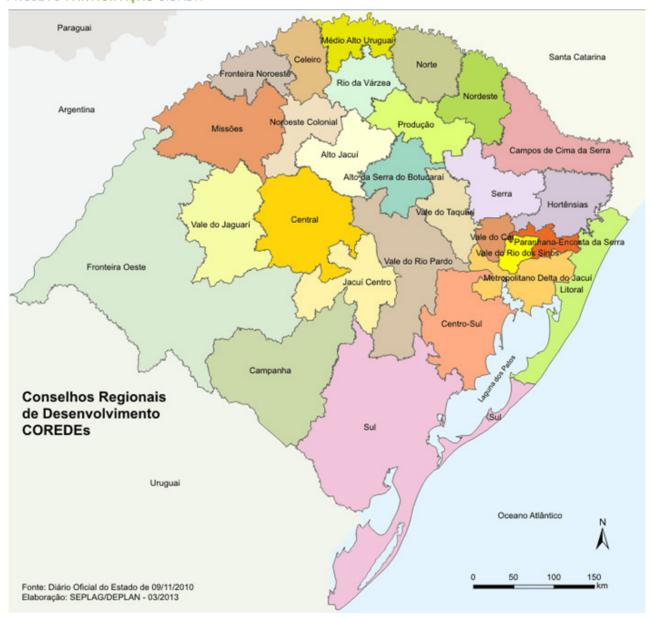


FIGURA 17 Regiões de Planejamento do Estado

Fonte: http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_menu_filho=793&cod_menu=790&tipo_menu=APRESENTACAO&cod_conteudo=1340 acessada em 10/10/2016.

5.5.3.4 CONFERÊNCIAS TEMÁTICAS

As conferências temáticas e de políticas públicas entraram no cotidiano da vida política nacional. Essas esferas de participação social têm inspiração nos fóruns de organizações não--governamentais (ONGs), reunidos simultaneamente aos encontros de cúpula promovidos pela Organização das Nações Unidas (ONU) ao longo das últimas décadas do século XX. Os intensos debates internacionais sobre os direitos humanos, as questões ambientais e os crescentes problemas das cidades e dos assentamentos humanos encontraram o Brasil em pleno processo de luta por liberdades democráticas e pelos direitos sociais, que influenciaram a organização da sociedade civil no País. No âmbito externo, as ONGs conquistaram espaço de interlocução com os organismos especializados da ONU, adquirindo o direito a assento nos principais debates globais. No âmbito interno, os movimentos sociais foram sendo institucionalizados e participaram ativamente do processo constituinte pós-ditadura militar.

Na perspectiva de diálogo social, retomado pelo Estado Democrático de Direito, estão inseridas as conferências temáticas e de políticas públicas. Esses fóruns reúnem a cidadania, especialistas, organizações sociais, entidades profissionais e empresariais, prestadores de serviços e agentes públicos com o interesse comum de debater temas específicos e relevantes para apresentar proposta de criação ou melhorias nas políticas públicas. As conferências são assembleias abertas de diálogo e de controle social. Essas instâncias são convocadas pelo Poder Público, em um processo de conferência nacional. Mas se alguma esfera governamental não as convocar, a cidadania organizada poderá fazê-lo.

Esses diálogos sociais institucionalizam a participação da sociedade nas atividades de planejamento, controle e gestão de uma determinada política ou de um conjunto de políticas públicas. Na construção dos sistemas de políticas públicas, as conferências, os conselhos e os planos plurianuais setoriais ou temáticos são espaços consagrados para o estabelecimento do modelo institucional que determinado serviço público deverá adotar. Nessas instâncias, são elaborados os objetivos a serem alcançados, as metas do período e o processo de controle social e de diálogo com os (as) usuários (as) e os (as) beneficiários (as) dos serviços públicos

As conferências debatem uma gama muito ampla de temas, submetendo a um intenso diálogo políticas públicas gerais, passando por políticas específicas para determinados setores sociais ou, ainda, temas que devem ser aprofundados. Pode-se apontar como exemplos das políticas públicas gerais: a assistência social, a cultura, os direitos humanos, a educação, o meio ambiente, a saúde, a segurança alimentar e a segurança pública. As políticas públicas específicas têm tratado dos direitos de crianças e adolescentes, da juventude, das mulheres, das populações de orientação sexual lésbica, gay, bissexual, travesti e transexual (LGBT), da promoção de igualdade racial, do povo de terreiro, dos povos indígenas, das pessoas idosas e das pessoas com deficiência. Como exemplo de temas de interesse específico, apontam-se: arranjos produtivos locais, cidades, desenvolvimento regional, desenvolvimento rural, economia solidária, esporte e lazer, migrantes e refugiados, saúde do trabalhador e da trabalhadora, segurança no trânsito, trabalho decente, transparência e controle social e turismo.

Algumas políticas públicas têm a periodicidade de suas conferências estabelecida pela legislação. Uma conferência acontece em nível municipal, estadual e nacional e tem metodologia própria. Pode-se também estabelecer fóruns regionais, envolvendo mais de um município, ou bairros de uma mesma cidade. Na esfera municipal, essas assembleias temáticas são abertas à participação. Qualquer pessoa pode debater as propostas dentro do quadro temático da conferência. As resoluções aprovadas têm implicações na esfera local, estadual e nacional. As conferências municipais elegem, entre os (as) participantes, delegados (as) para a etapa estadual. Na esfera estadual, os debates envolvem as políticas públicas a serem adotadas no âmbito do Estado e as propostas para a política nacional. Cada estado escolhe seus delegados para a conferência nacional. No fórum nacional, com as delegações dos estados, são eleitas as propostas a serem implementadas.

As deliberações sistematizadas das conferências devem ser monitoradas pelos conselhos nacionais, estaduais e municipais de direitos e de políticas públicas. Na gestão de 2011 a 2014, foram promovidas trinta e seis conferências estaduais, diversas delas em parceria com os Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas. Em 2011, foram realizadas 14 conferências; em 2012, cinco; em 2013, dez; e, em 2014, outras sete.

As conferências elaboraram ou aprovaram planos estaduais plurianuais específicos para determinada política pública. Como exemplo, destaca-se a área ambiental, que trabalhou com a perspectiva de apresentação de vários planos de gestão, orientados pelo Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental. Superando um longo atraso, a então gestão retomou e apresentou: o Plano de Recursos Hídricos, planos da Bacia Hidrográfica do Guaíba, o Plano Diretor de Irrigação no Contexto dos Usos Múltiplos da Água para o Rio Grande do Sul (PIUMA/RS), o Plano de Saneamento e o Plano de Gestão de Resíduos Sólidos.

Outras políticas públicas também tiveram seus planos atualizados. Foram apresentados o Plano de Desenvolvimento do Turismo, o Plano Diretor de Transporte Coletivo Rodoviário Intermunicipal de Passageiros, o Plano Estadual de Cultura, o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social, o Plano Estadual de Logística de Transportes, o Plano Estadual de Saúde e o Plano Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional.

5.5.3.5 GABINETE DIGITAL

O Gabinete Digital (GD) foi criado em maio de 2011 para ser um canal de participação e diálogo entre a sociedade civil e o Governo do Estado. Está ligado à SecretariaGeral de Governo e permite que os cidadãos influenciem a gestão pública e exerçam maior controle social sobre o Estado através de tecnologias de informação e comunicação. O GD realiza processos consultivos pela internet, incentiva dinâmicas colaborativas de construção e monitoramento de políticas públicas, explora novas linguagens, promove a troca de experiências no campo da participação em rede com outras esferas e instâncias da administração pública e investe no desenvolvimento de tecnologias livres e abertas.

O órgão compõe o SISPARCI e responde pela dimensão da participação digital. Com recursos digitais, foram desenvolvidas estratégias de acompanhamento das obras públicas e de debates sobre prioridades para as políticas públicas. O GD coordena os seguintes processos: De Olho nas Obras, Diálogos Digitais, Governador Pergunta e Governo Responde.

O De Olho nas Obras é uma iniciativa de controle social. O GD publica, em site próprio na internet, um conjunto de obras cuja execução poderá ser acompanhada. Os (as) interessados (as) indicam as obras que desejam acompanhar e podem contribuir com fotos, vídeos ou comentários. O GD disponibiliza as informações sobre o andamento da obra: descrição sintética do projeto, situação do andamento da obra, a empresa executora, data de início e previsão de término, valor global, porcentagem da execução física e imagens atuais. O (a) interessado

(a) passa a acompanhar o andamento da obra e suas contribuições compõem o monitoramento governamental. A cada 30 dias, o Governador se manifesta, em vídeo, sobre as obras de maior acesso e interesse por parte da população.

A proposta Governador Pergunta traz uma questão relacionada a alguma área das políticas públicas e é solicitada uma resposta. Os (as) interessados (as) respondem a questão através do site, e suas respostas são publicadas. Atividades presenciais são promovidas para discussão do assunto proposto. As propostas recebidas através do site são hierarquizadas mediante processo de votação. O Governo Responde define um tema de política pública e o publica em site próprio na internet. Perguntas são formuladas pelos (as) internautas e as preferidas por votação são respondidas com um vídeo institucional. Em 2014, a ferramenta Governador Responde foi adaptada para integrar a série de consultas e audiências que compõem o programa Diálogos da Copa.

Os Diálogos Digitais em Rede reúnem convidados e convidadas para um tema específico de interesse geral, como foi o caso das manifestações de junho de 2013. A reunião é transmitida pela internet. Em sete edições, foram discutidos o Marco Civil da Internet, Direito Autoral, Feminismo e Tecnologia, Copa do Mundo, Oportunidades para a Juventude, o Papel da Mídia no Golpe de 64, e Ferramentas de Participação Digital.

O Governo Escuta agrega o componente online às tradicionais audiências públicas, com transmissão ao vivo e interatividade entre espectadores, especialistas e agentes públicos.



Pela internet, o público encontra um canal aberto para opinar ou enviar perguntas que são respondidas em tempo real pelos convidados presentes no evento. Os resultados da discussão e a avaliação da percepção pública incidem diretamente na tomada de decisões do governo. Em 15 interações, as edições do Governo Escuta já somam mais de 700 mil acessos em debates de grande interesse público, como o bullying nas escolas, o modelo de pedágios adotado pelo Rio Grande do Sul, a liberdade na sociedade digital, a Reforma Política, as Jornadas de Junho e o projeto de lei que buscava vetar estrangeirismos em documentos públicos no âmbito do Estado.

O MEU RS é um login cidadão, lançado no 15º Fórum Internacional Software Livre. Representa um avanço na implementação de uma identidade digital da cidadania gaúcha. Por esse meio será possível o acesso de pessoas físicas a diversos serviços. A plataforma permite o cruzamento de bancos de dados de domínio do Estado. A ferramenta interage com a Nota Fiscal Gaúcha e a Votação de Prioridades.

5.5.3.6 DECISÕES ORÇAMENTÁRIAS

As Decisões Orçamentárias compõem uma das dimensões do SISPARCI. Parte-se do entendimento de que há um grande espaço para o diálogo e para a elaboração das políticas públicas, antes de submetê-las às decisões orçamentárias tomadas pelo Poder Executivo e pelo Poder Legislativo. O debate público do Plano Plurianual (PPA) e da Lei do Orçamento Anual (LOA) constitui a dimensão orçamentária da participação. O PPA é um grande plano de governo que orienta a elaboração e a execução das políticas públicas para tratar do desenvolvimento econômico e social. Ele também define as orientações estratégicas do governo, as prioridades e as metas consensualizadas com a sociedade para um período de quatro anos. É um instrumento obrigatório para a União, os estados e para os municípios. Para qualificar esse instrumento, o processo participativo do PPA 2012/2015 teve como base as diversas conferências temáticas realizadas nos últimos anos, a agenda dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, os Planos Regionais dos COREDEs, os estudos e planos formulados por diversos setores da sociedade e o programa do Governo eleito.

Para o PPA Participativo foram realizados nove seminários macrorregionais nas Regiões Funcionais de Planejamento. Nesses eventos, autoridades locais, entidades e a população em geral puderam apresentar demandas para os programas e as ações das Secretarias. As sugestões foram sistematizadas pelo departamento de Planejamento e submetidas ao Fórum do PPA, composto por delegados e delegadas eleitos (as) nas macrorregiões, que acompanhou também os ciclos orçamentários anuais.

Todas as propostas foram encaminhadas através do portal da internet PARTICIPA.RS. Esses seminários reuniram seis mil pessoas, mais de 350 instituições e produziram 12 mil manifestações virtuais que foram traduzidas em 15 áreas e 86 programas.

A discussão do Orçamento anual existe, em alguma medida, desde 1991, quando da formação dos COREDEs. Desde então, a participação da população cresce em iniciativas para o atendimento de demandas de grupos ou movimentos sociais. No período de 1999-2002, o Orçamento Participativo (OP) estadual deu novo fôlego ao debate orçamentário público e fez surgir outras iniciativas colaborativas como o Fórum Democrático da Assembleia Legislativa. Em 2003, foi incorporada a votação direta pela internet, na etapa hoje denominada Votação de Prioridades. Em 2011, houve um novo incentivo para o uso da internet. Alguns municípiosrealizaram experiências de substituição da votação manual pela votação online e mobilização nas redes sociais.

A gestão 2011/2014 decidiu aproveitar todas as potencialidades e a experiência existente. Renovou a parceria com os COREDEs e, ao mesmo tempo, construiu inovações. A Coordenação Estadual da Participação Popular e Cidadã (PPC), formada pela SEPLAG e pelo Fórum dos COREDEs-RS, coordena todo o processo de escolha das prioridades para o Orçamento Estadual Anual nas regiões. O Regimento Interno da PPC passou a significar o contrato anual selado entre o governo e a sociedade através dos COREDEs, dinamizan-

Ano/Modalidade	2011	2012	2013	2014
Presencial	998.145	907.146	967.610	1.059.842
Internet	135.996	119.603	157.549	255.751
Total de votantes	1.134.141	1.026.749	1.125.129	1.315.593

TABELA 1 Número de participantes na votação de prioridades 2011/2014 Fonte: SEPLAG/RS, 2014

do, ano a ano, a Lei da Consulta Popular. Os valores orçamentários destinados ao debate têm por referência o patamar do último ano do governo anterior. Atualmente, o montante é de R\$ 165 milhões. Para o Orçamento 2015, foram alocados R\$ 200 milhões para a PPC.

O Ciclo Orçamentário Anual é constituído de cinco etapas e tem duração de cinco meses. São três meses de preparação e discussão das demandas a serem submetidas ao eleitorado nas regiões na Votação de Prioridades. O Ciclo inicia com as Audiências Públicas Regionais nas 28 Regiões de Planejamento do Estado. Nesse momento são escolhidas as áreas prioritárias da região e eleita a coordenação que promove, junto com os COMUDEs, as Assembleias Municipais. Nessas assembleias são eleitos representantes para o Fórum Regional que elabora a cédula de votação da região.

A Votação de Prioridades ocorre simultaneamente em todo Estado em urnas distribuídas pelo Fórum Regional e pelos COMUDES ou de forma digital no site PARTICIPA.RS. Após a votação e a apuração das prioridades, o Fórum Estadual reúne-se para consolidar a proposta da participação na peça orçamentária estadual. A proposta consolidada compõe o Orçamento Estadual que é enviado para a Assembleia

Legislativa do Estado, que aprova a Lei Orçamentária Anual, que é sancionada pelo Governador. O acompanhamento da execução orçamentária é feito pelos COREDEs, pelas prefeituras, pelas entidades e pelos delegados da participação.

Algumas inovações foram criadas visando estender as possibilidades de demandas da participação e ampliar seus recursos. Para tanto, foi criado o Campo 2 da cédula de votação. Esse campo aumentou os valores alocados, ao propor a votação em projetos gerais e estratégicos de cada região. Os três anos de experiência do Campo 2 oportunizaram maior diálogo entre as regiões e os órgãos de governo demandados em relação a obras e a ações de maior vulto, fazendo aumentar significativamente os valores destinados à participação. Se considerarmos outras decisões tomadas no âmbito do SISPARCI, como no Gabinete Digital, no CDES ou nas interiorizações de Governo, teremos um conjunto ainda maior de relações dialógicas e realizações orientadas pela população. Como exemplos, podemos citar a gratuidade da passagem estudantil, na Região Metropolitana, e a bolsa juventude no meio rural, entre tantos outros.

A potência da metodologia das decisões orçamentárias, com os debates presenciais e a Votação de Prioridades, pôde ser amplificada em 2013 com a consulta sobre a Reforma Política. Durante o Ciclo Orçamentário 2013/2014, no mês de junho, aconteceram grandes manifestações de rua. Além dos diálogos virtuais possibilitados pelo Gabinete Digital entre o Governo e os manifestantes, na Votação de Prioridades, foi incluída a consulta sobre Reforma Política. Mais de 500 mil pessoas responderam a quatro perguntas.

No período de 2011 a 2014, a média de participantes da Votação de Prioridades passou de 600 mil para mais de um milhão de votantes. A participação de votantes pela internet passou de 135.996, em 2011, para 255.751, em 2014.

Como salto de qualidade para as duas décadas de prática de participação social em âmbito estadual acredita-se ser possível articular a integração dos orçamentos públicos nas regiões. Através das Assembleias Municipais, realizadas na totalidade dos 497 municípios, para o debate do Orçamento Estadual, poderiam ser debatidos os orçamentos municipais e as destinações do Orçamento da União. As prefeituras, os COMUDEs, os COREDEs e as entidades participantes da PPC podem ser os agentes políticos para esse próximo passo. Desta forma, será possível projetar o desenvolvimento regional a partir do conjunto de recursos públicos aportado nas localidades e nas regiões.

5.5.4 SITUAÇÃO ATUAL

Uma das medidas de reestruturação das secretarias de Estado, que reduziu em um terço o número de pastas para a gestão do governador eleito para a gestão 2015/2018, foi a extinção da secretaria de Planejamento e Participação Cidadã (Seplag). Em seu lugar, foi criada a Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional.

O texto aprovado pela Assembleia Legislativa, em janeiro de 2015 mantém no escopo da nova secretaria os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), responsáveis pela formulação de políticas locais por meio de discussões com a comunidade e divididos em 28 regionais.

A atualização dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento das 28 regiões do Rio Grande do Sul e a realização anual da Consulta Popular constituem-se nas prioridades definidas pelo Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES).

Além disso, lançado em 2011, pelo governo do Estado, o Gabinete Digital, pretendia funcionar como um canal de participação e diálogo entre a sociedade e o Estado, permitindo que as pessoas pudessem escolher prioridades e enviar perguntas diretamente ao governador, além de realizar transmissão de palestras e seminários, entre outras funções. Porém, desde que o governo estadual assumiu, no início de 2015, a página no Facebook do Gabinete Digital foi tirada do ar e, agora, chegou a vez de o próprio site ser encerrado. Ao se acessar o endereço, a página redireciona para o portal oficial do governo.

No entanto, existem poucas informações disponíveis sobre a manutenção da estratégia de participação cidadã e sobre a gestão do SISPARCI no Rio Grande do Sul.

5.5.5 **CONCLUSÕES** E LIÇÕES APRENDIDAS

A análise da trajetória do esforço realizado para articular um conjunto de estratégias e institucionalidades, por meio do SISPARCI, propiciou a identificação de desafios e lições que podem servir como itens de reflexão para o Governo do Ceará:

- É necessário aprofundar a integração entre os órgãos participantes do SISPARCI e definir tecnologias comuns de bancos de dados e acesso às informações das decisões participativas.
- É possível transformar as Assembleias Municipais da participação popular cidadã em locais privilegiados para a articulação participativa dos recursos públicos no nível municipal, estadual e federal.
- É imprescindível implantar processos de formação continuada de lideranças e conselheiros através de parcerias com instituições de ensino.
- Qualificação dos processos participativos existentes e consolidação do Sistema de Participação Cidadã como política de Estado, preservando seu caráter criativo e aberto.
- Detalhar e orçar necessidades de infraestrutura e serviços para os Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas e para as demandas de tecnologia e infraestrutura de fluxo sistêmico do SISPARCI.
- Estabelecer protocolo entre Fórum dos COREDEs-RS, CDES e Fórum dos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas para implantação da integração entre as estratégicas de planejamento.

- Para que adquira efetividade no processo de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas, o Sistema de Participação deve: articular suas diferentes instâncias; potencializar seu caráter dialógico; ser cumulativo nas suas decisões; ser deliberativo no âmbito de suas competências.
- Compatibilização das regiões de planejamento e gestão dos órgãos estaduais, facilitando o processo de participação e controle social das políticas públicas.
- Criação de canais permanentes de comunicação e informação sobre o Sistema de Participação para que o cidadão saiba como, quando e onde participar e, ao mesmo tempo, tome conhecimento das principais decisões e deliberações de cada instância.
- Fortalecimento dos conselhos estaduais de políticas setoriais e de direitos. Criação de um sistema especial de gerenciamento da execução das ações resultantes dos processos participativos para assegurar a sua concretização.

A título de conclusão, pode-se afirmar que a participação social qualifica a tomada de decisão nos poderes executivo e legislativo. Quem toma as decisões públicas precisa estar orientado (a) pelas demandas das populações-alvo das políticas. O valor da participação social está na contribuição da cidadania para os assuntos relevantes do Estado. As decisões devem contemplar a alocação de recursos suficientes para a execução das propostas demandadas. Os participantes devem dispor de informações substanciais para garantir uma escolha qualificada.





CASO 6

FERRAMENTAS DIGITAIS
DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EXPERIÊNCIAS DO GOVERNO
FEDERAL E MARANHÃO

MA/BRASIL



CASO 6

5.6 FERRAMENTAS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EXPERIÊNCIAS DO GOVERNO FEDERAL E MARANHÃO

MA/BRASIL

RESUMO EXECUTIVO

A pressão da sociedade para maior transparência e controle para as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e o seu fortalecimento como agente ativo na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, levou à articulação de diversos setores da sociedade civil para a criação de um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A partir desta discussão, o Governo Federal desenvolveu, em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), tendo como base a plataforma PARTICIPA BR, já disponibilizada anteriormente, uma ferramenta que permitisse divulgar seus principais programas e colher propostas da sociedade. Foi daí que, em julho de 2015, surgiu o DIALOGA BRASIL.

Este relato de caso trata da apresentação destas duas plataformas, procurando demonstrar seu potencial enquanto ferramenta de fortalecimento da participação cidadã no País.



5.6.1 **APRESENTAÇÃO** DO CASO

A pressão da sociedade para maior transparência e controle para as OSCs e o seu fortalecimento como agente ativo na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, levou à articulação de diversos setores da sociedade civil para a criação de um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (MROSC).

A partir desta discussão, o Governo Federal desenvolveu, em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), tendo como base a plataforma Participa Br, já disponibilizada anteriormente, uma ferramenta que permitisse divulgar seus principais programas e colher propostas da sociedade. Foi daí que, em julho de 2015, surgiu o Dialoga Brasil.

Este relato de caso trata da apresentação destas duas plataformas, procurando demonstrar seu potencial enquanto ferramenta de fortalecimento da participação cidadã no País.

5.6.2 SITUAÇÃO **INICIAL**

Nos anos de 2001 a 2010, diversas CPIs (Comissão Parlamentar de Inquérito) foram abertas no Congresso Nacional, para apurar denúncias de mau uso de dinheiro público nas relações das Organizações Não Governamentais (ONGs) com a Administração Pública. Somem-se a isso, casos isolados de danos ao erário abrangendo também Organizações da Sociedade Civil (OSCs) e a falta de clareza das regras relativas às parcerias público-privadas. (CGU, 2015).

A pressão da sociedade para maior transparência e controle para as OSCs e o seu fortalecimento como agente ativo na formulação, implementação e avaliação das políticas públicas, levou à articulação de diversos setores da sociedade civil para a criação de um novo Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil (MROSC), registrando sua intenção em uma carta aos então concorrentes à presidência da república no ano de 2010. A candidata Dilma Rousseff assume, em resposta ao grupo, o compromisso de atender a reivindicação. (CGU, 2015)

Com a eleição da nova presidente, o Governo monta, já em 2011, um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) a fim de elaborar e analisar propostas de trabalho sobre o Marco Regulatório para as Organizações da Sociedade Civil. O GTI foi coordenado pela Secretaria de Governo da Presidência da República e composto por diversos órgãos federais e representantes das organizações da sociedade civil, conforme mostrado na figura abaixo:

ÓRGÃOS DO GOVERNO FEDERAL	ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL		
ORGAOS DO GOVERNO FEDERAL	Titulares	Suplentes	
1.Secretaria-Geral da Presidência da República	1.ABONG	8.Instituto Ethos	
2.Casa Civil da Presidência da República	2.GIFE	9.APEMA	
3.Controladoria-Geral da União	3.CLAI-BRASIL	10.Cáritas Brasileira	
4.Advocacia-Geral da União	4.CEBRAF	11.Visão Mundial	
5.Ministério da Justiça	5.Fundação Esquel Brasil	12.INESC	
6.Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	6.UNICAFES	13.ISA	
7. Ministério da Fazenda	7.CONCRAB	14.FENAPAE	

FIGURA 19 Grupo de Trabalho Interministerial (GTI)

Fonte: http://www.participa.br/acessado em 20/10/2016

5.6.3 **DESCRIÇÃO** DO CASO

Em julho de 2012, o GTI encerra suas atividades com a publicação de um relatório contendo mais de 50 propostas de ações e constatando a necessidade de discussões mais aprofundadas com a sociedade. É nesse contexto que surge como resultado prático, ao final de 2013, a disponibilização de uma plataforma de debates na Internet, nomeada Participa Br. Além da ferramenta on-line, o GTI encaminha ao Congresso Nacional projeto de lei que estabelece um regime jurídico de parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, o qual é promulgado pela lei nº 13.019/2014.

Em 2015, a lei nº 13.204/2015 altera a data de entrada em vigor daquela lei para 23 de janeiro de 2016, para a União, Estados e Distrito Federal e 1º de janeiro de 2017 para os municípios. A figura abaixo ilustra na linha do tempo os principais marcos do MROSC. (PARTICIPA.BR, 2014)

Em 2014, com o objetivo de aprofundar e aperfeiçoar a participação social como método de gestão, o governo federal lançou o decreto nº

8.243/2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS), o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS), abrindo caminho para novas formas de participação, por meio das redes sociais e de outros mecanismos digitais, via Internet.

Além da PNPS, em parceria com as secretarias estaduais e municipais responsáveis pela participação social em suas esferas de governo, foi construído o Compromisso Nacional pela Participação Social, um acordo entre os governos federal, estadual e municipal que define diretrizes para a promoção da participação social como método de governo, com o objetivo de fortalecer os mecanismos e instâncias de diálogo entre Estado e sociedade civil, visando consolidar a democracia participativa no país. (SECRETARIA DE GOVERNO). Vale ressaltar que o governordo Ceará, na época, aderiu a esse Termo de Compromisso.

O referido decreto, no seu artigo 4º, inciso VI, determina como objetivo do PNPS

Síntese da Linha do Tempo MROSC

Plataforma OSC

Articulação da Plataforma por um Novo Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil reivindica dos candidatos à Presidência da República o aprimoramento do ambiente jurídico e institucional das OSCs no País

Lei 13.019/2014

Sanção da Lei 13.019/2014, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (Mrosc), que estabelece um novo regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil

MP 658/2014

Edição da Medida Provisória nº 658 de 2014, que prorroga a entrada em vigor da Lei nº 13.019/2014 para 27 de julho de 2015

2015

Lei 13.019/2014

Entrada em vigor, dia 23 de janeiro, para União, Distrito Federal e estados

Decreto Federal 8,726/2016

Publicação, em 28 de abril de 2016, do Decreto Federal n° 8.726 de 2016, que regulamenta a Lei 13.019/2014

2017

Lei 13.019/2014

Entrada em vigor,

em 1º de janeiro.

para municípios

2010 2011

Criação GTI

Criação do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), instituído pelo Decreto 7568/2011. Composto por governo e sociedade civil para availar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal que rege as parcerias entre Estado e organizações da sociedade civil

Relatório GTI

2012

Conclusão do relatório do GTI contendo diagnóstico e propostas para o aperfeiçoamento e os desafios remanescentes da agenda do Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil

2014

MP 684/2015

Edição, em 21 de julho de 2015, da Medida Provisória 684 de 2015, que prorroga a entrada em vigor da Lei 13.019/2014 para 23 de janeiro de 2016

2016

PLV 21/2015

Aprovação, em 11 de novembro de 2015, do Projeto de Lei de Conversão nº 21 de 2015, oriundo da MP 684/2015. Propõe alteração em diversos dispositivos e prorrogação da entrada em vigor da Lei 13.019/2014 para 23 de janeiro de 2016 (União, Distrito Federal e estados) e 1º de janeiro de 2017 (municípios)

Lei 13.204/2015

Sanção, em 14 de dezembro de 2015, do PLV 21/2015, convertido na Lei 13.204/2015, que altera e prorroga a entrada em vigor da Lei 13.019/2014 para 23 de janeiro de 2016. Para municípios, a norma passará a valer em 1º de janeiro de 2017

Secretaria de Governo di



FIGURA 20 Síntese Linha do Tempo MROSC

Fonte: http://www.participa.br/articles/public/0041/0567/20160429_Linha_do_Tempo_Lei.pdfacessado em 20/10/2016

Incentivar o uso e o
desenvolvimento de metodologias
que incorporem múltiplas formas
de expressão e linguagens de
participação social, por meio
da internet, com a adoção de
tecnologias livres de comunicação
e informação, especialmente,
softwares e aplicações, tais
como códigos fonte livres e
auditáveis, ou os disponíveis
no Portal do Software Público
Brasileiro;(BRASIL, 2014)

Para atender o objetivo acima, o Governo Federal desenvolveu, em parceria com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), a partir da plataforma PARTICIPA BR, já disponibilizada, uma ferramenta que permitisse divulgar seus principais programas e colher propostas da sociedade. Foi daí que, em julho de 2015, surgiu o DIALOGA BRASIL. Ambas as soluções são explicadas nas subseções seguintes:

5.6.3.1 PLATAFORMAS DIGITAIS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Embora ambas as ferramentas sejam oriundas da mesma plataforma tecnológica, noosfero, elas foram estruturadas de forma diferentes, atendendo a requisitos específicos de participação social. Abaixo serão fornecidos detalhes das funcionalidades de cada solução.

5.6.3.1.1 PARTICIPA BR

A Presidência da República, por meio da sua Secretaria de Governo, contratou junto à empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda, Serpro, o desenvolvimento de um sistema de informática acessível pela Internet e adaptável ao uso em dispositivos móveis. Assim, em dezembro de 2013, foi disponibilizada uma plataforma Web de participação social, acessível de qualquer dispositivo conectado à Internet, chamada Participa Br (www.participa.br).

O portal é estruturado em comunidades temáticas, que podem ser criadas por qualquer membro autenticado. Estas comunidades, por sua vez, podem ser utilizadas com diversos fins, tais como fóruns de discussões, espaço para notícias, troca de documentos, consultas públicas, construção de propostas, elaboração de orçamento participativo etc. Todas as ações realizadas podem, também, ser compartilhadas em diversas redes sociais, tais como *facebook, twitter, youtube*, o que auxilia a divulgação e o crescimento do portal como ferramenta efetiva de participação social.



FIGURA 21
Exemplo de Consulta Pública
Fonte: http://www.participa.br/profile/
marcolegalcti

Comunidades temáticas

Gestão descentralizada Organização flexível

Ferramentas inovadoras de participação social

Comentários por parágrafo Priorização aos pares



social por

FIGURA 22 Usos da ferramenta Participa.Br

Fonte: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/inovacao/semana-de-inovacao/apresentacoes/l-2-12-16h30-renato-simoes.pdf



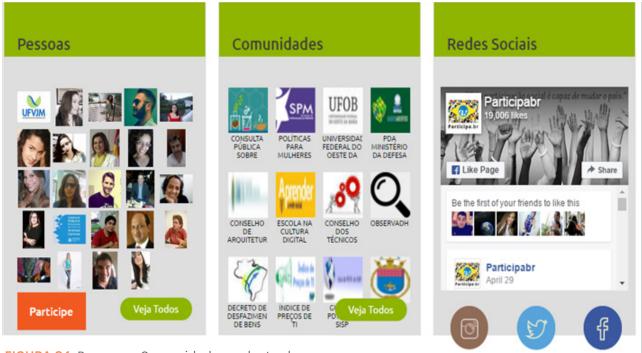


FIGURA 24 Pessoas e Comunidades cadastradas Fonte: http://www.participa.br/account/login



FIGURA 25 Exemplo de comunidade do Participa.Br

Fonte: http://www.participa.br/portal/blog/ocupe-os-conselhos-municipais



FIGURA 26 Orçamento Participativo 2017 do Governo do Maranhão

Fonte: http://participa. ma.gov.br/portal/galeriade-videos/votacao-daspropostas-do-orcamentoparticipativo-2017



FIGURA 27 Portal Participa Maranhão Fonte: http://www.participa.ma.gov.br/

5.6.3.1.2 PARTICIPA MA

O Estado do Maranhão, a partir da eleição da gestão atual, estabeleceu, por meio do decreto nº 30.612/2015, o plano de ações "Mais IDH", coordenado por um Comitê Gestor, presidido pelo Governador do Estado e integrado pelo titular de cada um dos seguintes órgãos: I - Secretaria de Estado de Direitos Humanos e Participação Popular, a quem cabe a coordenação executiva; II - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social; III - Secretaria de Estado de Articulação Política e Assuntos Federativos; IV - Secretaria de Estado de Saúde; V - Secretaria de Estado de Educação; VI - Secretaria de Estado de Agricultura Familiar; VII - Secretaria de Estado de Trabalho e Economia Solidária; VIII - Secretaria de Estado das Cidades e Desenvolvimento Urbano - SECID; IX - Secretaria de Estado da Igualdade Racial; X - Companhia de Saneamento Ambiental do Maranhão - CAEMA; XI - Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos – IMESC. (MARANHÃO. 2015a)

Com essa iniciativa, o Governo do Maranhão alinha-se ao Governo Federal e, aproveitando-se da flexibilidade da plataforma Participa.Br, lança o portal Participa Maranhão (www.participa.ma.gov.br), objetivando a ampliação dos mecanismos de participação popular na gestão das

políticas públicas de interesse do desenvolvimento dos municípios, conforme determinado no plano de ações. A ferramenta é um espaço de referência na internet para participação do cidadão maranhense no que se refere às decisões sobre o Orçamento Estadual (Orçamento Participativo), organização e discussões relativas aos Conselhos Setoriais e de Direitos e demais formas de participação. No Participa MA, a sociedade encontra informações sobre Conselhos, Conferências e outros espaços de consulta e controle social, bem como pode participar em decisões referentes a ações de governo e propor debates, soluções etc. (MARANHÃO, 2015b)

Nesse sentido, o Participa MA atua a partir de dois eixos: 1) participação digital, na qual o cidadão poderá participar diretamente votando e debatendo temáticas em consultas públicas/ fóruns de discussão/ elaboração de propostas; 2) formação política, no qual se pretende informar e formar politicamente através da publicação de conteúdo didático sobre temas afins à Participação Popular, bem como da criação do Laboratório de Tecnologias de Participação Popular e do estímulo à produção de conteúdo pela sociedade civil em assuntos referentes à Participação (MA-RANHÃO, 2015b)

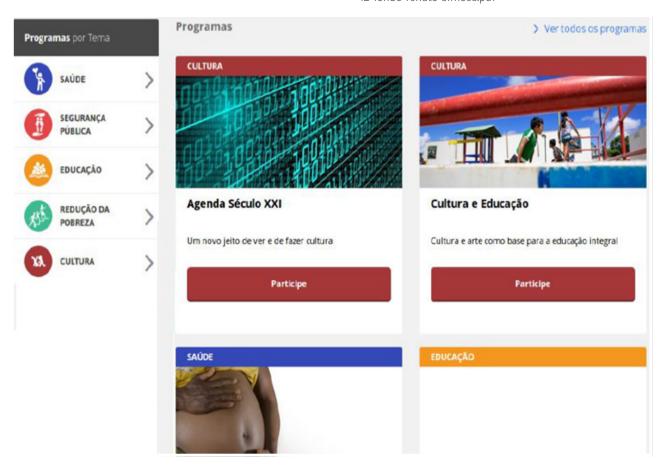
5.6.3.1.3 DIALOGA BRASIL

Com a mesma base do Participa Br, a Secretaria Geral da Presidência da República demanda ao Serpro um novo espaço digital de participação social, desta vez mais voltado para a divulgação e o recolhimento de propostas a respeito dos diversos programas de governo, em vários eixos temáticos. O lançamento foi feito em julho de 2015, inicialmente com 5 temas: Saúde, Segurança Pública, Educação, Redução da Pobreza e Cultura.

Dentro de cada tema ou eixo, são apresentados os diversos programas do Governo Federal, de onde é possível conhecer detalhes do seu funcionamento e os principais resultados alcançados. A partir dessa página, o usuário pode votar nas propostas apresentadas pelos outros usuários e/ou elaborar suas próprias.

Na página do programa é possível visualizar todas as propostas já apresentadas. A ferramenta ordena automaticamente, com base em um algoritmo especial, as propostas mais relevantes. O Governo, então, compromete-se a responder as três mais bem classificadas diretamente pelo portal.

FIGURA 28 Eixos e programas Dialoga.BR
Fonte: http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/inovacao/semana-de-inovacao/apresentacoes/I-2-12-16h30-renato-simoes.pdf





os Postos de Saúde

Fonte: http://dialoga.gov.br/programa/melhorar-os-postos-de-saude

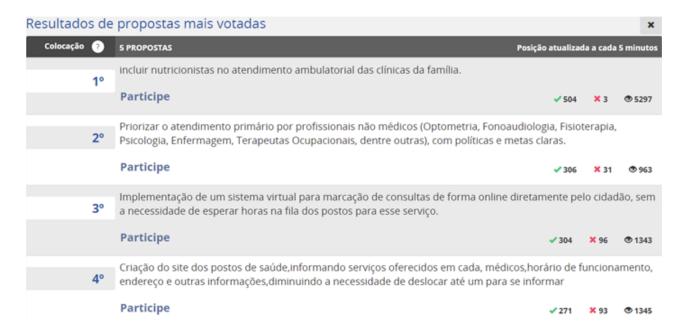


FIGURA 30 Classificação das propostas do programa Melhorar os Postos de Saúde

Fonte: http://dialoga.gov.br/programa/melhorar-os-postos-de-saude

5.6.4 SITUAÇÃO **ATUAL**

A plataforma Dialoga Brasil encerrou um ciclo de consultas em Dezembro 2015 com a avaliação das propostas mais votadas e seu encaminhamento aos gestores responsáveis pelas políticas. Infelizmente, com a crise política e evolução do processo de impeachment, não se tem notícia

da continuidade do uso da ferramenta no âmbito nacional. Entretanto, sabe-se que a ferramenta continua no ar no Governo do Estado do Maranhão, sendo atualmente utilizada por ocasião da elaboração do orçamento participativo de 2017.

5.6.5 **CONCLUSÕES** E LIÇÕES APRENDIDAS

Em palestra proferida durante a Semana de Inovação em Gestão Pública do Governo Federal, realizada em 2 de dezembro de 2015, o então assessor especial para Participação Social da Secretaria Geral da Presidência da República, destacou as seguintes lições aprendidas durante o desenvolvimento das plataformas digitais para participação social do Governo Federal (SI-MÕES, 2015):

- Promoção de laboratórios com participação social: A participação de colaboradores eventuais durante a concepção das ferramentas ajudou na construção de uma visão mais abrangente do produto.
- Tecnologias livres: O uso e desenvolvimento de softwares livres em conjunto com uma comunidade ativa promoveram transparência e melhor suporte, permitiu disponibilizar a ferramenta como plataforma, podendo ser reaproveitada. Um exemplo é a criação do portal Participa MA, que se utilizou do Participa BR.
- Parceria estratégica com a empresa pública de tecnologia (Serpro): A parceria com entes da administração pública permitiu ir além da relação cliente-fornecedor e construir tecnologia juntos de forma ágil, com visão estratégica bem alinhada.

- Conhecimento aberto: A publicação utilizando licenças livres, tais como Creative Commons, possibilitou o reaproveitamento de conteúdos, reduzindo o tempo de aprendizado e aprimorando o processo criativo da equipe.
- Equipes transversais de diversos setores do Governo: Permitiu o aproveitamento de talentos distintos e maior envolvimento da organização, contribuindo para a construção de um produto de alta qualidade.
- Animação de rede: O uso de redes sociais de forma inovadora, sem linguagem institucional e abordando temas populares, auxiliou na divulgação, alcançando um público mais jovem.
- Estratégia no território: Ir além das mídias sociais, por meio da promoção de oficinas nos territórios para transcrição das propostas elencadas por comunidades e movimentos sociais para a plataforma digital, promovendo mais facilidade e visibilidade dos seus interesses.
- Centralidade Política: O envolvimento direto da alta direção do Governo Federal garantiu o patrocínio necessário para o sucesso do projeto.





CASO 7

PREFEITURA ABERTA QUART DE POBLET -COMUNIDADE VALENCIA

ESPANHA



CASO 7

5.7 PREFEITURA ABERTA QUART DE POBLET COMUNIDADE VALENCIA

ESPANHA

RESUMO EXECUTIVO

Quart de Poblet se destaca por ser uma cidade aberta, dinâmica, acessível e moderna, onde cidadãos e cidadãs interveem decisivamente através de sua participação nos conselhos setoriais e nas numerosas associações existentes.

A experiência "Prefeitura Aberta de Quart de Poblet" é de uma forma aberta de governar que busca aprofundar a inter-relação entre as instituições públicas e os cidadãos e cidadãs, facilitando uma comunicação permanente, transparente e bidirecional, que aproveite fundamentalmente as possibilidades de intervir na vida pública e na tomada de decisões, proporcionadas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Destina-se a todos os habitantes do município e afeta toda a organização municipal: responsáveis políticos, corpo de funcionários e a estrutura administrativa. São portanto, atores do processo, os cidadãos e cidadãs, as associações, os movimentos sociais, as comissões mistas, os representantes políticos, a administração/ Prefeitura e os funcionários públicos do município de Quart de Poblet.

A ênfase da experiência está no uso de Tecnologias de Informação, promovendo a inclusão eletrônica (e-inclusão), administração sem papéis, redes sociais e web 2.0.



5.7.1 **APRESENTAÇÃO** DO CASO

Como anunciado no site oficial da prefeitura, "Quart de Poblet se destaca por ser uma cidade aberta, dinâmica, acessível e moderna, onde cidadãos e cidadãs interveem decisivamente através de sua participação nos conselhos setoriais e nas numerosas associações existentes"

O Caso "AjuntamentObert" (Prefeitura Aberta) Quart de Poblet"-período de 2011 a 2015 foi vencedor, em 2015, da IXDistinção OIDP - "Boas Práticas em Participação Cidadã", iniciativa que busca reconhecer as experiências inovadoras no campo da democracia participativa, coordenadas pelos governos locais e que possam ser replicadas .

Trata-se de uma forma aberta de governar que busca aprofundar a interrelação entre as instituições públicas e os cidadãos e cidadãs, facilitando uma comunicação permanente, transparente e bidirecional, que aproveite fundamentalmente as possibilidades de intervenirna vida pública e na tomada de decisões proporcionadas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Destinase a todos os habitantes do município e afeta toda a organização municipal: responsáveis políticos, corpo de funcionários e a estrutura administrativa. São, portanto, atores do processo, os cidadãos e as cidadãs, as associações, os movimentos sociais, as comissões mistas, os representantes políticos, a administração/Prefeitura e os funcionários públicos do município de Quart de Poblet.

A ênfase da experiência está no uso de Tecnologias de Informação, promovendo a inclusão eletrônica (e-inclusão), administração sem papéis, redes sociais e web 2.0.

5.7.2 SITUAÇÃO INICIAL

Os processos de mudança da forma de governar são lentos. Inercias dos modelos anteriores geram barreiras, especialmente culturais, às iniciativas que vão nesse sentido.

O município de Quart de Poblet tem avançado muito na superação dessas barreiras, alcançando a possibilidade de construção de um Governo Aberto.

Instrumento importante deste processo é a acessibilidade web e a inclusão eletrônica que, na atualidade, mais do que uma aspiração, é um direito de todos os cidadãos e cidadãs na sua relação com as administrações públicas. Muitas ferramentas nessa direção foram criadas e colocadas em prática pela administração municipal. Dentre elas podemos destacar o Programa de Cursos Gratuitos de Alfabetização, o Plano Piloto de Comunicação 2.0, o blog da Juventude, uma página web e contas coorporativas que foram abertas nas principais redes sociais, como Twitter e Facebook.

No entanto, mesmo estando disponíveis, essas ferramentas precisavam ser de acesso a todos os cidadãos e cidadãs. Era necessário combater a falta de usabilidade e acessibilidade, envolvendo dificuldade em utilizar ferramentas ou serviços (usabilidade) e até mesmo a impossibilidade de fazê-lo (acessibilidade).

Além disso, a transparência que exige o Governo aberto não se mede unicamente pela publicação dos chamados indicadores de transparência de uma instituição pública. De nada serve publicar dados se não são claros, de fácil entendimento, e se não há resposta à reação dos cidadãos e cidadãs em relação a eles.

Surgem então esses desafios. Para enfrentá-los, a prefeitura (legislatura 2011-2015) criou o Departamento de Governo Aberto, que passou a gerenciar e coordenar todas as ações relativas à participação, colaboração e transparência.

Era preciso, acima de tudo, reduzir a brecha digital. Tanto aquela derivada da falta de infraestrutura, como a resultante da falta de conhecimento. Para tanto, necessitava-se disponibilizar as infraestruturas necessárias, tornando conhecidas as tecnologias e os serviços disponíveis e capacitando os usuários para sua utilização. Só assim seria possível garantir acesso igualitário e fácil à tecnologia.

Além disso, era fundamental promover a interoperabilidade⁵⁶, um dos pontos críticos para se levar a cabo os princípios do Governo Aberto. A falta de interoperabilidade é uma das dificuldades que se tem atualmente.

Finalmente, era imprescindível criar espaços online acessíveis e seguros como plataformas para prestar serviços, cativar o público e compartilhar informações e ideias

⁵⁶ Interoperabilidade é a capacidade de um sistema (informatizado ou não) de se comunicar de forma transparente (ou o mais próximo disso) com outro sistema (semelhante ou não). Ou, dito de outra forma, é a capacidade de diferentes sistemas de comunicar e compartilhar dados entre si. Fonte: http://www.origiweb.com.br/dicionario-de-tecnologia/Interoperabilidade (acesso em 20.10.2016)



5.6.3 **DESCRIÇÃO** DO CASO

Quart de Poblet, município com pouco mais que 25 mil habitantes, situado na área metropolitana de Valência,na Espanha, foi pioneiro na implantação de mecanismos de participação e fomento ao associativismo⁵⁷.

Nele se constituiu, no ano de 1979,a primeira prefeitura democrática após a Guerra Civil Espanhola. A partir de então, a prefeitura foi dotando o município com serviços de diversas naturezas: em 1981, foi adquirido o prédio da atual Casa da Cultura; em 1984, promoveu-se o desenvolvimento das atividades esportivas com a construção do Polidesportivo Municipal; em 1985, foi inaugurado o Centro de Serviços Sociais, Sanidade e Consumo; em 1986, se deu início ao serviço de Planejamento Familiar; em

1997, foi inaugurado o espaço cultural Auditório Del Moli de Vila; em 1998, foi assegurado o direito à educação, com a implantação de treze unidades públicas de educação infantil, primária, secundária e de formação profissional; em 1999, foi criado o Serviço de Participação Cidadã; em 2002, o "Pleno Municipal" aprovou a Carta de Participação Cidadã⁵⁹ e, com isso, foi criado o Conselho Local de Participação Cidadã - chamado "Conselho dos Conselhos" -, que é o órgão municipal supremo de coordenação das Entidades Cidadãs, que trata temas relativos à participação ativa do povo na vida diária do município, coordena e elabora os planos de participação⁶⁰.

⁵⁷ Fontes: Documento " IXDistinción "BuenaPráctica en ParticipaciónCiudadana", OIPD 2015; XI CONGRESO AECPA, 2013: Un gobierno abierto y transparente en los municipios españoles: el caso de Quart de Poblet (Valencia) Autores: Joaquín Martín Cubas, José Javier Cuenca Cervera, AntonioMontiel Márquez, José Ignacio Pastor Pérez y Juan Medina Cobo. Disponível em www.oidp.net

⁵⁸ Pleno: reunião que junta todos os integrantes de uma corporação municipal (prefeito, vereadores e conselheiros) para poder debater, de maneira pública, os aspectos mais importantes que se referem à população e também para votar as decisões que a eles competem. Fontehttp://definicion.de/pleno/#ixzz4MVK6XOzq (acesso em 07.10.2016 – tradução livre)

⁵⁹ Carta de ParticipacióCiutadana, 2002

⁶⁰ Plan de Participación Pública - documento que define as distintas estrategias de participação e que deve acompanhar a revisão do Plano Geral de de Quart de Poblet. O Plano deve garantir a participação ativa dos cidadãos e cidadãs, estabelecendo mecnismos adequados para o acesso às informações e os meios diretos de intervenção cidadã (fonte: www.quartdepoblet.es) (acesso em 20.10.2016 -tradução livre)

Para melhorar seu funcionamento e facilitar a participação das entidades e das pessoas, o Conselho de Participação Cidadã se organiza em diferentes grupos de trabalho (GT), como por exemplo, GT Associativismo, GT Agenda 21 Local. Todos os grupos operam de forma transversal a dinamização territorial da participação cidadã e a melhoria permanente dos sistemas de comunicação internos e externos ao município⁶¹. Quart de Poblet conta com treze conselhos consultivos municipais setoriais e comissões que tratam de acessibilidade, dependência de drogas, combate à violência de gênero. Deles participam representantes do povo que apresentam propostas decisivas para a tomada de decisões pelo poder público. São eles:

- Conselho de Saúde Pública e Meio Ambiente
- Conselho Consultivo do Consumidor
- Conselho Consultivo de Cultura
- Conselho Consultivo das Mulheres
- Conselho Consultivo de esportes
- Conselho Municipal de Bem Estar Social
- Conselho da Juventude de Quart de Poblet
- Conselho Econômico e Social
- Conselho Escolar Municipal de Quart de Ploblet
- Conselho Municipal de Paz e Solidariedade
- Conselho Municipal e Clubes de Convivência Municipais
- Comissão de Prevenção à Dependência de Drogas
- Conselho Municipal de Infância

Em 2004, foram desenhados planos de atuação importantes para a modernização da administração local, levando a uma mudança fundamental em termos de sistemase métodos de gestão, modelo tecnológico e modelo de relação com os cidadãos e cidadãs.

A igualdade de oportunidades é um objetivo transversal na gestão municipal, ponto chave do projeto Ajuntament Obert e é promovida através de projetos de e-inclusão que se originam no "Plano Municipal de Infoacessibilidade de 2004", pioneiro naquele momento.

Em 2005, Quart de Poblet recebeu o Prêmio Rainha Sofia de Acesssibilidade Universal dos Municípios, resultado docompromisso com a acessibilidade plena à gestão municipal, com avanços tecnológicos que facilitam a e-inclusão de grupos com maiores dificuldades, como idosos, pessoas com deficiências, imigrantes ou mulheres. Isso se deu através do desenvolvimento do Projeto europeu DIEGO, que permite o acesso à informação municipal em igualdade de condições e a partir dos domicílios, através de ícones grandes, fáceis e claros nas telas dos computadores, televisores, celulares e, até mesmo de um console Wii.Em Quart de Poblet, um dos aspectos a destacar de DIEGO é a instalação de quiosques com computadores com telas sensíveis ao toque e acessíveis na Prefeitura, no Polidesportivo Municipal, no Centro de Cultura El Casino, na Casa da Cultura, no Quart Jovem e no Centro de Promoção Econômica e Emprego. Através deles é possível consultar a página web municipal, ter acesso a periódicos/jornais online, registrar reclamações e sugestões na caixa de correio virtual, fazer chamadas gratuitas à prefeitura e solicitar consultas médicas, entre outras coisas.

Para garantir a inclusão digital, o município mantém ainda, desde 2004, um Programa de Cursos Gratuitos de Alfabetização em Informática e Redes. Mais de 4.000 pessoas já foram formadas através dele.

A partir de 2006, a Prefeitura de Quart de Poblet entrou com força no caminho da administração eletrônica, com projetos de modernização apoiados em iniciativas como E-MODEL ou o PLAN AVANZA⁶² do Governo Espanhol, o que lhe permitiu estruturar a nova organização administra-

⁶¹ Informação obtida em: (http://associacions.quartdepoblet.es/index.php/consejo/ acesso em 07.10.2016 -tradução livre)

tiva sem papéis e iniciar a oferta de serviços eletrônicos à população. Assim nasceram a "Oficina Virtual con Carpeta Ciudadana", a "Oficina de Atención Ciudadana" (OAC)"63, a televisão municipal por Internet "QuarTV", a Plataforma QuarTIC oua concepção e transformação do website municipal em uma página acessível e com novos serviços como Quartmaps.

Em 2007, a partir da área da Juventude, foi lançado um Plano Piloto de Comunicação 2.0, que serviria como modelo a ser transferido às demais áreas municipais. Seu objetivo foi criar uma comunicação direta e bidirecional entre a Administração e os jovens, aproveitando as ferramentas digitais e suas oportunidades. Criou-se um blog da Juventude, uma página web e foram abertas contas coorporativas nas principais redes sociais, como Twitter e Facebook. As redes sociais tornaram-se uma comunicação mais ágil e direta da instituição com o público. Diariamente, através de https://www.facebook.com/quartdepoblet e https://twitter.com/quartdepoblet generalistas ou dos especializados (jovens, esportes etc.), a prefeitura recebe sugestões, reclamações e também elogios que são respondidos quase que imediatamente. Tanto a página de Facebook como a conta de Twitter institucionais estão abertas, não há filtro prévio, embora seja necessário respeitar normas mínimas de convivência. Oculta-se todo comentário publicado que sugira insulto, menosprezo, falta de respeito ou qualquer tipo de agressão ou incitação à violência. Uma explicação através de mensagem privada é dada à pessoa que o publicou. Além disso, têm sido implementados blogs específicos de diferentes áreas municipais e, através de subvenções e programas municipais, apoia-se a presença de associações na internet, dando-lhes visibilidade e destacando suas atividades.

Na legislatura 2011-2015, a ação municipal foi concentrada no sentido de fazer avançar a participação individual. O passo inicial nessa

direção foi dado com criação do Departamento de Governo Aberto, que pretendeu alinharse com a tendência da política internacional, aproveitando os avanços das TIC em prol de uma maior participação e colaboração dos cidadãos e cidadãs na gestão das administrações. É uma transição da democracia representativa para uma democracia mais participativa e transparente.

O caso em análise é marcado pela busca de um conjunto de objetivos estratégicos que podem ser assim agrupados:

5.7.3.1 OBJETIVOS GERAIS

- Fortalecera democracia, pela participação e colaboração dos cidadãos e cidadãs, aproveitando as oportunidades que oferecem as TIC.
- Ampliar e reforçar a transparência da atividade pública, através da garantia do direito ao acesso à informação.
- Aproximar os cidadãos e cidadãs das instituições e dos representantes por eles escolhidos e ter serviços públicos centrados nos cidadãos e cidadãs (para e com os cidadãos e cidadãs).

5.7.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Garantir a inclusão de todos os cidadãos e cidadãs, em igualdade de condições, na Sociedade da informação, através do fornecimento de sistema simples e de capacitação para sua utilização.
- Promover a transição bem sucedida da democracia representativa para uma democracia mais participativa e transparente.

⁶² Para mais detalhes acessar http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/planes-anteriores/Paginas/plan-avanza.aspx

⁶³ Oficina Virtual con Carpeta Ciudadana" (oficina virtual com Cartão Cidadão) ;a "Oficina de AtenciónCiudadana (OAC)" (Oficina de Atenção Cidadã),

5.6.4 SITUAÇÃO ATUAL

O Departamento de Governo Aberto passou a gerenciar e coordenar todas as ações relativas à participação, colaboração e transparência. Sua implantação teve como objetivo aprofundar a inter-relação com os cidadãos e cidadãs, facilitando uma comunicação permanente, transparente e bidirecional, que aproveite fundamentalmente as possibilidades de intervir na vida pública e na tomada de decisões proporcionadas pelas TIC, não somente enquanto coletivo, mas também de forma individual. Tal departamento engloba as competências de Modernização da Administração, Comunicação, Serviços Públicos e Tecnologia da Informação, com ênfase especial a essa última área, em administração sem papéis, redes sociais, web 2.0 e info acessibilidade.

Desde sua criação, o Departamento de Governo Aberto faz a gestão da presença da prefeitura nas redes sociais, criando a página de Facebooke a conta Twitter municipal, onde a comunicação com os cidadãos e cidadãs é permanente e fluida, com respostas imediatas às demandas e tomando nota das propostas.

Tudo isso tem possibilitado rapidez e bidirecionalidade na comunicação com o público, a quem se responde diretamente através das redes sociais como *Facebook* e *Twitter*, onde a prefeitura mantem perfis totalmente abertos e participativos. Através deles são recebidos diariamente sugestões, reclamações e elogios, que se procura responder num prazo de no máximo 48 horas.

A metodologia é transversal, através do trabalho em todas as áreas. Para garantir seu funcionamento, designou-se um responsável técnico para coordenar a área e um comitê de acompanhamento composto por dois técnicos de comunicação, um cientista político, um técnico em Tecnologias da Informação, um técnico em animação sócio cultural e o representante político. Este comitê se encarrega de traçar as estratégias, realizar o acompanhamento e avaliar os resultados. Além disso, relaciona-se com uma comissão de simplificação, que garante a redução dos processos e procedimentos a serem seguidos. A coordena-

ção com as demais áreas municipais se dá através da ferramenta de internet coorporativa, onde se utilizam agendas conjuntas de ação, assim como espaços de intercambio de documentação e discussão. E também através de uma reunião semanal com os responsáveis de área, onde são comunicados as estratégias e os planos semanais e compartilham-se sensações e experiências.

O projeto busca a transversalidade. É concebido como uma filosofia cívica de trabalho e de ação, que se estende transversalmente ao longo de todas as áreas municipais, aproveitando e otimizando de forma eficiente os recursos materiais e humanos que cada uma delas possui, bem como as relações com outros canais de participação (conselhos consultivos da administração municipal, comissões mistas, movimentos cidadãos ...) ou com outras entidades e instituições.

Hoje, a prefeitura de Quart de Poblet mantém uma linha de investigações de novas aplicações que consolidem a plataforma web de "Gobierno Abierto" com dados públicos reutilizáveis por terceiros (Open Data), muito vinculada a um futuro Observatorio Local. Incluem-se também outras linhas de investigação através da participação cidadã: o estudo ObservaQuart 2014 de pesquisa quantitativa com cidadãos e cidadãs para conhecer o grau de aceitação dos serviços municipais por área e o projeto de pesquisa por meio de uma experiência de Ação Participativa, onde os cidadãos e cidadãs manifestam quais dados consideram mais interessantes que sejam abertos. A plataforma web "AjuntamentObert" é inspirada na iniciativa Irekia do Governo Basco, através da qual se faz contato direto com responsáveis políticos para comunicar incidentes, formular propostas, apresentar demandas, e permite sistematizar o programa de atuação nos diferentes bairros do município.

Na página web da prefeitura Quart de Poblet existe ainda um espaço chamado "Navega más Fácil sin barreras".

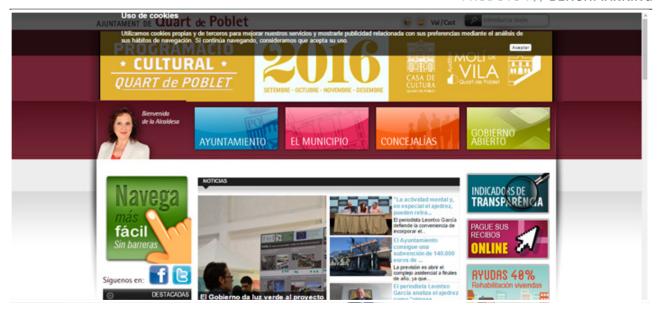


FIGURA 32 "Navega más Fácil sin barreras". Fonte: www.quartdepoblet.es – acesso em 11.10.2016

Trata-se de uma ferramenta de facílimo acesso e compreensão. Num primeiro clic, pode-se escolher em que língua se deseja navegar: Catalão (também chamado de Valenciano) ou em Espanhol. Todas as informações são dadas na forma escrita e falada.

Em seguida, são apresentados os setores: Informações gerais, Educação, Jovens, Mulheres, Esporte, Emprego, Terceira Idade.

Na página web da prefeitura Quart de Poblet existe ainda um espaço chamado "*Navega más Fácil sin barreras*"⁶⁴.

Ao escolher um dos setores, pode-se obter informações completas sobre localização, acessibilidade, atividades, publicações, horários de funcionamento etc.

A ação de Governo Aberto é avaliada tanto interna como externamente.

A avaliação interna acontece de maneira constante, através da observação do impacto (efetividade) das iniciativas na participação cidadã e a capacidade de resposta da Administração (eficácia). São critérios de avaliação: participação, intervenção e colaboração dos cidadãos e cidadãs e a mudança cultural observável no público alvo (cidadãos e cidadãs, administração

e responsáveis políticos). A eficiência (investimentos de recursos-resultados obtidos) também é avaliada.

A avaliação externa se inicia com a realização de uma auditoria, por um organismo externo. O objetivo dessa etapa é avaliar o grau de maturidade atual da Prefeitura no que se refere ao nível de cumprimento das regras em matéria de transparência. Os cidadãos e cidadãs participam na avaliação de algumas iniciativas. Na Pesquisa "Ação Participativa" realizada no município, é o próprio público que, através de uma análise do que está disponível, decide qual a informação pública está faltando, é desejada ou necessária para se tornar acessível. Com base nestes critérios, a Prefeitura pode projetar seu caminho e decidir qual informação abrir e devolver aos cidadãos e cidadãs. Este é um caso muito concreto de avaliação da ação de governo em termos de transparência e informação pública. Há um feedback rápido. Imediatamente após a tomada de decisões, elas são informadas aos participantes.

Outro projeto em que os cidadãos e cidadãs participam como avaliadores é o Observaquart, um levantamento geral onde os participantes expressaram a sua satisfação com os serviços municipais.







Todas essas iniciativas se encaixam no conceito de transparência, porque promovem a abertura das portas e das janelas da gestão e das decisões políticas à participação e à colaboração dos cidadãos e cidadãs. Na web municipal há uma seção específica para este fim, de modo que qualquer pessoa pode ter acesso a todos os dados fundamentais da gestão, tanto para estar informado enquanto cidadãos e cidadãs, como para utilizá-los em estudos, atividades empresariais, projetos de prestação de serviços etc.

Alguns fatores externos também contribuíram para o alcance desses resultados. Dentre eles, pode-se citar o programa europeu DIEGO, que, como já mencionado, permite que os (as) usuários (as) possam acessar diretamente de suas casas, através de ícones grandes, simples e claros nas telas de seus computadores, televisores, telefones e até mesmo de um console Wii. Além disso, um papel importante pode ser atribuído ao apoio da União Européia que subvenciona no município o projeto Seed (Speeding Each European Digital). Trata-se de um projeto em

que estão envolvidos 12 parceiros de 07 países europeus. Ele visa a instalação, em locais públicos e lugares de grande afluência de pessoas, de telas de toque interativas onde os cidadãos e as cidadãs possam se informar e, por sua vez, interagir com os serviços municipais.

Técnicos municipais, lideranças sociais e os próprios cidadãos e cidadãs tem uma avaliação global positiva dos esforços realizados pela equipe de governo para implantar novas ferramentas de Governo Aberto. Consideram que a prefeitura passou a ter uma presença real e funcional nas redes sociais, diferente de muitos municípios que estão presentes apenas de uma forma unidirecional, quase que para cumprir expediente. Têm convicção de que a participação cidadã é essencial para um bom governo e que agora, mais que antes, se atende, se entende, se fala, se escuta, se ensina, se aprende, se dá e se recebe. São conscientes da importância das mudanças introduzidas e sua conceituação como uma verdadeira mudança no modelo de governar os municípios.

5.6.5 **CONCLUSÕES** E LIÇÕES APRENDIDAS

A experiência de Quart de Poblet comprova que a comunicação é elemento chave para um governo aberto. Comunicar bem é um exercício de transparência. Esta abordagem é o coração e a essência do Governo Aberto. Leva quase automaticamente para o uso de novas maneiras de comunicar, de forma mais atraente e inovadora, ao estabelecer um relacionamento direto com o público, sem intermediários, fortalecendo, assim, a democracia e a transparência de seu governo.

Todos têm consciência das dificuldades e desafios de uma mudança dessa natureza. Trabalhar para a transparência implica, num primeiro momento, uma mudança de paradigma político que entra em conflito com um conceito tradicional de governo (poder) - a uma idéia de políticos como gestores do público a serviço dos cidadãos e cidadãs. Pode-se destacar assim as dificuldades em relação a representantes do poder público, muitas vezes mais preocupados com seu status do que com a pratica da cidadania disposta e comprometida. Além disso, a própria natureza da organização administrativa, que é uma máquina burocrática que possui normas e regras de funcionamento mais estritas do que se deseja.

Há também as dificuldades pelo lado dos cidadãos e cidadãs que, em muitos casos, precisaram e precisam ser educados para a participação e a colaboração. Ou ainda a falta de consciência das pessoas para saber que podem ser ouvidos e atendidos.

O caso em questão traz como inovação, além da modernização da estrutura administrativa municipal através da utilização das TIC, a possibilidade de envolvimento de grupos sociais pouco participativos: pessoas idosas,

pessoas com dificuldades especiais, imigrantes, mulheres. Tem seu foco na redução da brecha digital, através da oferta de Cursos gratuitos de Alfabetização em Informática, da criação da rede de pontos de acesso gratuito à internet e da utilização de computadores em locais públicos, o que favorece a inclusão social e a participação equitativa de todos. Tais iniciativas de e-inclusão tem beneficiado a todos os habitantes de Quart de Poblet, mas especialmente os grupos sociais pouco participativos, já mencionados acima, por terem encontrado a possibilidade de participação/integração. São exemplos disso: Programa de Cursos Gratuitos de Alfabetização, o Plano Piloto de Comunicação 2.0, o Blog da Juventude, páginaweb, contas coorporativas nas principais redes sociais, como Twitter e Facebook. A instalação de quiosques com computadores com telas sensíveis ao toque e acessíveis na Prefeitura, no Polidesportivo Municipal, no Centro de Cultura El Casino, na Casa da Cultura, no Quart Jovem e no Centro de Promoção Econômica e Emprego.

Além disso, mostra a importância da criação de um Departamento específico, o Departamento de Governo Aberto, para gerenciar e coordenar todas as ações relativas à participação, à colaboração e à transparência, dotado de recursos humanos e técnicos e de orçamento. Este departamento introduziu a rapidez de resposta e a comunicação bidirecional com o público, que responde diretamente através de suas redes sociais (Facebook e Twitter), que são totalmente abertas e participativas. Sugestões diárias, reclamações e elogios são recebidos e respondidos quase que instantaneamente.

A experiência tem propiciado a incorporação dos políticos e técnicos municipais nesta nova cultura de governar, fazendo com que assumam o papel de escuta ativa (Facebook, Twitter,Irekia...) e de resposta imediata.

Da mesma forma, está gerando um novo estilo de participação cidadã: setores mais jovens e preparados e, através da oferta de cursos de alfabetização digital, aqueles que sempre tiveram mais dificuldade para participar. Possibilita não apenas o compromisso cívico (reclamações, sugestões...) como tem aumentado a sensação de protagonismo cidadão.

Outro elemento inovador é a transversalidade, que permite otimizar os resultados e facilitar o trabalho coordenado tanto entre as diferentes áreas e departamentos municipais como com o tecido associativo e os movimentos cidadãos ou com outras entidades, corporações e instituições.

É fundamental, também, educar para a cidadania, tanto do ponto de vista dos valores e práticas políticas relacionadas com a governança democrática, quanto do ponto de vista do uso e do aproveitamento das ferramentas oferecidas pelas novas tecnologias, uma vez que poucas pessoas sabem o que é e como acessá-las. Para que tudo isso funcione, é imprescindível a existência de pessoal especializado para fazer a gestão das ferramentas.

Nesse tipo de iniciativas deve-se evitar, por exemplo:

- Presença de catálogos de serviços ou documentos incompletos ou de difícil compreensão.
- Oferta de serviços em vários sites de diferentes maneiras e com diferentes conteúdos. Às vezes as informações e documentos podem ser encontrados em diferentes locais, provocando dúvidas, sem saber quando e onde se deve começar o processo.
- Dispersão de conteúdos e desvinculação entre um conteúdo e outros, como os casos dos formulários para download que se situam em muitas páginas das entidades locais, sem conexão nem links. Muitos formulários não seguem nenhum padrão web internacional.
- Buscas complicadas, levando ao abandono e à realização física do trâmite: baixa visibilidade, baixa funcionalidade, caixa de tamanho inadequado, a falta de filtros, a falta de opções avançadas, capacidade de ver todos os resultados, sem paginação etc.





CASO 8

REDE QUEBEQUENSE DE CIDADES E VILAREJOS SAUDÁVEIS: VIVER SAINT MICHEL SAUDÁVEL

CANADÁ



CASO 8

5.8 REDE QUEBEQUENSE DE CIDADES E VILAREJOS SAUDÁVEIS: VIVER SAINT MICHEL SAUDÁVEL

CANADÁ

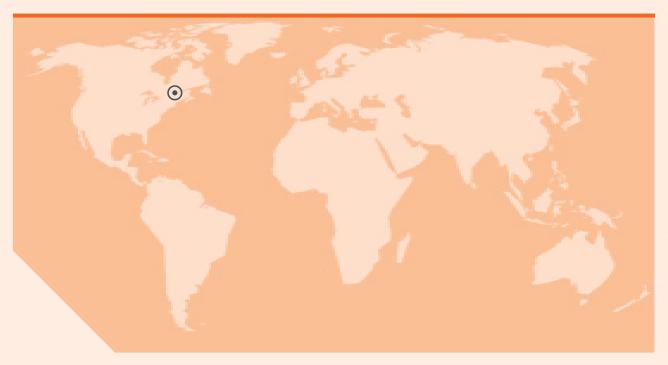
RESUMO EXECUTIVO

Há trinta anos, os Estados Membros da Organização Mundial de Saúde assumiram um compromisso ambicioso de instaurar a Estratégia Mundial da Saúde. Nasceu assim o Movimento internacional Healthy Cities⁶⁵. que reúne atualmente mais de 3.000 municípios.

Resumidamente, esse movimento tem por objetivo a promoção da saúde - num sentido amplo -, através da participação efetiva e concreta dos cidadãos e cidadãs na definição das prioridades da comunidade, na tomada de decisões, na elaboração e na aplicação das estratégias de planejamento para atingir uma saúde melhor.

No Canadá, onde leva o nome de "Villes et Villages en Santé" (VVS) no Quebec e "Communautés en Santé" no resto do país, o movimento nasceu em 1987, no município de Rouyn-Noranda (Quebec), primeiro a aderir aos seus princípios, rapidamente seguido por muitas centenas de outros. Muitas organizações governamentais e da sociedade civil passaram também a apoiar essa estratégia, consolidando um ambiente rico e denso em parcerias. Destaca--se, entre elas, a "Réseau Québécois de Villes et Villages em Santé" (RQVVS), criada em 1998. Desde então, a RQVVS tem sido capaz de reunir um número crescente de municípios e parceiros em sua missão de apoiar o desenvolvimento sustentável de ambientes saudáveis onde a saúde, o bem--estar e a qualidade de vida das populações orientam as decisões municipais. Ao integrar a esta rede, municípios do Quebec têm verdadeiramente se transformado.

65 Healthy Cities = Cidades Saudáveis



5.8.1 **APRESENTAÇÃO** DO CASO

Experiências inovadoras de desenvolvimento de comunidades, baseadas na participação cidadã, acontecem em todo território do Canadá. Muitas delas, adotam a estratégia "Cidades Saudáveis" (*Healthy Cities*), movimento criado em 1986, cujos valores e princípios são apresentados na Carta de Ottawa⁶⁶. Resumidamente, esse movimento tem por objetivo a promoção da saúde - num sentido amplo -, através da participação efetiva e concreta dos cidadãos e cidadãs na definição das prioridades da comunidade, na tomada de decisões, na elaboração e na aplicação das estratégias de planejamento para atingir uma saúde melhor. No Quebec, essas iniciativas estão organizadas

em rede, através da *Réseau Québecois de Villes* et Villages em Santé ⁶⁷, (RQVVS) que agrupa 225 municípios, correspondendo a 85% da população quebequense, caso que será apresentado abaixo. Além da RQVVS, será relatada a experiência concreta de transformação pela participação cidadã de Saint Michel, um bairro de 56.000 pessoas, localizado em Montreal nordeste. Trata-se de uma organização chamada "Vivre Saint Michel en Santé "⁶⁸ (VSMS), que soube criar e consolidar uma estratégia de desenvolvimento local participativa e sustentável, a ponto de ser um dos exemplos mais citados no Canadá em matéria de decisões coletivas e estabelecimento de parcerias.

5.8.2 SITUAÇÃO INICIAL

Há trinta anos, os Estados Membros da Organização Mundial de Saúde (OMS) assumiram um compromisso ambicioso de instaurar a Estratégia Mundial da Saúde. Nasceu assim o Movimento internacional HealthyCities, que reúne atualmente mais de 3.000 municípios, todos com um objetivo comum: a promoção da saúde de seus cidadãos e cidadãs e do meio ambiente.

As bases desse movimento estão na Carta de Ottawa, considerada o texto fundador da promoção da saúde. Este documento estabelece que para atingir um estado completo de bem estar físico, mental e social, o indivíduo ou o grupo deve poder identificar e realizar suas ambições, satisfazer suas necessidades e evoluir com o meio ou, ainda, se adaptar a ele. A saúde é vista então como um recurso da vida cotidiana e não como o objetivo de viver.

Afirma ainda que a saúde exige condições prévias, que permitam às pessoas o acesso à moradia, à educação, à alimentação adequada, a uma renda mínima, beneficiar-se de um ecossistema estável, ter direito à justiça social e a um tratamento justo.

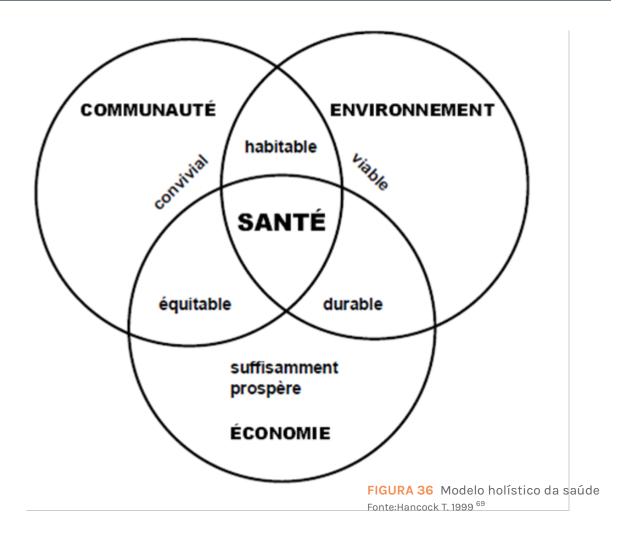
Enfatiza que a promoção da saúde passa pela participação efetiva e concreta dos cidadãos e cidadãs na definição das prioridades, na tomada de decisões, na elaboração e na aplicação das estratégias de planejamento para atingir uma saúde melhor.

No centro deste processo está a devolução do poder às comunidades, consideradas como capazes de tomar em suas mãos seu destino e assumir a responsabilidade por suas ações.

⁶⁶ Carta de Ottawa 1986 - disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/carta_ottawa.pdf (acesso em 16.10.2016)

⁶⁷ Rede Quebequense de Cidades e Vilarejos Saudáveis

⁶⁸ Viver Saint Michel Saudável



O desenvolvimento comunitário se baseia nos recursos humanos e materiais da comunidade, visando estimular a auto-ajuda e o apoio social e implantar sistemas flexíveis, capazes de reforçar a participação e o controle cidadãos em matéria de saúde. Isso exige o acesso total e permanente à informação e às possibilidades de aquisição de conhecimentos relativos à saúde, assim como ajuda financeira.

Destaca ainda que as estratégias e programas na área da promoção da saúde devem se adaptar às necessidades locais e às possibilidades de cada região, bem como levar em conta as diferenças em seus sistemas sociais, culturais e econômicos.

Fica claro que, para esse movimento, a saúde de um local não se define pelo número de residentes saudáveis. Passa por um conceito muito mais amplo, onde ela é avaliada principalmente pela sua capacidade de resposta às necessidades básicas da sua população (água, alimento, moradia, trabalho, segurança), pela qualidade de seu ambiente físico, pela força de seu tecido social, pela eficiência na utilização de seus recursos materiais, pela riqueza de sua cultura, pelo vigor e diversidade de sua economia, pelo acesso aos serviços públicos e privados e pelo grau de controle que exercem seus cidadãos e cidadãs sobre as decisões que lhes atingem. A saúde é assim determinada por uma grande gama de fatores sociais, ambientais, culturais, econômicos e comportamentais. Trata-se de um modelo holístico da saúde.

⁵⁶ Hancock, T. "Des gens em santé, dansdescommunautésensanté, dans un monde em santé ", 1999. Texto preparado para a sessão de Jornadas Anuais de Saúde Publica1999, intitulada "Como manter as atividades de promoção e prevenção" - 4 de novembro de 1999. (disponível em http://www.sante-communes.be/ressources.php) (acessado em 17.10.2016)

Para os precursores do movimento: "uma cidade saudável é uma municipalidade que constrói e melhora continuamente seu ambiente físico e social e que utiliza os recursos da comunidade para tornar os cidadãos e cidadãs aptos a se ajudarem mutuamente na realização de suas atividades diárias e a desenvolverem seu pleno potencial" Trata-se então de municípios onde os tomadores de decisões locais colocam a ênfase na saúde dos cidadãos e cidadãs, concebida a partir de uma perspectiva mais ampla de qualidade de vida, através da realização de várias atividades onde o comprometimento da estrutura política municipal, a colaboração de vários setores e a participação cidadã são centrais.

Uma cidade saudável é uma cidade para todos os seus habitantes. Ela leva em consideração as diversas necessidades e expectativas deles, as apoia e as responde. Ela cria condições e oportunidades que encorajam, possibilitam e favorecem modos de vida sãos para a população, independente de idade e categoria social. Oferece um ambiente físico e construído que incentiva a promoção da saúde, o lazer e o bem-estar, a segurança, a interação social, a acessibilidade e a mobilidade, um sentimento de orgulho e identidade cultural. Ela tenta satisfazer as necessidades de todos que nela vivem. (Declaração de Zagreb 2008⁷¹).

O verdadeiro objetivo da estratégia das Cidades Saudáveis é incorporar a saúde em todas as políticas municipais.

No Canadá, onde leva o nome de "Villes et Villages en Santé" (VVS) no Quebec e "Communautés en Santé" no resto do país, o movimento nasceu em 1987, no município de

Rouyn-Noranda (Quebec), primeiro a aderir aos seus princípios, rapidamente seguido por muitas centenas de outros.

Muitas organizações governamentais e da sociedade civil passaram também a apoiar essa estratégia, consolidando um ambiente rico e denso em parcerias. Destaca-se, entre elas, a "Réseau Québécois de Villes et Villages en Santé" (RQVVS), criada em 1998.

Desde então, a RQVVS tem sido capaz de reunir um número crescente de municípios e parceiros em sua missão de apoiar o desenvolvimento sustentável de ambientes saudáveis onde a saúde, o bem-estar e a qualidade de vida das populações orientam as decisões municipais.

Ao integrar esta rede, municípios quebequenses, grandes e pequenos (225 municípios, correspondendo a 85% da população do Quebec), têm verdadeiramente se transformado. (RQVS 2015)⁷³.

Outra organização, a "Vivre Saint-Michel en Santé" (VSMS) é um exemplo dessa capacidade de transformação. Originária do movimento VVS (Villes et Villages en Santé), Vivre Saint--Michel en Santé é a "table de concertation" 74 do bairro. Ela reúne os cidadãos e cidadãs, organismos comunitários, instituições públicas, instituições financeiras e empresas, com o objetivo de definir e promover em conjunto as ações prioritárias para a melhoria da qualidade de vida do bairro e o desenvolvimento social e econômico de sua população⁷⁵. Criada para apoiar a estratégia de revitalização e visão do bairro, reúne os atores locais engajados na luta contra a pobreza e a exclusão e constitui-se em um espaço estruturado, de trocas, de mobilização e de desenvolvimento de projetos.

⁷⁰ Hancock, T. et Duhl L. Promoting health in the urban context; Copenhague; FADL Publishers; 1988; no.1, série des "WHO Healthy Cities Papers"; p.:24, (Citado em Trousse d'évaluation – disponível em http://rqvvs.qc.ca - acesso em 15.10.2016 - tradução livre.)

^{71 &}quot;Déclaration de Zagreb surles Villes-santé". (Disponível em: http://www.euro.who.int/en/publications/search/a-z-list-of-all-publications#Z) (Acesso em 18.10.2016- tradução livre)

^{72 &}quot;Villes et VillagesenSanté" (Cidades e vilarejos saudáveis); CommunautésenSanté(Comunidades Saudáveis)

⁷³ Plano estratégico 2015-2020 (rqvvs-planification-strategique-2015-2020-web). Disponível em: http://www.rqvvs.qc.ca/documents/file/rqvvs-planification-strategique-2015-2020-web.pdf (acesso em 17.10.2016 tradução livre)

table local de concertation(sem equivalente em português) é um agrupamento de parceiros (organismos comunitários, cidadãos e cidadãs, instituições públicas e empresas) de diferentes setores de intervenção (juventude, idosos, saúde, segurança alimentar etc.) e provenientes de diversas redes (comunitárias, municipal, escolar etc.). Ela reúne os atores locais que têm como objetivo a melhoria das condições de vida da população, coordena a implantação de diversosprojetos e apóia asorganizações em suas estratégias de intervenção. (fonte: http://www.centraide-mtl.org – acesso em 18.10.2016)

⁷⁵ Vivre Saint Michel en Santé - STATUTS ET RÈGLÉMENTS – disponível em: http://www.vivre-saint-michel.org/comprendre-faq/documentation (acesso em 19.10.2016) - Tradução livre

5.8.3 **DESCRIÇÃO** DO CASO

Em seguida faz-se a apresentação das duas abordagens que compõem este estudo de caso:

- Rede Quebequense de Cidades e Vilarejos Saudáveis (Réseau Québécois de Villes et Villages en Santé" - RQVVS)
- Viver Saint Michel Saudável (Vivre Saint Michel en Santé VSMS)

5.8.3.1 REDE QUEBEQUENSE DE CIDADES E VILAREJOS SAUDÁVEIS - RQVVS

A RQVVS nasceu em 1988, fruto do compromisso voluntário e responsável de líderes provenientes de diferentes áreas, mas principalmente dos setores municipais da saúde, da educação e da comunidade. Esses atores tinham a convicção de que era necessário criar novas sinergias entre eles, com o objetivo de assegurar o desenvolvimento de ambientes favoráveis à saúde e à qualidade de vida.

A Rede é uma organização sem fins lucrativos dirigida por um Conselho de Administração composto por treze membros, dos quais dez são eleitos (majoritariamente representantes municipais eleitos – prefeitos, vereadores) e três, nomeados⁷⁶.

É uma entidade flexível, agregadora e neutra, capaz de propor modelos, instrumentos e atividades de suporte que apoiam o trabalho dos representantes políticos eleitos, dos funcionários municipais e de outros parceiros locais.

Possui uma equipe permanente de dez pessoas que assumem as funções de coordenação geral, coordenação geral adjunta, auxiliar administrativo, faturas e contabilidade, direção e assessoria de comunicações (2), direção de projetos (2), assessoria em pesquisa e avaliação, assessoria em gestão municipal⁷⁷.

A RQVVS estabelece parcerias com diversos órgãos públicos do Quebec e se beneficia de uma especial com o Institut National de Santé Publique du Québec⁷⁸, que assume o financiamento do centro de informação da rede⁷⁹.

O documento do planejamento estratégico 2015 -2020 da RQVVS⁸⁰ apresenta a Missão e a Visão da organização da seguinte maneira:

"MISSÃO: (...) promover e apoiar o desenvolvimento de ambientes de vida sustentáveis e inclusivos, que favoreçam a saúde e a qualidade de vida no âmbito municipal, e para as comunidades de qualquer dimensão. Para fazer isso, a RQVVS aposta nas parcerias intersetoriais, na mobilização e na participação cidadãs".

⁷⁶ Fonte: www.rqvvs.qc.ca - acesso em 16.0.2016

⁷⁷ Iden

⁷⁸ Instituto Nacional de Saúde Pública do Quebec

⁷⁹ O Centro de informação oferece vários serviços aos membros da rede, tais como: um centro de documentação, ferramentas e instrumentos diversos, conselhos, organização de encontros e do colóquio anual, atividades de formação para responsáveis de projeto etc. Para mais detalhes ver www.rqvvs.qc.ca

^{80 &}quot;rqvvs-planificationstrategique-2015-2020-web LA SANTÉ AU COEUR DE L'ACTION MUNICIPALE"). Disponível em: http://www.rqvvs.qc.ca/documents/file/rqvvs-planification-strategique-2015-2020-web.pdf (acesso em 17.10.2016 - tradução livre)



FIGURA 37 Site da RQVVS

Fonte: www.rqvvs.qc.ca/

"VISÃO: RQVVS é uma rede que reúne cidades, vilarejos, arrondissements⁸¹, bairros e comunidades saudáveis, sustentáveis, inclusivos onde vivem cidadãos e cidadãs mobilizados e capazes de desenvolver seu pleno potencial.

(...) É também um centro de recursos e de expertises que contribui para o desenvolvimento de conhecimentos, competências, instrumentos e inovações para as cidades, vilarejos e comunidades saudáveis"⁸².

De acordo com esse mesmo documento, para cumprir a missão que lhe é dada, a RQVVS, se apoia em seis princípios orientadores que são os pilares de um ambiente de vida sustentável, inclusivo e favorável à saúde.

- 1. O DIREITO À SAÚDE PARA TODOS ao tornar as pessoas capazes de se ajudar uns aos outros na realização das atividades básicas da vida e desenvolver o seu potencial pleno. A redução das desigualdades e a consideração das necessidades das pessoas vulneráveis são coerentes com este princípio.
- 2. O COMPROMISSO E A LIDERANÇA DOS MUNICÍPIOS para obter ganhos reais e duradouros na melhoria da qualidade de vida de todos, a RQVVS conta com aliados e parceiros chaves que são os atores políticos do setor municipal. Por sua condição de eleitos, e pelas competências que lhes são atribuídas pela lei, devem ser capazes de montar novos projetos ou de defender os interesses dos membros de sua comunidade.

⁸¹ Arrondissement = Subdivisão administrativa e territorial de algumas grandes cidades, equivalentes às sub-prefeituras no Brasil

⁸² Extraído de "rqvvs-planificationstrategique-2015-2020. Disponível em:http://www.rqvvs.qc.ca/documents/file/rqvvs-planification-strategique-2015-2020-web.pdf (acesso em 17.10.2016" – tradução livre)

- **3.** A PARCERIA Trata-se de um compromisso de trabalhar em sinergia com o conjunto dos parceiros e as prefeituras.
- **4. A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ** Para ajudar a tornar as cidades amigáveis, inclusivas e saudáveis, a participação dos cidadãos e cidadãs na tomada de decisões, na avaliação das necessidades e na implantação de projetos é essencial.
- 5. A ADESÃO AO CONCEITO E AOS VALORES DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL a saúde e o desenvolvimento sustentáveis sendo conceitos intimamente relacionados.
- 6. O RECONHECIMENTO E O RESPEITO ÀS DIVERSIDADES DAS MUNICIPALIDADES E DAS COLETIVIDADES cada municipalidade é única em termos de necessidades, de história, de recursos e de ambições. Todas têm o direito e a capacidade de se desenvolver de maneira harmoniosa e sustentável, retendo as abordagens e as prioridades adaptadas à sua realidade⁸³.

Com foco nesses princípios, a rede RQVVS trabalha em ligação direta com as municipalidades do Quebec, para apresentar uma estratégia, reconhecida mundialmente, de tornar possível a partilha, a ajuda mútua e a articulação em rede.

Além de organizar um colóquio provincial anual e encontros regionais, torna acessíveis instrumentos, ferramentas e exemplos de boas práticas ligadas à qualidade de vida e à saúde.

Ela acompanha e apóia os atores e parceiros engajados na melhoria da qualidade de vida nos municípios e regiões.

A Rede não impõe uma abordagem ou um método. Ela fornece uma estrutura e orientações baseadas em uma visão, princípios e processos. Os municípios decidem, então, prioridades, políticas e medidas mais relevantes e adequadas ao seu contexto.

Além disso, ela oferece formação para os municípios que desejem se tornar membros ou mesmo que já façam parte da rede. Esta formação é apresentada em sua página web (http://www.rqvvs.qc.ca/fr/activites-et-recherche/formations) em três módulos, descritos abaixo:

- Introdução à estratégia Cidades e Vilarejos saudáveis (VVS). Essa etapa se propõe a contribuir para responder as seguintes questões:
 - o O que é uma municipalidade saudável?
 - o Por que milhares de cidades no mundo todo se inspiram nessa estratégia?
 - o Uma visão renovada do papel dos políticos eleitos municipais: líderes agregadores que mobilizam as forças vivas da comunidade
 - o Quais são os benefícios que se obtém da estratégia VVS?
 - o Como implantá-la?
 - o Como reforçar a colaboração com os parceiros de seu meio e estimular a participação cidadã?
 - o Condições de sucesso e armadilhas a evitar.
 - o Instrumentos/ferramentas para ajudar uma municipalidade a intervir.
- A gestão municipal para ambientes de vida saudáveis, sustentáveis e inclusivos.
 Essa etapa se propõe a ajudar a entender as seguintes questões:
 - o O conceito de VVS, a felicidade municipal e os princípios de desenvolvimento sustentável na gestão dos serviços municipais.
 - o A municipalidade, sua evolução e seu mandato num contexto de descentralização.

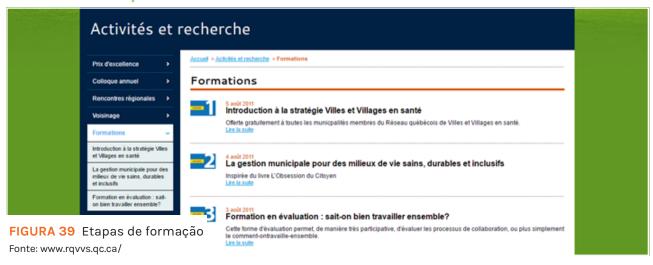


FIGURA 38 Ferramentas de acompanhamento Fonte: www.rechercheparticipative.org

- o Como fazer o levantamento do estado da arte, o diagnóstico para entender o alcance do mandato.
- o Um método simples de planejar, decidir, gerenciar e avaliar os resultados.
- o O planejamento estratégico alimentado pela participação dos cidadãos e cidadãs.
- o A divisão de papéis e responsabilidades entre representantes eleitos e gestores.
- o Critérios para medir resultados.
- o Desenvolver as atitudes que permitem conservar a mobilização.
- o Instrumentos e ferramentas de gestão adaptados e eficazes.
- o O orçamento municipal e o financiamento justo das atividades.
- Formação e avaliação: "nós sabemos trabalhar juntos? Nesta etapa a Rede propõe que se descubra um pequeno guia de avaliação participativa (www.rechercheparticipative. org) de iniciativas de desenvolvimento para apoiar as comunidades locais a avaliar a sua abordagem de desenvolvimento. Este tipo de avaliação se apresenta como uma atividade imbricada no progresso de toda iniciativa de desenvolvimento das comunidades, aliando planejamento e avaliação. São os atores do projeto que conduzem sua própria avaliação, ainda que possam ser acompanhados de um agente externo. Essa forma de avaliação centra sua preocupação nos princípios do projeto, ou seja, a pergunta a ser respondida é "como trabalhamos juntos?" ao invés de "o que realizamos?".84

O guia apresenta essa abordagem e as ferramentas de acompanhamento.

PROJETO PARTICIPAÇÃO CIDADÃ





Fonte: www.rqvvs.qc.ca/

Outra ferramenta importante de avaliação é a "Trousse Évaluation" (Kit de avaliação)85, um guia concebido para permitir a avaliação participativa das iniciativas de Cidades, Vilarejos e Comunidades saudáveis nas Américas. Este documento está disponível aos interessados no site da RQVVS.

Anualmente, a Rede propõe um Prêmio de Excelência, que recompensa uma iniciativa exemplar que integre nas suas práticas e no seu funcionamento, enquanto governo local, os princípios das Cidades Saudáveis. Os critérios de avaliação são: participação dos cidadãos e cidadas nas decisões e no desenvolvimento local,

trabalho em parceria, liderança cooperativa e agregadora, preocupação com as futuras gerações nas decisões e adoção das políticas favoráveis à saude e à qualidade de vida.

Além disso, a RQVVS realiza um colóquio anual e diversos encontros regionais. Em 2016, ocorre em Montreal, de 22 a 24 de novembro, o 12º Colóquio Francofônico Internacional das Cidades e Vilarejos Saudáveis e das Cidades Saudáveis da OMS⁸⁷, evento que marcará os 30 anos da adoção da Carta de Ottawa em defesa da promoção da saúde.

⁸⁵ Kit de avaliação - Une Trousse Pratique d'Évaluation. Disponível em: www.rgvvs.qc.ca/documents/file(acesso em 17.10.2016)

⁸⁶ Extraído de http://www.rqvvs.qc.ca/documents/file/coupe-vvs-form.pdf (acesso em 18.10.2016 - tradução livre)

Extraído de http://www.rqvvs.qc.ca/documents/file/coupe-vvs-form.pdf (acesso em 18.10.2016 - tradução livre)

5.8.3.2 VIVER SAINT MICHEL SAUDÁVEL (VIVRE SAINT MICHEL EN SANTÉ - VSMS)

Saint Michel é um bairro de 56.000 pessoas, localizado em Montreal nordeste. Quando se tornou uma divisão da cidade, há mais de 45 anos, era conhecido como um dos bairros mais pobres do Canadá, com altos índices de criminalidade, gangues de rua, pobreza e desemprego. Era um bairro em rápido declínio.

Nos últimos 30 anos, no entanto, a comunidade tem se mobilizado para melhorar de forma sustentável sua qualidade de vida no bairro e mudar essa visão. Parte importante dos envolvidos neste movimento é uma mistura dinâmica e diversificada de imigrantes (47,0%a população do bairro), que realmente querem construir uma vida para si e suas famílias como cidadãos ativos que sejam respeitados por sua herança cultural. Os atores locais fazem parte de uma organização chamada Vivre Saint Michel en Santé (VSMS).

Criada em 1991, VSMS conduz ações concretas de desenvolvimento local, nas áreas social, econômica, ambiental e cultural. A partir de 2003, assumiu um desafio ambicioso, centrado na luta contra a pobreza e a exclusão social, com a implantação do "canteiro de obras" (Chantier) de revitalização urbana e social do bairro Saint Michel (MERCIER, C. 2009).

Sonhava-se em e transformar Saint Michel em:

"...um bairro agradável para viver, de suporte da vida familiar e das trocas multiculturais, uma comunidade ativa e unificada, que se encarrega de seus assuntos e também contribui para o vigor de Montreal." - Declaração VSMS Vision, 200488.

O processo de participação utiliza estratégias variadas, sendo o ponto de vista dos cidadãos e cidadãs a base do diagnóstico e do planejamento do processo de revitalização urbana, tanto para a definição dos problemas como na busca das soluções.

O grande desafio foi sempre o de mobilizar os habitantes para a participação, tarefa nada simples em um bairro transitório e diversificado, com altos níveis de pobreza. Além disso, habitado prioritariamente por imigrantes que, embora muitos deles tivessem sido ativistas nos seus países de origem, tinham pouca experiência em comunidade e liderança cívica no contexto canadense. VSMS introduziu, então, processos práticos de conscientização e moveu gradualmente cidadãos e cidadãs para atuarem como indivíduos, para agir como grupo e para agir como um bairro.

Mecanismos como pesquisas, grupos focais e grandes encontros foram utilizados para assegurar a participação cidadã na definição das prioridades. O desenvolvimento de projetos nos micro-distritos ou bairros, tais como "espaço cidadão", foi também um meio de alcançar a população. A prática do "porta a porta", as reuniões em locais tradicionais de encontro, como parques, saída das escolas, lojas, foram e são instrumentos centrais do processo de mobilização para se juntar pessoas que vivem em isolamento e pobreza. Reuniões de informação, tais como cafés, eventos de bairro também são realizadas para envolver os moradores. Comitês de ação de cidadãos e cidadãs foram criados para assegurar as melhorias no bairro, tanto no que se refere aos aspectos físicos (parques, segurança das estradas e vias públicas, instalações esportivas, construção de moradias etc.) como aqueles de relações entre os vizinhos.

⁸⁸ Planification stratégique de VSMS, Portrait Du quartier Saint-Michel, avril 2013 – disponível em: http://www.vivre-saint-michel.org/le-quartier-saint-michel/portrait-du-quartier/ (acesso em 17.10.2016 -Tradução livre)

DEPUIS 1991, AU COEUR DU QUARTIER SAINT-MICHEL



FIGURA 41 Site da VSMS no Quartier Saint-Michel

Fonte: http://www.vivre-saint-michel.org/

Foram criados os espaços e fornecidos recursos para os residentes aprenderem a democracia através da prática em um ambiente divertido e vibrante. As iniciativas envolvem cidadãos, cidadãs, políticos, funcionários públicos, lideranças das organizações comunitárias, agentes financiadores e outros atores da sociedade civil. Assim, a coletividade como um todo (micro local geralmente) é parte do processo. Mas, acima de tudo, é com e para os cidadãos e cidadãs que os projetos são desenvolvidos.

Em 2005-2006 VSMS começou a receber, do governo do Quebec, contribuições financeiras provenientes de recursos destinados a processos de revitalização urbana integrada. Esses recursos são destinados a projetos que tenham uma abordagem territorial com base na consulta das partes interessadas, na ação intersetorial e na participação cidadã. 89

A partir de 2007, VSMS introduziu a sistemática de avaliações periódicas.

Em 2012 se deu início ao processo de mobilização para a elaboração do Plano do Bairro 2014-2018.

⁸⁹ Rapport de l'évaluation Du Chantier de revitalisation sociale et urbaine Du quartier Saint-Michel, à Montréal, de 2004 à 2008 – Disponível em: www.collectifquartier.org – (acesso em 20.10.2016- tradução livre)

5.8.4 SITUAÇÃO ATUAL

A RQVVS possui bases sólidas para construir o futuro. Atualmente, 225 municípios, correspondendo a 85% da população do Quebec, fazem parte da Rede. Eles adotam a estratégia das cidades saudáveis demonstrando, através de experiências concretas, que este modelo produz resultados tangíveis.

Com muita imaginação e determinação, milhares de projetos tem sido realizados, em diversas áreas, como meio ambiente, incluindo transporte e urbanismo; social, especialmente relacionados à solidariedade social, à atividade física e o bem estar, à alimentação, à luta contra a pobreza ou o isolamento; desenvolvimento econômico. Projetos conduzidos, na maioria das vezes, para responder às necessidades expressas por jovens, pelas famílias ou pelos idosos.

Todos esses resultados confirmam que a colaboração dos atores locais é necessária para a obtenção de ganhos reais em matéria de condições de vida. O caso da revitalização do bairro Saint Michel é um exemplo emblemático disso.

Saint Michel possui hoje um plano estratégico de desenvolvimento 2014-2018⁹⁰ construído pelos seus cidadãos e cidadãs. O processo de elaboração deste plano teve início em 2012 e contou com a participação massiva dos atores locais. Um comitê, reunindo muitos parceiros comunitários, institucionais, privados, cidadãos e cidadãs, foi constituído para dar continuidade ao processo de revitalização do bairro. A particularidade deste plano é que inclui representantes de doadores e de fundações privadas que desejam igualmente ser atores e parceiros da evolução de uma comunidade na luta contra a pobreza.

VSMS possui atualmente uma equipe de 12 pessoas que ocupam os cargos de: Diretor(a) geral, Coordenador(a) de Administração e Finanças; Assistente Administrativo – Comunicação; Comunicação; um encarregado de cada um dos setores – Cultura; Alimentação e Planejamento Urbano; Participação Cidadã; Infância e Família; Desenvolvimento Social e Econômico e Habitação; Idosos; Segurança; Juventude e Sucesso escolar.Conta também com um número significativo de parceiros financeiros, importante fator de viabilização das ações.

Além dos espaços informais de encontro e trocas, já mencionados acima, possui quatro instâncias formais de participação⁹¹:

a) Assembleia de bairro – acontecem pelo menos cinco vezes ao ano e se constituem num espaço de compartilhamento de informações. São públicas e abertas a todos os cidadãos e cidadãs, às organizações comunitárias, às instituições públicas, aos representantes políticos, às empresas e às instituições financeiras locais. Nelas são identificados os problemas do bairro e as formas de lidar com eles. Profissionais e cidadãos presentes podem apresentar os seus pareceres ao Conselho de Administração de VSMS, sobre as questões que são apresentadas a eles. As decisões são tomadas através de votação. Somente membros da VSMS têm direito a voto.

⁹⁰ Portrait Du quartier Saint-Michel –2013 - disponível em: http://www.vivre-saint-michel.org/le-quartier-saint-michel/portrait-du-quartier/ (acesso em 20.10.2016 - tradução livre)

⁹¹ http://www.vivre-saint-michel.org/le-quartier-saint-michel/implication-des-citoyens (acesso em 19.10.2016)





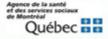






FIGURA 43

Parceiros da VSMS

Fonte: http://www.vivre-saint-michel.org/













Utiliser notre logo





Logomarca e sua carta gráfica 25 ans déjà i Fonte: http://www.vivre-saint-michel.org/ Saint-Michel en santé

Format .png (fond transparent)

Vous pouvez aussi le télécharger

Logo couleur, format PNG avec fond transparent :



LOGO VSMS 25 ans déjà - fond transparent Format d'image Portable Network [64.8 Logo noir et blanc, format PNG, fond transparent :



LOGO VSMS 25 ans déjà - fond transparent Format d'image Portable Network [69.2

- b) Colégios Eleitorais: Um grupo de eleitores elege, dentre seus membros, aqueles que vão lhes representar no Conselho de Administração. São quatro colégios - Cidadão; Empresas e Instituições Financeiras; Instituições Públicas; Organizações comunitárias.
- c) Plano do Bairro é um trabalho coletivo que define, por um período de quatro anos, os aspectos de desenvolvimento do bairro que devem ser priorizados, com o objetivo de lutar melhor contra a exclusão social e a pobreza. A construção do Plano do Bairro é a última das quatro etapas do planejamento estratégico. As
- outras três são: lançamento do processo e constituições dos comitês; elaboração do "retrato"92 do bairro, formulação de um diagnóstico e a escolha das ações prioritárias.
- d) Conselho de administração, composto por representantes de diferentes áreas.

O movimento possui uma logomarca que representa VSMS e também sua missão de lutar contra a pobreza e a exclusão social e só pode ser utilizada em documentos ou contextos que não contrariem essa missão e os valores de VSMS. O documento de orientação e uso da logomarca e sua carta gráfica estão disponíveis no site institucional da VSMS.

⁹² Evento coletivo para elaboração da "fotografia do bairro". Nele são apresentados e discutidos dados de três setores: perfil demográfico (crescimento demográfico, idade dos residentes, densidade, composição dos lares e das famílias, nascimentos, imigração, língua e sentimento de pertencimento ao bairro); condições de vida (educação, vulnerabilidade dos habitantes de 0 a 17 anos, escolaridade, economia, moradia, saúde e alimentação); quadro de vida (segurança, oferta de serviços de esporte, lazer e cultura, transporte, urbanização, comunidade e participação cidadã). Ocorre para emitir um primeiro diagnóstico e convergir para uma visão comum para elaboração do Plano do Bairro. (Portrait Du quartier Saint-Michel -2013 - disponível em: http://www.vivresaint-michel.org/le-quartier-saint-michel/portrait-du-quartier/ (acesso em 20.10.2016 - Tradução livre)

5.6.5 **CONCLUSÕES** E LIÇÕES APRENDIDAS

Em seus 30 anos, a estratégia Cidades e Vilarejos Saudáveis (VVS) tem proporcionado a emergência de projetos inovadores e iniciativas inspiradoras que mobilizam cidadãos, cidadãs e parceiros de diversos setores.

Essa mobilização tem gerado resultados concretos, dos mais diversos (políticas de preservação e recuperação de recursos naturais, de saneamento, de esporte e atividades física, de cultura, de oportunidades para jovens, estratégias de revitalização de bairros com forte concentração de pobreza, para citar alguns). A diversidade e a quantidade de resultados pode ser verificada na página web da RQVVS que reserva um espaço destinado à apresentação dos projetos, chamado Anuário dos Projetos ("Annuaire des Projets"), com detalhes de cada um: nome, localidade, etapas e descrição do projeto. (http://www.rqvvs.qc.ca/fr/membres-et-projets/projets).

Além disso, avaliações realizadas indicam avanços em diversos níveis: uma maior transparência na governança local, mais capacidade de influenciar os poderes e as decisões públicos; muitas práticas do VSMS permitiram direcionar o planejamento territorial em favor das necessidades da população e das questões de desenvolvimento sustentável; as experiências parecem ter certa capacidade de influenciar positivamente a democratização das práticas de gestão e de decisões públicas.

As iniciativas são portadoras de novas experiências, novas maneiras de fazer, novas relações entre os atores. Elas reforçam e fortalecem a participação social e a mobilização cidadã. (MERCIER, C. 2009). Nos casos apresentados, as ações têm melhorado significativamente a qualidade de vida de todos os habitantes dos locais em que elas ocorrem. Especificamente para o caso VSMS, a população, composta de muitos imigrantes, antes altamente transitória, começou a se estabilizar e os moradores estão cada vez mais inclinados a ficar. (PETERS B., 2014)

Em todas estas experiências, aparecem como fatores importantes de sucesso:

- Disposição política dos governantes canadenses para assumir a estratégia Cidades Saudáveis proposta pela OMS.
- Densidade de iniciativas de participação cidadã no território.
- Estabelecimento de parcerias com setores diversos, inclusive apoiadores financeiros privados.
- A articulação das iniciativas através da RQVVS.

A principal dificuldade das iniciativas de "empoderamento" dos cidadãos e cidadãs é a resistência presente na cultura política da democracia representativa local. Também no Quebec, apesar de todos os avanços, a democracia participativa é vista, por atores políticos tradicionais como uma ameaça.

Outro desafio dessas experiências - em que o conjunto dos habitantes é convidado a participar ativamente da tomada de decisões e da construção do desenvolvimento do seu local - é encontrar o equilíbrio entre o necessário trabalho dos "experts" e o ponto de vista dos cidadãos e cidadãs sobre sua vivência, suas necessidades, seus julgamentos, para que um verdadeiro diálogo sobre a decisão pública se estabeleça.

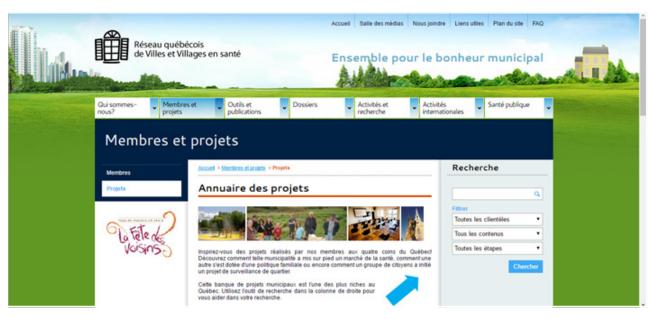


FIGURA 44 Membros do projeto

Fonte: www.rqvvs.qc.ca/

A primeira lição que se tira dos casos apresentados é que a saúde de um local passa não apenas pela melhoria de seu ambiente, pelo desenvolvimento de uma economia diversificada e inovadora, pela redução das diferenças, mas também pela participação cidadã. Ela é indispensável para se avançar. É necessário que as pessoas sejam colocadas no centro do processo de tomada de decisão e das ações se quisermos que as intervenções sejam eficazes.

É preciso educar para a participação, criando mecanismos simples e agradáveis que promovam o encontro das pessoas em espaços que lhes seja familiar.

As experiências nos mostram ainda que é da sinergia que emergem as soluções e os projetos mais adequados para melhorar a qualidade de vida das pessoas. A parceria aparece como uma prática forte que domina o processo. As experiências de diálogo e negociação promovem novas relações entre os atores, favorecem os acordos de cooperação e a execução das ações.

A originalidade desse movimento não está tanto nas suas realizações, mas muito mais no processo que as torna possíveis: reunir as forças vivas locais, levá-las a trabalhar em conjunto, consultar os cidadãos e cidadãs e conduzi-los a priorizar suas necessidades.





CASO 9

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

BRASIL



CASO 9

5.9 CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

BRASIL

RESUMO EXECUTIVO

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional foi recriado através da Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003 e regulamentado pelo Decreto no 5.079, de 12 de maio de 2004. Trata-se de um órgão de assessoramento ao Presidente da República, tendo por finalidade propor diretrizes de políticas com vistas à constituição de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional.

O CONSEA é composto por uma representação de 2/3 da sociedade civil (quarenta e dois representantes de entidades/segmentos com abrangência regional ou nacional) e 1/3 do poder público governamental (vinte e um ministérios). É atualmente o único conselho com esta proporcionalidade na sua composição.

Dentre suas principais características pode-se citar: sua capacidade de valorizar e estimular o fortalecimento e a articulação entre organizações e movimentos sociais; sua complexa atuação no campo de políticas públicas atuando para garantir a soberania e segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada e saudável (DHAA) para toda a população brasileira; sua representação pluriétnica e o compromisso com a afirmação de suas identidades e seus direitos muitas vezestornados invisíveis; suas estratégias de atuação intersetorial envolvendo as áreas de produção, comercialização, distribuição e consumo de alimentos saudáveis; sua capacidade de dialogar com outros conselhos de políticas públicas; seu reconhecimento nacional e internacional e sua capacidade de inspirar países da América Latina e África na criação de conselhos de segurança alimentar e nutricional.



5.9.1 **APRESENTAÇÃO** DO CASO

Os conselhos de políticas públicas no Brasil, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, passaram a ser um espaço de participação e controle social em suas diferentes inserções federativas. Existem diferentes tipos de conselhos instalados e em funcionamento nas esferas federal, estadual e municipal. Constituem, em princípio, instâncias inovadoras e colaborativas na área da governança democrática, na medida em que estabelecem debates, exercitam a crítica e constroem propostas para garantir a efetividade e a eficácia de políticas públicas buscando atender as demandas sociais.São canais institucionalizados de participação que potencializam uma nova configuração da cultura política, mudanças nas relações entre Estado e sociedade civil e veiculam informações que subsidiam o monitoramento e a avaliação de políticas públicas.

Esta nova institucionalidade deve ser entendida como um processo em construção no âmbito da democracia participativa e constitui experiência que se diferencia em relação às dinâmicas e às possibilidades de maior ou menor intervenção na gestão de políticas públicas e à capacidade de gerar corresponsabilidades. Na realidade há uma combinação de situações vivenciadas promotoras de convergências, disputas, controvérsias, consensos, sem desconhecer os conflitos no nível jurídico.

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA Nacional) é uma experiência participativa que foi condicionada por alguns fatores que demarcam sua especificidade em relação a outros conselhos, tais como:

- Sua composição: com representação de 2/3 da sociedade civil (são 42 representantes de entidades/segmentos com abrangência regional ou nacional) e 1/3 do poder público governamental (vinte e um ministérios), sendo, na atualidade, o único conselho com esta proporcionalidade na sua composição;
- Sua capacidade de valorizar e estimular o fortalecimento e a articulação entre organizações e movimentos sociais;
- Sua complexa atuação no campo de políticas públicas atuando para garantir a soberania e segurança alimentar e nutricional e o direito humano à alimentação adequada e saudável (dhaa) para toda a população brasileira;
- Sua representação pluriétnica e o compromisso com a afirmação de suas identidades e seus direitos, muitas vezes tornados invisíveis;
- Suas estratégias de atuação intersetorial, envolvendo as áreas de produção, comercialização, distribuição e consumo de alimentos saudáveis;
- Sua capacidade de dialogar com outros conselhos de políticas públicas.

Por tudo isso, o CONSEA Nacional possui reconhecimento nacional e internacional e serve de inspiração para países da América Latina e África na criação de conselhos de segurança alimentar e nutricional.

5.9.2 SITUAÇÃO INICIAL

Os Conselhos vinculados às políticas públicas estão em sintonia com os princípios da Constituição Federal de 1988. Ela é conhecida como Constituição Cidadã, por considerar: "a importância da democracia participativa como estratégia de ampliação do espaço público e do controle social da gestão das políticas públicas; a necessidade do Estado passar a incorporar a participação da sociedade civil, conferindo novos espaços para o seu fortalecimento; e a articulação das relações Estado - sociedade civil como uma estratégia para fazer emergir a cidadania política, a expansão da cidadania social e a conquista de direitos.

Vale salientar que vários movimentos e iniciativas em torno da questão da fome, das desigualdades e injustiças sociais tiveram expressão e compõem um panorama histórico no cenário no Brasil e em outros países e que, de alguma forma, geraram um ambiente favorável para a estruturação do CONSEA. Sinteticamente, é possível mencionar Josué de Castro, ao publicar o seu Livro Geografia da Fome (1949); a montagem do Sistema Alimentar Mexicano (1980/1982) e a introdução de vários acordos de cooperação internacional na América Latina e Caribe; a proposta de uma política de Segurança Alimentar, do Ministério da Agricultura, no Brasil (1985); a Ação da Cidadania Contra a Fome a Miséria e pela Vida, protagonizada pela sociedade civil brasileira através de centenas de comitês instalados no Brasil (a partir de 2002); o documento sobre a Política de Segurança Alimentar, formulada pelo Governo Paralelo do PT (1991), a pesquisa do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), que ao elaborar o Mapa da fome (1993) identificou a existência de cerca de 32 milhões de brasileiros eram miseráveis; o relatório brasileiro para a Cúpula Mundial da Alimentação (1996), a criação do

Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (1998) e, finalmente, em 1993 a criação, pelo governo brasileiro, do Conselho de Segurança Alimentar (CONSEA), constituindo-se o marco inicial institucional de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

Extinto na gestão 1995-2002, o CONSEA foi recriado pela Lei nº 10.683, de 28 de maio 2003 e regulamentado pelo Decreto nº 5.079, de 12 de maio de 2004, como um órgão de assessoramento ao Presidente da República. Sua finalidade é propor diretrizes de políticas com vistas à constituição de um sistema nacional de segurança alimentar e nutricional. A partir de então, tornou-se premente que iniciativas e proposições criassem as bases para que o Brasil estruturasse de forma organizada e articulada um conjunto de políticas públicas e os marcos institucionais na busca de superar a fome e a desnutrição e, ao mesmo tempo, "promover a produção diversificada e sustentável de alimentos e o acesso universal a uma alimentação adequada e saudável". BRASIL/MDS/CAISAN, 2011, p.7).

Por ocasião da II Conferência de SAN, realizada em Brasília, em junho de 2004, nasce a proposta de criação de instrumentos que possibilitassem uma abordagem sistêmica capaz de "coordenar a interação entre os setores e também entre as esferas de governo, conferindo racionalidade, coerência e economicidade a ações conjuntas que, desse modo, pudessem melhor alcançar objetivos que quase sempre envolvem múltiplas dimensões. Além disso, a abordagem sistêmica permite a construção coletiva por meio da participação social e da concertação entre governos e sociedade". (BRASIL/MDS/CAISAN, 2011, p.7).

Esta proposta foi evoluindo e, em 2006, foi aprovado a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), - Lei nº 11.346 de 15 de setembro de 2006 - após ampla discussão no CONSEA e articulações realizadas no âmbito dos Poderes Executivo e Legislativo. A partir de então, uma série de avanços institucionais foram tomando corpo e gerando expressiva mobilização no âmbito das organizações e entidades da sociedade civil e articulações na esfera governamental que se espraiaram nos estados e nos CONSEA Estaduais já criados.

No arcabouço da LOSAN se conceitua SAN contemplando várias dimensões, expressando a sua abrangência e complexidade:

"(...) a realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis." (Art. 3º da Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006)

Neste contexto e na esfera desta lei, é criado o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), sendo o CONSEA um de seus componentes. Além dele, como demonstra o organograma apresentado a seguir, este sistema é composto pela Câmara Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, pela Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN), por Órgãos e entidades de segurança alimentar e nutricional da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios e por Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão e que respeitem os critérios, princípios e diretrizes do SISAN (Art. 10 da LOSAN).

Além disso, a cada quatro anos é realizada a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CNSAN), evento que congrega cerca de 2.000 participantes, incluindo delegados das três esferas federativas e convidados nacionais e internacionais.

Assim, essa estratégia de gestão governamental deve considerar as propostas emanadas da Conferencia Nacional e as propostas do CONSEA. Entretanto, apesar de avanços logrados no decorrer das gestões do CONSEA, ainda há relativo distanciamento entre as propostas do Conselho e das Conferências e o que de fato é implementado no âmbito das políticas públicas de SAN.

O Art.10 da LOSAN define igualmente os objetivos doSISAN da seguinte forma: "formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País". (LOSAN, p.14).

Assim, para compreender a complexidade da segurança alimentar e nutricional, é fundamental apreender que o Sistema, a Política e o Plano de SAN são:

"como peça de uma mesma engrenagem que juntas procuram dar sentido concreto aos princípios da Constituição Federal e da LOSAN no que se refere ao direito humano à alimentação adequada. O Sistema é o elemento estruturante da composição, propiciando a articulação entre os setores entre as instâncias respectivas e a relação entre as esferas federal, estadual, distrital e municipal. O Sistema ganha corpo com as políticas públicas de segurança alimentar e nutricional, elementos basilares de sua estrutura que vêm a ser o aspecto mais relevante, pois tratam da ação pública chegando de fato, até a comunidade, saindo dos gabinetes da burocracia estatal, para mudar a vida dos titulares de direito". (LEÃO & MALUF, 2012, p.31)

A estrutura do SISAN, a seguir apresentada, define os seus componentes na instância federal. Elesserão replicados, processualmente, nos estados, distrito federal e municípios, gerando sinergias, fluxos e pactuações necessárias para que o Sistema possa operar e ir, ao longo do tempo, logrando adesões e vivenciando novas racionalidades alicerçadas numa visão sistêmica entrelaçando o conjunto de políticas públicas de SAN.



FIGURA 45 Componentes do SISAN
Fonte: Art 11 da LOSAN. http://www4.planalto.gov.br/consea acessado em 20/11/2016

Em novembro de 2007, é editado o Decreto nº 6.272, que regulamenta o CONSEA Nacional e define suas competências, sua composição e seu funcionamento.

Em fevereiro de 2010, é aprovada a Emenda Constitucional nº 64, que Altera o art. 6º da Constituição Federal, para introduzir a alimentação como direito social.

Em agosto de 2010, o Decreto nº 7.272 Regulamenta a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, que cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) com vistas a assegurar o direito humano à alimentação ade-



FIGURA 46 Componentes do SISAN Fonte:http://www4.planalto.gov.br/consea, acessado em 20/11/2016

quada; institui a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN); estabelece os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, e dá outras providências. Em seu Art. 11, §2°, define requisitos mínimos para formulação da adesão de estados e municípios ao SISAN, quais sejam: I. instituição de Conselho estadual, distrital ou municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, composto por dois terços de representantes da sociedade civil e um terço de representantes governamentais; II. instituição da câmara ou instância governamental de gestão intersetorial de Segurança Alimentar

e Nutricional, com composição e atribuições similares à CAISAN Nacional; III. e o compromisso de elaboração do plano estadual, distrital ou municipal de Segurança Alimentar e Nutricional, no prazo de um ano a partir da assinatura do Termo de Adesão em consonância com as diretrizes da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - PNSAN e nas proposições das respectivas conferências.

Em dezembro de 2010, tem-se a aprovação do Relatório de "Indicadores e Monitoramento" de SAN e DHAA⁹³, pelo CONSEA Nacional e pela CAISAN.

⁹³ Direito Humano à Alimentação Adequada

5.1.3 **DESCRIÇÃO** DO CASO

O Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, regulamenta o CONSEA Nacional e define suas competências, sua composição e seu funcionamento.

É um órgão consultivo vinculado à Presidência da República, que aponta diretrizes e prioridades da Política SAN. Tem sua presidência exercida pela sociedade civil e a secretaria geral é do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS).

A decisão pelo caráter consultivo está relacionada a uma lógica subjacente relacionada com uma governança a ser exercida mediante uma dinâmica intersetorial e dialógica entre vários ministérios, daí se explica sua vinculação à Presidência da República.

É imprescindível o compartilhamento e a pactuação entre as diferentes esferas de governo e da sociedade civil e, em alguns casos, articulações entre conselhos de políticas afins, quando se trata de abordagem de questões comuns, cujas decisões e encaminhamentos necessitam ser pactuadas.

5.9.3.1 **ESTRUTURA** DO CONSEA

O CONSEA Nacional é composto por 2/3 de organizações da sociedade civil e 1/3 de setores do governo.

Com a base majoritária sendo da sociedade civil, busca assegurar uma representação plural que contemple a diversidade sociocultural brasileira e, sobretudo, setores historicamente tornados "invisíveis" (negros, quilombolas, indígenas, comunidade de terreiros e outras) e ainda movimentos sociais, fóruns, redes sociais e outros.

Ao longo de seus 13 anos de funcionamento, foram introduzidos ajustes na sua com composição, buscando afirmar seu espaço de participação e de concertação social.

Atualmente, o **SEGMENTO DO GOVERNO** está representado pelos titulares dos seguintes órgãos⁹⁴ e seus respectivos suplentes, conforme especificação a seguir:

- I Casa Civil da Presidência da República;
- II Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- III Ministério da Justiça;
- IV Ministério das Relações Exteriores;

- V Ministério da Fazenda;
- VI Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- VII Ministério da Educação; VIII Ministério da Cultura;
- IX Ministério do Trabalho e Previdência Social:
- X Ministério da Saúde;
- XI Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- XII Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação;
- XIII Ministério do Meio Ambiente;
- XIV Ministério da Integração Nacional;
- XV Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- XVI Ministério das Cidades;
- XVII Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial, da Juventude e dos Direitos Humanos;
- XVIII Secretaria de Governo da Presidência da República;
- XIX Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres:
- XX Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; e
- XXI Secretaria Especial de Direitos Humanos.

⁹⁴ DECRETO Nº 6.272, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007. Foi alterado pelo Decreto nº 8.743, de 2016), no GovernoTemerhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm Acesso em: 15/10/2016

Estrutura do CONSEA Comiss es Secretaria Secretaria **Permanentes** Conselheiros Presidente Executiva Geral e GTs (Governo -1/3 e (Sociedade civil) (Governo e Sociedade civil) (Governo) Sociedade civil-2/3) Pleno Conselheiros(as) do Governo (1/3) e Sociedade civil (2/3)

FIGURA 47 Estrutura do Consea

Fonte: LEÃO & MALUF, 2012 (com acréscimos nossos)

No que se refere à composição da sociedade civil ela é representada por vários segmentos sociaisescolhidos, a cada quatro anos, através de uma Comissão de Transição, formada por nove conselheiros, sendo 2/3 da sociedade civil e 1/3 do poder público. Esta Comissão elabora um Plano de Trabalho objetivando: 1) realizar um balanço da atuação das entidades vinculadas aos setores sociais com práticas socioeconômicas e políticas relevantes na área de SAN - agricultura familiar, agroecologia, povos e comunidades tradicionais, mulheres, juventude, pesquisadores, igrejas, economia solidária, organizações profissionais, que trabalham com a temática e outros; 2) considerar as propostas sugeridas por ocasião da última Conferência Nacional, no que se refere às indicações de segmentos sociais para compor o CONSEA; 3) elaborar a relação das entidades que representarão os segmentos e que

serão consultadas sobre o interesse e a disponibilidade para participar⁹⁵ do CONSEA; 4) em caso de confirmação, solicita-se a indicação de nomes para titular e suplente⁹⁶.

Os representantes da sociedade civil têm mandato de dois anos, permitida a recondução. Os componentes do conselho(titulares e suplentes) são designados pelo Presidente da República, conforme estabelece o Decreto 6272 de 23/11/2007.

A presidência do CONSEA é regimentalmente escolhida dentre os conselheiros da sociedade civil. Esta decisão foi uma inovação do ponto de vista da participação social já que, até 2003, todos os presidentes dos conselhos eram, exclusivamente, ministros das respectivas pastas à qual o conselho se vinculava. Atualmente alguns conselhos praticam o princípio da alternância.

⁹⁵ Na maior parte dos convites são para recondução das entidades, mas há casos de ingresso de novas.

⁹⁶ Em alguns casos o titular e de uma entidade e o suplente é de outra. Esta estratégia de acomodação de mais uma entidade que atua no mesmo segmento, atendendo assim as demandas de participação das mesmas.

A presidência tem como atribuições:

- "I zelar pelo cumprimento das deliberações do CONSEA;
- II representar externamente o CONSEA;
- III convocar, presidir e coordenar as reuniões do CONSEA;
- IV manter interlocução permanente com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional;
- V convocar reuniões extraordinárias, juntamente com o Secretário-Geral; e
- VI propor e instalar comissões temáticas e grupos de trabalho, designando o coordenador e os demais membros, bem como estabelecendo prazo para apresentação de resultados, conforme deliberado pelo CONSEA".(BRASIL, Decreto nº 6.272 de 23 de novembro de 2007)

Na gestão 2008/2011, foi instituída a Mesa Diretiva, com o objetivo de assessorar a Presidência do Conselho e funcionar como espaço de mediação entre a direção do Conselho e o Pleno. A Mesa Diretiva é formada pela Presidência, pela Secretária Geral, por um representante da CAISAN, pelos os coordenadores das 7 Comissões Permanentes e pela a Comissão de Presidentes dos CONSEAS estaduais. As reuniões da Mesa acontecem com periodicidade de dois meses, com o intuito de fazer os devidos encaminhamentos em preparação agenda da Plenária seguinte.

O cargo de Secretário (o) Geral, até 2016, era exercido pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome MDS, quando passou para o novo ministério denominado Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA. Tal vinculação, à época, levou em consideração o fato do MDS desenvolver um amplo leque

de programas, projetos e ações que buscavam enfrentar a fome e executar a politica de SAN. Atualmente o MDSA segue com as principais atribuições, dentre elas:

- Presidir a Câmara Interministerial de SAN⁹⁷;
- Estabelecer articulações entre o Conselho e a referida Câmara; elaborar os Planos de SAN⁹⁸ e promover gestões para a sua implementação de forma intersetorial;
- Instituir grupos de trabalho intersetorial envolvendo os ministérios e órgãos similares;
- Construir pactos de gestões com os entes federados;
- Substituir a presidência do CONSEA nos seus impedimentos. (BRASIL, Decreto nº 6.272 de 23 de novembro de 2007)

A Secretaria Executiva funciona no anexo do Palácio do Planalto e tem como principal atribuição dar suporte técnico administrativo ao funcionamento do Conselho. É constituída por: um(a) Secretário(a) Executivo(a), que acompanha e assessora a Presidência e coordena as atividades do Conselho; uma assessoria de comunicação; e uma equipe técnica que atua em atividades meios e prestando apoio e assessoria às Comissões Permanentes (CP).

A assessoria de comunicação da Secretaria Executiva se empenha em publicar documentos Impressos sobre as atividades do CONSEA. Ela mantem um site (www.presidencia.gov.br/consea) que contém documentos *online* relacionados à rotina administrativa do Conselho, relatórios das conferências, documentos, estudos elaborados e às atividades externas assumidas pela presidência e conselheiras(os). O CONSEA está conectado às redes sociais: *Facebook*, *Twitter* e *YouTube*.

⁹⁷ Esta Câmara é constituída por todos os ministérios que compõem o CONSEA e tem como principal atribuição a promoção da intersetorialidade; a elaboração dos planos quadrienais de SAN e a integração da Política e o Plano Nacional de SAN com as políticas sociais do Governo Federal.

⁹⁸ O primeiro Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (PLASAN) foi elaborado em 2011 para o período de 2012/2015 e o segundo foi elaborado em 2016 para o período 2016/2019

Os recursos orçamentários e financeiros são consignados diretamente no orçamento da Presidência da República.

Há também as Comissões Permanentes (CP) e Grupos de Trabalho. (GT). As comissões reúnem representantes do governo e sociedade civil, no dia anterior das plenárias, realizam debates, sistematizam discussões e propostas e fazem encaminhamentos. Elas têm um coordenador, um vice- coordenador e um assessor da secretaria executiva do CONSEA, que presta apoio com informações e estudos, visando auxiliar na formulação e análise das propostas apreciadas nas CP e na de Presidentes dos CONSEA Estaduais, como também nos GT. Em alguns casos, as CP fazem reuniões conjuntas a fim de tratar de assuntos comuns, exercitando um tratamento intersetorial de uma determinada questão ou política pública. Os GT se vinculam, em geral, a uma CP e são criados a fim de aprofundar temáticas específicas; funcionam por um tempo determinado e ao seu termino elaboram um relatório no qual emite sugestões e propõem encaminhamentos.

As Comissões têm uma dinâmica própria que atribui uma horizontalidade e propiciam discussões, aprofundamentos e formulação de questões ligadas às políticas de SAN, que serão objeto de apreciação pelo Pleno. Cada coordenador de CP prepara uma síntese dos debates e propostas que são apresentadas, apreciadas e, quando necessário, encaminhadas pelo CONSEA à Presidência da República.

As Comissões e os GT são formadas por livre escolha dos conselheiros a depender de suas expertises e eixo de atuação profissional e/ou de militância política, sejam eles representantes da sociedade civil ou do governo.

O Pleno se reúne bimestralmente durante um dia e, excepcionalmente, em um dia e meio, a depender da abrangência e densidade da pauta. É composto de representantes do governo, da sociedade civil e de observadores99. Estes últimos têm apenas direito a voz e os demais têm direito a voz e voto, sendo que, na medida do possível, busca-se construir consensos. Os temas principais são definidos na primeira reunião do ano, quando também é feita uma avaliação do funcionamento em relação ao ano anterior, no âmbito das Comissões Permanentes (CP). As propostas são apreciadas e deliberadas pelo Pleno. Dependendo da dinâmica conjuntural, é possível fazer alterações mediante consensos construídos entre os conselheiros.

De acordo com o tema definido, ou seja, o assunto ou política agendada, a Mesa Diretiva do CONSEA se reúne previamente e planeja a elaboração do documento-base, podendo ser dois documentos distintos, um sistematizado pelo governo, através da CAISAN, e outro pela sociedade civil, com o apoio da Secretaria executiva. Tais documentos subsidiam a discussão da temática nas CP.

Na primeira parte da Plenária, aborda-se um tema central. Para tanto, é formada uma Mesa com a seguinte composição: Presidência, Secretário Geral e Secretário executivo do Conselho, Ministro(s) responsável(is) pela questão ou política em foco. Um conselheiro integrante da CP envolvida com o tema faz uma narrativa contextualizada e apresenta propostas. Para algumas Plenárias convida-se a participar da Mesa um gestor público ou uma liderança ligada a uma organização social para relatar experiências exemplares de âmbito estadual ou municipal, que explicitem elementos relativos à implementação da política, programa ou ação, ou seja, como estas têm chegado aos sujeitos de direito.

⁹⁹ Os observadores são representantes de conselhos e de associações de âmbito federal de áreas afins, de organismos internacionais do Sistema das Nações Unidas, de organizações não governamentais, da Defensoria Pública e do Ministério Público, indicados pelos dirigentes das respectivas instituições, mediante convite formulado pelo Presidente do CONSEA.

Nos relatos são mencionados: avanços e desafios enfrentados e aspectos vinculados à violação do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Em geral, são apresentadas proposições visando a maior efetividade e eficácia das políticas públicas. Ao final, a Presidência do CONSEA faz uma síntese.

Na segunda parte da Plenária são tratados outros assuntos, inclusive os relatos das discussões realizadas nas CP. Nesta oportunidade, são feitos questionamentos e proposições. Antes de concluir a pauta do dia são apresentados instrumentos de intervenção, discutidos e submetidos à aprovação Conforme seja natureza do tema é dado o devido encaminhamento, tais como:

- "Resolução: Quando se tratar de deliberações sobre diretrizes, políticas, planos de ação, projetos e regimento interno do CONSEA e ainda sobre estratégias de articulação e mobilização dos conselhos regionais, estaduais e municipais e sociedade civil organizada, no âmbito da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Todas as resoluções aprovadas pelo Pleno são publicadas no Diário Oficial da União.
- Recomendação: Quando se tratar de proposições relativas à legislação ou iniciativas legislativas e às diretrizes, programas, projetos e ações do governo federal, empresas, universidades, entidades e ONGs voltadas à segurança alimentar e nutricional.

• Exposições de motivos (EM) Instrumento de comunicação direta com o (a)
Presidente (a) da República, onde são feitas manifestações, críticas, reconhecimentos em relação a fato determinado explicitando sempre propostas concretas sugeridas pelo CONSEA. Este é o principal instrumento que concretiza a missão do conselho de assessorar a Presidência da República". (LEÂO& MALUF, 2002, p 41)

A título de ilustração, são enumerados a seguir, alguns temas tratados nas Plenárias, ao longo da gestão 2012 - 2016: Programa de Aquisição de Alimentos: avanços e desafios; Agricultura Urbana e Peri urbana; Pesca Artesanal e Segurança Alimentar e Nutricional; Análise da Tendência dos Preços de Alimentos sob a ótica da Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional; Mercados Institucionais de Alimentos - avanços e desafios; Consumo Sustentável e Saudável de Alimentos; Convivência com o Semiárido e os Impactos da Seca na Segurança Alimentar e Nutricional; O 2º Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan); Educação alimentar e nutricional na promoção a segurança alimentar e nutricional; Direitos territoriais e patrimoniais de povos indígenas e quilombolas e o etnodesenvolvimento; Segurança alimentar e nutricional nos centros urbanos; Construção do SISAN e posição política do CONSEA sobre os retrocessos na atual conjuntura política; A situação dos povos indígenas do Cone Sul do Mato Grosso do Sul.

⁹⁷ Esta Câmara é constituída por todos os ministérios que compõem o CONSEA e tem como principal atribuição a promoção da intersetorialidade; a elaboração dos planos quadrienais de SAN e a integração da Política e o Plano Nacional de SAN com as políticas sociais do Governo Federal.

⁹⁸ O primeiro Plano de Segurança Alimentar e Nutricional (PLASAN) foi elaborado em 2011 para o período de 2012/2015 e o segundo foi elaborado em 2016 para o período 2016/2019

5.9.3.2 ATRIBUIÇÕES DO CONSEA

As atribuições do CONSEA previstas no seu Regimento Interno, foram atualizadas pelo Decreto nº 6.272, de 23 de novembro de 2007, visando adaptá-lo às normativas estabelecidas pela Lei Orgânica da Segurança Alimentar e Nutricional - LOSAN(2006), a seguir explicitada:

- "Convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos;
- Definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência;
- Propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar de Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução;
- Articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

- Instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;
- Mobilizar e apoiar as entidades da sociedade civil na discussão e na implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Zelar pela realização do direito humano à alimentação adequada e pela sua efetividade;
- Manter articulação permanente com outros conselhos nacionais relativos às ações associadas à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- Manter articulação com instituições estrangeiras similares e organismos internacionais; e
- Elaborar e aprovar o seu regimento interno¹⁰⁰".

¹⁰⁰ BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6272 de 23/11/2017, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm, acesso: em 15/10/2016.

5.1.4 SITUAÇÃO ATUAL

Na atual gestão (2012/2016) a sociedade civil é representada pelos seguintes segmentos sociais:

- a) Assentados (as) da reforma agrária e trabalhadores (as) sem-terra, agricultores (as) familiares, pescadores (as) artesanais, extrativistas, assalariados (as) rurais, comunidade de fundo e fecho de pastos, agricultura familiar de base agroecológica e agricultura camponesa;
- b) Povos indígenas, quilombolas, povos e comunidades tradicionais, população negra, povos tradicionais de matriz africana/povos de terreiro e povos ciganos;
- c) Sindicatos, federações, confederações e centrais sindicais relacionadas às políticas de segurança alimentar e nutricional;
- d) Consumidores (as), associações comunitárias, agricultura urbana, movimentos de luta pela moradia e reforma urbana e periurbana com base nos princípios agroecológicos e catadores (as) de materiais recicláveis;
- e) Abastecimento e comércio de alimentos, turismo, pequenas indústrias de alimentos, incluindo as que trabalham com agroecologia e produção orgânica e Sistema S, com exceção das empresas multi ou transnacionais;
- f) Organizações não-governamentais, redes, fóruns e movimentos sociais, populares, comunitários, étnicos, de gênero, de agroecologia, meio-ambiente, de pescadores (as), de comunidades LGBT, economia solidária e comércio justo, de gastronomia ou culinária sustentável, saúde e consumo alimentar e coletivos em defesa da cultura alimentar;
- g) Instituições de ensino e pesquisa,
 entidades de pesquisa e de saúde coletiva,
 associações e conselhos de profissionais
 que atuam na área de segurança alimentar e nutricional;

- h) Entidades que trabalham com pessoas com necessidades alimentares especiais ligadas à má alimentação e nutrição, entidades Socioassistenciais e beneficiárias dos programas de segurança alimentar e nutricional e que atuem junto a pessoas em situação de rua e em situação de risco ou vulnerabilidades diversas:
- i) Entidades de direitos humanos;
- j) Entidades que integram outros conselhos de controle social e políticas públicas e afins;
- k) Cooperativas e associações relacionadas à segurança alimentar e nutricional e/ou que promovam Assistência Técnica e Extensão Rural Ater.
- l) Juventude e movimento estudantil, com prioridade para os jovens negros (as) e indígenas.

Vale salientar que nas três últimas gestões houve prorrogação por mais dois anos a fim de que a realização das Conferências Nacionais não ocorresse no início de uma nova direção do Conselho e com reduzida experiência acumulada para enfrentar tarefa de tamanha envergadura. A esta preocupação se soma a vigência do Plano de SAN que é elaborado para o período de quatro anos. Diante disso, foram instituídos eventos intermediários denominados de 2ª, 3ª 4ª e 5ª Conferência + 2, envolvendo representantes dos estados da federação e do Distrito Federal e dos municípios representando a sociedade civil e o governo. Estes eventos tinham como objetivos realizar um balanço das Deliberações das Conferências anteriores, bem como indicar eixos temáticos para aprofundamento da política de SAN e identificar temas estratégicos para a próxima Conferência Nacional a ser realizada. Nestes eventos, a representação foi de 400 a 500 participantes, ou seja, cerca de ¼ das Conferências Nacionais que congregaram cerca de 2.000 representantes, envolvendo delegados e convidados nacionais e internacionais.

O cargo de Secretário (o) Geral, que até 2016 era exercido pelo Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome MDS, agora está sob a responsabilidade do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário - MDSA.

No atual mandato do CONSEA, funcionam as seguintes CP são:

- CP 1 Sistema e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;
- CP 2 Macrodesafios nacionais e internacionais;
- CP 3 Produção, abastecimento e alimentação adequada e saudável;
- CP 4 Direito humano à alimentação adequada;
- CP 5 SAN da população negra e de povos e comunidades tradicionais;
- CP 6 SAN dos povos indígenas;
- CP 7 Consumo, nutrição e educação; e a
- CPCE Comissão de presidentes de Conseas estaduais.

Atualmente existem 6 GTs funcionando, a saber:

- GT Indicadores e monitoramento;
- GT Publicidade dos alimentos;
- GT SAN e gênero;
- GT SAN e agricultura urbana e periurbana;
- GT CONSEA e Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável l (Condraf);
- GT Pesquisa em SAN.

Resultados promissores se evidenciam com a criação de conselhos na totalidade dos estados, distrito federal e em cerca de 1200 municípios,

tornando-os corresponsáveis por meio da realização de pactos federativos visando superar a fome e a Insegurança alimentar ainda existentes nos seus respectivos territórios.

O CONSEA assumiu compromissos, na condição de um dos protagonistas da agroecologia no contexto do DHAA e contribuiu para a constituição da Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica - CNAPO e para a elaboração do I e II Planos Nacionais de Agroecologia e Produção Orgânica -PLANAPO.

É importante destacar a participação do CON-SEA, em conjunto com outras instâncias, com o aporte de proposições que aperfeiçoaram e expandiram o Pano Nacional de Alimentação Escolar – PNAE, que redundaram avanços significativos:

- aumento da per capita por aluno (ainda que ainda seja baixa para assegurar uma alimentação de qualidade nas escolas públicas);
- 2) aprovação da Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, que determina que no mínimo 30% do valor repassado a estados, municípios e Distrito Federal pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para Alimentação Escolar seja adquirido da agricultora familiar, visando reduzir o uso de alimentos processados e priorizando um padrão alimentar mais saudável, nas escolas públicas;
- 3) utilização de uma per capita diferenciada para alunos de creches, de escolas indígenas e de áreas remanescentes de quilombos, alunos da pré-escola e estudantes de ensino integral e ao propor a universalização do Programa, incluindo os alunos do ensino médio, da educação de jovens e adultos e de ensino superior de estabelecimentos públicos;

Outro ponto relevante foi a proposta do CONSEA para a criação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar - PAA (2003) - reconhecido como inovador por constituir-se simultaneamente em instrumento de política agrícola e de acesso à alimentação adequada e saudável. Articula vários ministérios e conjuga instrumentos de apoio à produção e à comercialização, utilizando preços de referência diferenciados para a produção familiar.

Tem sido importante também o apoio e articulações do CONSEA para reconhecer o papel da Rede de Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA) na busca de universalizar o acesso à água no semiárido, construindo cerca de 750 mil cisternas de placa (tecnologia social) para o consumo humano. Também apoiou a construção de tecnologias que armazenam água para produção e cisternas nas escolas públicas do semiárido e outras ações na criação e expansão de bancos de sementes criolas.

O CONSEA atuou de forma expressiva, juntamente com a Frente Parlamentar Federal de SAN, nas articulações para a promulgação, pelo Congresso Nacional, da Emenda Constitucional nº 64/2010 que incluiu a alimentação entre os direitos sociais previstos no Art.6º da Constituição Federal.

Exerce um papel formativo na divulgação e apropriação de conceitos e princípios construídos em processos participativos envolvendo atores de vários setores sociais e campos temáticos, não governamentais e governamentais e, alguns deles já incorporados aos marcos legais e institucionais.

Tem dado contribuição importante no fortalecimento de organizações autônomas da sociedade civil, com capacidade de incidirem na definição das agendas articuladas e atuando em redes sociais a exemplo da Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), do Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (FBSSAN), da Rede de Intercâmbio de Tecnologias Alternativas (REDE), da Articulação-Nacional de Agroecologia (ANA).

A saída do Brasil do Mapa Mundial da Fome da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO), em 2014, foi uma conquista histórica da sociedade civil e do governo, ancorada na decisão política de priorizar a SAN e o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) na agenda pública.

5.1.5 **CONCLUSÕES** E LIÇÕES APRENDIDAS

O principal marco institucional foi a aprovação, em 2006, da LOSAN, que cria o SISAN, integrado por conselhos e conferências, órgãos e entidades de diferentes setores em todos os níveis de governo.

É visível no dia a dia do CONSEA, o papel mobilizador das organizações da sociedade civil com sua diversidade étnico-racial, de gênero, de classe e de visão de mundo, fazendo pulsar as divergências, os conflitos e a capacidade de construir consenso.

Os conselhos de políticas pública constituem em instrumento de democracia participativa e prevista na Constituição de 1988, entretanto, o Consea apresenta algumas inovações que merecem ser destacadas: a presidência, regimentalmente, é sempre assumida por um conselheiro da sociedade civil; dispõe de ampla representação social e contempla povos e comunidades tradicionais (indígena, negros, quilombolas e outras); conta com 2/3 de seus integrantes da sociedade civil; tem reconhecimento nacional e internacional (FAO, Mercosul e outras) e replicada suas experiências em outros países: Cabo Verde, Colômbia, Guatemala, e na CPLP - Comunidade de Países de Língua Portuguesa, dentre outras.

Esta representação mais ampliada tem mão dupla, tanto no sentido de assegurar, de um lado, uma representação mais plural face aos segmentos representados e um diálogo efetivo com vários outros conselhos de políticas públicas, como também, de outro lado, credencia-o a ter um maior poder de pressão diante das reivindicações e propostas apresentadas junto à Presidência da República e às instâncias governamentais, sejam sob a forma de Exposição de Motivos ou Recomendações.

As dinâmicas realizadas pelo Consea têm incidência no executivo, na sociedade civil apresenta desdobramentos em instâncias do Ministério Público e do Judiciário no que tange ao Direito Humano à Alimentação Adequada-DHAA e a entraves judiciais que limitam o acesso à terra e ao direito de produzir alimentos aos Povos e Comunidades Tradicionais e os agricultores sem terra. E no executivo participa da Frente Parlamentar munindo-a de informações, pleitos e sendo uma esfera de concertação interpartidária que, em vários casos concretos facilitaram a tramitação de leis necessárias para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva de torna-la uma política de estado.

Como o Consea em suas ações lida com as temáticas da produção, abastecimento, distribuição e acesso e consumo de alimentos saudáveis, a questão da intersetorialidade é central e esta preocupação se expressa para tanto através da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar (CAISAN), prevista pelo Sistema Nacional de Segurança Alimentar (SISAN). A CAISAN tem se constituindo, progressivamente, como uma instância política de articulação a partir dos programas e ações que atuam nas diferentes esferas de governo, como também na esfera da sociedade civil que aponta elementos cruciais que favorecem visualizar que a superação da Insegurança alimentar e nutricional (InSan) pressupõe a utilização de instrumentos de intervenção que identifiquem, na dinâmica territorial, novas metodologias que favoreçam a atuação transversal de programas e ação e que a população, através de suas entidades sejam partícipes dos encaminhamentos e dos resultados a serem galgados.

Neste aspecto, o Consea aporta experiências que podem subsidiar a definição de novas estratégias de planejamento e execução de políticas públicas nas quais a participação social seja efetiva e possibilite galgar resultados que sejam sustentáveis, sobretudo quando se trata de populações mais vulnerabilizadas.

No entanto, pode-se afirmar que apresentam--se como desafios a serem enfrentados pelo CONSEA:

- Disseminar a concepção e implementação de políticas públicas intersetoriais como uma tarefa que exige vontade política, confluência de distintos mecanismos, processos e instrumentos institucionais;
- Reduzir o distanciamento entre a área econômica e a área social,que está muitas vezes alijada da arena decisória;
- Ampliar a participação social na formulação, implementação, monitoramento e o controle social das políticas públicas, superando os enfoques fragmentados e reconhecer capacidades nas organizações da sociedade civil e suas condições de contribuir com o desenho e a implementação de políticas públicas;
- Aperfeiçoar políticas e ações na área de SAN para contemplar as identidades e especificidades dos povos e comunidades tradicionais;
- Valorizar a cultura alimentar nas escolas, nos equipamentos públicos de SAN e nos processos formativos.



A análise das iniciativas de participação cidadã permite identificar, além do aprendizado específico, um conjunto de lições de caráter transversal.

Estas lições explicitam algumas condições que devem ser consideradas durante o processo de concepção de estratégias que visem aprimorar a participação cidadã no planejamento e na gestão de políticas, programas e projetos públicos. Procuramos agrupar abaixo, a partir dos critérios utilizados para fazer a escolha dos 9 casos a serem relatados, um conjunto de lições que permitem orientar as discussões dos demais produtos a serem gerados neste projeto.

- » A presença da abordagem territorial;
- » O exercício de estratégias e práticas de planejamento participativo;
- » A implementação de formas descentralizadas de gestão política e administrativa;
- » O incremento da gestão social e do controle cidadão;
- » O fomento ao fortalecimento do capital humano e social.
- » O uso de ferramentas de tecnologia da informação para ampliar a participação cidadã.

6.1 ABORDAGEM TERRITORIAL

- As iniciativas de desenvolvimento territorial têm dificuldade de estabelecer o alinhamento entre os diversos níveis (local, municipal, regional, estadual e nacional).
- Existem grandes obstáculos à adoção de um recorte territorial único, em função das especificidades setoriais. No entanto, pode-se aperfeiçoar os modelos existentes.
- Encontram-se dificuldades de coordenação multiescalar, ou seja, de articulação entre o planejamento regional e o planejamento em cada município.

- A cultura institucional e a defesa de espaços de poder dificultam a superação de fronteiras administrativas históricas.
- Deve existir a preocupação com o fortalecimento da identidade territorial (critérios sociais, econômicos, culturais, históricos e ecológicos) e o estímulo à solidariedade entre os atores públicos e privados envolvidos.
- A construção de novos espaços de governança (política e técnica) é essencial para mediação dos interesses territoriais

6.2 O EXERCÍCIO DE ESTRATÉGIAS E PRÁTICAS DE **PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO**

- A participação da sociedade no planejamento para o desenvolvimento territorial representa uma conquista, pois, até então, tais processos eram realizados exclusivamente no circuito técnico e político. Porém, ainda há muito espaço para que o cidadão se aproprie de seus direitos e conscientize-se de que sua participação no processo não se restrinja apenas à dimensão consultiva.
- A transferência de novas competências e recursos públicos valorizam a instância territorial como espaço de poder, de disputa de projetos, de embate de ideias, de participação da sociedade na definição das políticas e investimento dos recursos públicos.
- As estratégias de planejamento do desenvolvimento devem valorizar as relações de proximidade que facilitam a construção de diagnósticos mais precisos da realidade dos territórios;

- Quando as iniciativas de fomento à participação cidadã ocorrem de forma setorial e isolada, constata-se uma frágil sintonia entre o planejamento regional, orçamento estadual e a execução financeira.
- As metodologias de planejamento participativo devem prever a integração entre os diversos recortes territoriais.
- Deve-se buscar a integração com as Universidades e outras Instituições de Ensino e de Pesquisa, visando o fortalecimento de políticas e programas de cooperação científico-tecnológicas, inovação, empreendedorismo, cadeias e arranjos produtivos nas regiões desenvolvimento para as regiões.
- Os esforços de planejamento territorial devem considerar e articularem-se com os processos de definição dos Planos Plurianuais Municipais, e demais instrumentos e mecanismos de gestão.

- A pouca articulação entre atores sociais e iniciativas de planejamento estabelecidas em um mesmo território impede a visão integrada dos problemas e potencialidades, dificultando o estabelecimento de ações que permitam a soluções dos desafios comuns. Uma baixa integração e articulação entre os órgãos e políticas públicas têm resultando em duplicidade de esforços, excesso de trâmites burocráticos que reduzem a eficiência e eficácia da gestão pública, evidenciando posturas identificadas com a estrutura centralizada tradicional. Deve-se desenvolver estratégias com os colegiados para tratar temas diversos e relevantes para os territórios e atrair instituições importantes para a dinâmica territorial.
- Algumas iniciativas evidenciam que o alcance de um sistema de planejamento e gestão territorial depende da diversidade, da articulação e do aprimoramento constante de diversos mecanismos e instrumentos de caráter técnico e político.
- Propõe-se o engajamento dos diferentes segmentos sociais e territoriais nos processos de planejamento e gestão territorial, buscando-se estabelecer canais de articulação e intermediação de interesses entre lideranças políticas e organizações de base, em cada território. Cabe, também, reconhecer os confrontos e conflitos como parte do processo e dialogar abertamente sobre os mesmos.
- Equipes interinstitucionais permitem o aproveitamento de talentos distintos e maior envolvimento das organizações, contribuindo para a construção de resultados mais efetivos.

- A participação cidadã efetiva permite a emergência de projetos inovadores e iniciativas inspiradoras que mobilizam cidadãos, cidadãs e parceiros de diversos setores.
 Essa mobilização tem gerado resultados concretos, dos mais diversos (políticas de preservação e recuperação de recursos naturais, de saneamento, de esporte e atividades física, de cultura, de oportunidades para jovens, estratégias de revitalização de bairros com forte concentração de pobreza, para citar alguns).
- É preciso aceitar que processos desenhados de maneira semelhante ocorrem de forma muito diferente em cada local, a depender da ação e estratégias dos atores, durante o processo, exigindo readequações, intensa comunicação e negociação, com transparência.
- É importante que o planejamento e a gestão territorial sejam encarados como processos de aprendizagem contínua, nos quais o diálogo e a transparência, inclusive sobre os limites e conflitos, favorecem a confiança, o engajamento e a possibilidade de resultados.
- O processo de planejamento e gestão territorial é contínuo, não termina quando é publicado o Plano. Exige articulação permanente entre planejamento, implementação e monitoramento e compromisso de sucessivos governos e diversidade de segmentos locais. A efetiva participação durante o planejamento favorece a criação de múltiplas formas de acompanhamento na implementação.

6.3 A IMPLEMENTAÇÃO DE FORMAS **DESCENTRALIZADAS** DE GESTÃO POLÍTICA E ADMINISTRATIVA

- As iniciativas que visam a descentralização política e administrativa permitem valorizar potenciais locais, identificar e mediar interesses, favorecendo a criação de uma nova lógica de desenvolvimento baseada na cooperação entre atores sociais, na formação de redes de empreendedores e no aumento da competitividade territorial.
- É fundamental a existência de um organismo coordenador e facilitador da articulação e integração entre atores e recortes territoriais.
- A falta de critérios objetivos e transparentes para a distribuição orçamentária, visando a implementação de seus planos de desenvolvimento, é um elemento que coloca em risco o processo participativo.
- Em várias iniciativas identifica-se que o aporte de poucos recursos bem orientados e vontade política são capazes de proporcionar ações de impacto territorial.

- O valor da participação social está na contribuição da cidadania para os assuntos relevantes do Estado. As decisões devem contemplar a alocação de recursos suficientes para a execução das propostas demandadas. Os participantes devem dispor de informações substanciais para garantir uma escolha qualificada.
- As iniciativas ou novas governanças devem buscar otimizar o uso das estruturas públicas existentes, evitando grandes rupturas ou transformações radicais. As mudanças devem ser graduais e firmes.
- A efetividade de processos de participação está relacionada ao patrocínio da alta administração e à capacidade de protagonismo do território.
- É necessário que o Estado busque a qualificação dos processos participativos existentes e consolide um Sistema de Participação Cidadã como política de Estado, preservando seu caráter criativo e aberto.



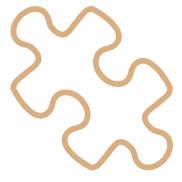
6.4 O INCREMENTO DA GESTÃO SOCIAL E DO **CONTROLE CIDADÃO**

- A densidade de iniciativas de participação cidadã no território é um fator importante de sucesso.
- As novas governanças devem reafirmar a sua missão de ser espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento de cada região.
- As iniciativas devem criar um ambiente favorável à troca de experiências e informações entre os atores sociais envolvidos, promovendo o aumento do conhecimento e da criatividade.
- As novas governanças devem criar mecanismos de mediação e integração entre o saber político, o conhecimento técnico e as expectativas dos cidadãos;
- Para que se adquira efetividade no processo de formulação, implantação e avaliação de políticas públicas, a estratégia de participação deve: articular suas diferentes instâncias; potencializar seu caráter dialógico; ser cumulativo nas suas decisões; ser deliberativo no âmbito de suas competências;
- Em alguns casos, com o passar do tempo, os membros das novas governanças podem perder a perspectiva regional e passarem a valorizar a defesa dos interesses locais, o que pode significar um imenso retrocesso político.

- Outro elemento que permite otimizar os resultados e facilitar o trabalho inovador é a coordenação eficiente. Deve ocorrer levando em conta as diferentes áreas e departamentos públicos, bem como com o tecido associativo, os movimentos cidadãos, outras entidades, corporações e instituições.
- As experiências nos mostram ainda que é da sinergia que emergem as soluções e os projetos mais adequados para melhorar a qualidade de vida das pessoas. A parceria aparece como uma prática forte que domina o processo. As experiências de diálogo e negociação promovem novas relações entre os atores, favorecem os acordos de cooperação e a execução das ações.
- Trabalhar para a transparência implica, num primeiro momento, uma mudança de paradigma político que entra em conflito com um conceito tradicional de governo (poder) - a uma ideia de políticos como gestores do público a serviço dos cidadãos e cidadãs. Pode-se destacar assim as dificuldades em relação a representantes do poder público e da sociedade, muitas vezes mais preocupados com seu status do que com a pratica da cidadania disposta e comprometida.
- Em vários casos, percebe-se que a institucionalização (administrativa e legal) ajuda a viabilizar e perenizar iniciativas que fomenta a participação cidadã. Argumenta-se que se tivessem sido apresentadas como iniciativas em planos de governo, teriam caído na vala comum das boas ações e intenções, a exemplo de inúmeras políticas implantadas e descartadas a cada quatro anos.

- No entanto, destaca-se que a institucionalização deve fugir do formalismo e de regras muito específicas de participação (top-down). Estas podem inclusive limitar ou competir com as possibilidades locais. Ao mesmo tempo, cabe incentivar e reconhecer mecanismos de participação definidos a partir dos territórios e aprimorados durante sua implementação.
- A efetividade das novas governanças territoriais depende mais dos processos políticos e de comunicação em cada contexto específico, do que da observância de regras específicas de constituição e operação. Sua efetividade depende muito de como se dá a relação entre estas governanças e outros processos participativos no território.
- Há que se considerar, ainda, que participação não se resume apenas no processo decisório (voto), mas se concretiza nos resultados econômicos e sociais (bens tangíveis e valores intangíveis) daquilo que foi votado.
- Os processos devem permitir um ambiente de cooperação e de governabilidade, criando um círculo virtuoso e sinérgico de participação de vários atores sociais, que reconhecem as novas governanças como espaços de mediação das demandas locais e regionais.
- A partidarização de cargos e funções, sem critérios referendados pelos atores sociais envolvidos coloca em risco os processos de participação.

- Alguns diagnósticos identificam a presença de processos hierarquizados, centralizados ou tecnocráticos, conduzidos por políticos e técnicos, sem participação real dos diversos segmentos da sociedade, com uso de linguagem excessivamente técnica e fora de contexto. Em geral estes casos estão associados a estratégias onde o papel dos cidadãos é limitado a consulta, sem efetivo poder de decisão.
- É imprescindível que os processos que preveem a participação cidadã tenham caráter deliberativo. Percebe-se que o caráter apenas consultivo e excessivamente formal limita seu poder.
- A originalidade dos processos participativos estudados não está tanto nas suas realizações, mas muito mais no processo que as torna possíveis: reunir as forças vivas locais, levá-las a trabalhar em conjunto, consultar os cidadãos e cidadãs e conduzi-los a priorizar suas necessidades.
- É preciso ampliar a participação social na formulação, implementação, monitoramento e o controle social das políticas públicas, superando os enfoques fragmentados e reconhecer capacidades nas organizações da sociedade civil e suas condições de contribuir com o desenho e a implementação de políticas públicas.



6.5 O FOMENTO AO FORTALECIMENTO DO **CAPITAL HUMANO** E SOCIAL

- As iniciativas bem sucedidas partem do princípio de que o fomento à participação cidadã pressupõe a realização de esforços paralelos de capacitação e aperfeiçoamento das pessoas. Isso demanda investimento em um amplo programa de capacitação de atores locais e regionais sobre desenvolvimento.
- A capacitação continuada dos membros das governanças mostra-se necessária, uma vez que o exercício da função demanda esforços para a mudança da cultura tradicional de gestão (centralizada, com baixo nível de integração e personalizada) e a incorporação de um novo paradigma baseada na autonomia e na cooperação entre entres públicos e privados. Este avanço só pode ser obtido a partir de um amplo esforço de educação política e capacitação profissional, que envolva gestores, técnicos e conselheiros regionais.
- A qualificação da ação cidadã e de seus representantes é fundamental para que práticas clientelistas ou assistencialistas deem lugar à formação de consensos negociados com transparência e profissionalismo, visando à melhoria das condições de vida da sociedade e o desenvolvimento territorial.
- Para que a participação cidadã no processo não se restrinja apenas à dimensão consultiva, é necessário desenvolver sua capacidade reivindicatória, propositiva e de efetivo controle dos processos.
- É preciso construir processos pedagógicos que facilitem à população a compreensão dos elementos técnicos e da burocracia pública, com a contribuição ativa e articulada de diversas pessoas e organizações, como as universidades locais. Quando a participação cidadã não ocorre como se espera, reconhecer que isso não necessariamente implica falta de vontade de participar, cabendo buscar novos canais e meios para facilitar e incentivar a participação.
- Assegurar a ampla divulgação do processo e dos resultados, com feedback aos partici-

- pantes sobre os próximos passos, incluindo a criação de guias e mecanismos de acompanhamento do que foi decidido durante todo ciclo de planejamento.
- Deve-se priorizar ações que visem fortalecer o capital social, os processos de concertação e de fortalecimento de novas governanças do desenvolvimento regional.
- É essencial que os critérios de participação e representatividade levem em conta a diversidade social e econômica do território, buscando estabelecer processos decisórios marcados pela equidade e pelo empoderamento dos grupos sociais mais fragilizados.
- Por mais que se busque promover equidade na participação, certos segmentos da população têm mais capacidade de articulação e de ocupação de espaços formais e informais para opinar, monitorar e influenciar decisões e ações. Isso não deve ser barrado, mas reconhecido e equilibrado com incentivos à participação de segmentos menos representados.
- Uma importante lição que se tira dos casos apresentados é que a ação territorial passa não apenas pela melhoria dos ambientes específicos, pelo desenvolvimento de uma economia diversificada e inovadora, pela redução das diferenças, mas também pela participação cidadã. Ela é indispensável para se avançar. É necessário que as pessoas sejam colocadas no centro do processo de tomada de decisão e das ações se quisermos que as intervenções sejam eficazes.
- Um dos grandes desafios dessas experiências em que o conjunto dos habitantes são convidados a participar ativamente da tomada de decisões e da construção do desenvolvimento do seu local, é encontrar o equilíbrio entre o necessário trabalho dos "experts" e o ponto de vista dos cidadãos e cidadãs sobre sua vivência, suas necessidades, seus julgamentos, para que um verdadeiro diálogo sobre a decisão pública se estabeleça.

6.6 O USO DE FERRAMENTAS DE **TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO** PARA AMPLIAR A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

- Existem novas tecnologias e ferramentas que podem propiciar o estabelecimento de sinergias entre atores de níveis territoriais diferentes e viabilizam a participação cidadã nos processos decisórios
- A comunicação é elemento chave para um governo aberto. Comunicar bem é um exercício de transparência. Esta abordagem é o coração e a essência do Governo Aberto. Leva quase automaticamente para o uso de novas maneiras de comunicar, de forma mais atraente e inovadora, ao estabelecer um relacionamento direto com o público, sem intermediários, fortalecendo, assim, a democracia e a transparência de seu governo.
- Em vários casos, o uso de novas tecnologias de informação e o desenvolvimento de softwares livres em conjunto com uma comunidade ativa promoveram transparência e melhor suporte, permitiu disponibilizar a ferramenta como plataforma, podendo ser reaproveitada. Na mesma perspectiva, o uso de redes sociais de forma inovadora, sem linguagem institucional e abordando temas populares, auxiliou na divulgação, alcançando um público mais jovem.
- A ausência de uma política de comunicação permanente faz com que as ações territoriais não sejam conhecidas nas regiões, contribuindo para o surgimento de disfunções e distorções em relação ao papel e mandato das governanças e iniciativas territoriais.

- Deve-se garantir a disponibilização de informação qualificada, atualizada, útil, servindo de base ao planejamento e ao monitoramento constantes, com base em metas e indicadores amplamente divulgados, debatidos e atualizados.
- Pode-se fazer uso de canais de comunicação direta e online, complementando canais mais tradicionais, como oficinas e eventos presenciais.
- Processos de participação cidadã devem levar em conta a necessidade de redução da brecha digital, através da oferta de cursos gratuitos de alfabetização em informática, da criação da rede de pontos de acesso gratuito à internet e da utilização de computadores em locais públicos, o que favorece a inclusão social e a participação equitativa de todos.
- Novas inciativas de governança e o uso de novas tecnologias têm propiciado a incorporação dos políticos e técnicos municipais numa nova cultura de governar, fazendo com que assumam o papel de escuta ativa (Facebook, Twitter...) e de resposta imediata (FAQ, SMS, Whatsap...).
- Alguns caso trazem como inovação, além da modernização da estrutura administrativa municipal através da utilização das TIC, a possibilidade de envolvimento de grupos sociais pouco participativos: pessoas idosas, pessoas com dificuldades especiais, imigrantes, mulheres.



BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CONCEITOS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. **Finanças públicas, democracia e accountability**. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- ADENE/PNUD. Planejamento participativo em desenvolvimento local sustentável caderno 1; recife: ADENE/PNUD; 2002.
- BUARQUE, Sergio. Metodologia de Planejamento do Desenvolvimento Local e Municipal Sustentável. Brasília: INCRA/IICA, 1998.
- CARDOSO JR, José Celso. **Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: balanço da experiência federal e desafios no séc. XXI.**In: CARDOSO Jr, José Celso; COUTINHO, Ronaldo. Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Brasília: ENAP, 2014.
- CEPAL. **Introdução à técnica de planejamento**. In: BIELSCHOWSKY, Ricardo (org). Cinquenta anos de pensamento da CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- DAHMER, Jeferson. **Ação coletiva, governança democrática e accountability social na construção de cidades sustentáveis**: os casos de Florianópolis, Ilha Bela e Ilhéus. 2014. 297 f. Dissertação (Mestrado em Administração) Programa de Pós-graduação em Administração. Florianópolis: ESAG/UDESC, 2014.
- DOWBOR, Ladislau. **A reprodução social propostas para uma gestão descentralizada**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- DOWBOR, Ladislau. **O que é o poder local**. Editora Brasiliense, Coleção Primeiros Passos, 2008.
- FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2001.
- FUKUYAMA, Francis. **Social Capital, Civil Society and Development**. Third World Quarterly. (2001).
- HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, V. II. 1997.
- KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco G. **Governança pública**: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? In: Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, v. 40, maio/jun, 2006.

- MENEZES, E.C. de Oliveira. **Industrialização e meio ambiente no estado de Santa Catarina**: estudo de caso sobre a evolução e os impactos socioambientais do segmento têxtil-vestuarista na microrregião do Alto Vale do Itajaí. 2009. 317 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) Programa de Pós-graduação em Sociologia Política. Florianópolis: UFSC, 2009.
- MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, maio/jun, 2008.
- PIMENTEL, Thiago Duarte el al. Governança territorial como estratégia de gestão social do desenvolvimento. In: FERREIRA, Marco Aurélio Marques; EMMENDOERFER, Magnus Luiz; GAVA, Rodrigo. Administração pública, gestão social e economia solidária: avanços e desafios. Viçosa: EMAPEGS/PGS, 2010.
- PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: Já podemos traduzi-la para o Português? **Rev. Adm. Pública**, v. 43, n. 6. Rio de Janeiro, nov. /dez. 2009.
- SACHS, Ignacy. **Ecodesenvolvimento**: crescer sem destruir. São Paulo: Vértice, 1986.
- SCHOMMER, Paula C.; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio L. Controle social no Brasil: estadocêntrico ou sociocêntrico? Evidências da 1a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Consocial. Revista Administração Pública e Gestão Social, v. 6, n. 1, p. 1-55, jan./mar. 2014
- TURNES, V. A. **Diretrizes para a elaboração do plano de desenvolvimento local**. Cocal do Sul SC. Florianópolis, 1996. 154 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) Curso de Pós Graduação em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina.
- VIEIRA, Paulo Freire. Rumo ao desenvolvimento territorial sustentável: esboço de roteiro metodológico participativo. **Eisforia**: desenvolvimento territorial sustentável: conceitos, experiências e desafios teóricometodológicos. Florianópolis, v. 4, n. especial, dez. 2006.

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 1

- BRASIL. **Constituição Da República Federativa**, de 5 de outubro de 1988.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de teoria geral do Estado**. 25. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.
- DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 2008 (Coleção Primeiros Passos).
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. [Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional. Unisc]. Santa Cruz do Sul, 2010.
- RIO GRANDE DO SUL. SCP. Rumos 2015: **Estudo sobre o** desenvolvimento regional e logística no Rio Grande do Sul (Documento Síntese). SCP/DEPLAN-DCAPET. Porto Alegre. SCP. 2006.
- COREDES. Pro-RS IV. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo. Passografic, 2010a.
- DALLABRIDA, Valdir R., BÜTTENBENDER, Pedro Luis. Virtudes e limitações da ação coletiva no desenvolvimento territorial, considerando a multiescalaridade dos processos socioeconômicos e culturais. In: Anais do AUGM 8º Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, Buenos Aires (Argentina), entre el 25 y el 27 de agosto de 2010. Associación de Universidades Grupo Montevideo. Buenos Aires. Facultad de ciencias Economicas-UBA, 2010
- DALLABRIDA, Valdir Roque; BÜTTENBENDER, Pedro Luis (Org.). **Planejamento Estratégico Territorial** a experiência de planejamento do desenvolvimento na região Fronteira Noroeste-RS-Brasil. Ijuí. Unijuí, 2006.
- COREDES Região Funcional 7. **Prioridades da Região Funcional 7**. Coredes Celeiro, Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial. In: COREDES. Pro-RS IV. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul. Passo Fundo. Passografic, 2010. p. 83-92.

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 2

- TURNES, V. A. Avaliação dos 10 anos de implantação da descentralização Administrativa do Governo do Estado de Santa Catarina. Florianópolis, 15 de julho de 2014
- TURNES, Valério et al. **Projeto meu lugar: transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento**. Florianópolis: Cidade Futura, 2004.
- ABRUCIO, Fernando Luiz, FILIPPIM, Eliane Salete. **Quando descentralizar é concentrar Poder:** O papel do Governo Estadual na Experiência Catarinense. Curitiba: RAC. V.14, n.2, mar-abr, 2010, p.219.
- BIRKNER, W.M.K. **Capital social em Santa Catarina:** a experiência dos Fóruns de Desenvolvimento Regional Integrado. Blumenau: FURB, 2006.
- BUTZKE, Luciana et al. **Qual desenvolvimento territorial sustentável para Santa Catarina?** As Secretarias de Desenvolvimento Regional em questão, 2009, p. 3
- CAZELLA, Ademir A; CARDOSO, Joel Henrique; MATTEI, Lauro. **Iniciativas intermunicipais de desenvolvimento**: análise de experiências no Estado de Santa Catarina [2005]. Disponível em: < http://www.aprender.unb.br>.
- DIAS, Taisa, CARIO, Silvio A. **Uma década do marco-institucional-legal do modelo de gestão descentralizada em Santa Catarina: sinais de governança pública.** In: LINS, Hoyêdo. ESTEVAM, Dimas de Oliveira (organizadores). A descentralização das ações públicas em debate. Florianópolis: Editora Insular, 2016, p. 93.
- Goularti, Jualiano Giassi. **AS SDRs e a experiência do orçamento regionalizado**. In: LINS, Hoyêdo Nunes, ESTEVAM, Dimas de Oliveira (organizadores). A descentralização das ações públicas. Florianópolis: Editora Insular, 2016, p.129-149.
- Santa Catarina. **Lei Complementar nº 243**, de 30/01/2003 Santa Catarina. 2003
- Santa Catarina. **Lei Complementar nº 284**, de 28/02/2005. Santa Catarina. 2005
- Santa Catarina. **Lei Complementar nº 381**, de 07 /05/ 2007. Santa Catarina. 2007
- Santa Catarina. **Lei complementar nº 16.795**, de 16/12/2015. Santa Catarina. 2015
- MATTEDI, Marco A., RUDNICK, Luciane T. **Uma análise da política de descentralização administrativa em Santa Catarina 2003-2009**. Toledo: Informe GEPEC, v.14, n.1, jan-jun, 2010, p.39.

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 2

- MATTEI, Lauro. **Mudanças recentes na política de descentralização do Estado de Santa Catarina**. X Encontro da Economia Catarinense. Blumenau. Furb, maio 2016, p.13.
- MOREIRA, Paulo Odair. **Descentralização administrativa: o caso da 26ª SDR de Canoinhas, Contestado**. Geographia Opportuno Tempore. Londrina. V 1, número especial, jul/dez, 2014, p. 502.
- PIRES, Anita. Entrevista dada ao Jornal O Imparcial de São Luiz Maranhão em 19 de maio de 2008.
- RUDNICK, Luciane T. **A política de descentralização administrativa e o desenvolvimento regional em Santa Catarina**. Dissertação Mestrado em Desenvolvimento Regional. UNC. Canoinhas, 2010, p. 109-110.
- SANTA CATARINA. Descentralização: a Nova Ótica da Gestão Pública, 2010, p. 27.
- SANTA CATARINA. SPG; PNUD. **Projeto de Cooperação Técnica.**Descentralização Administrativa e Regionalização do Processo de Desenvolvimento Catarinense. Brasília: dez. 2004, p. 7.
- SIEBERT, Cláudia. **Desenvolvimento Regional em Santa Catarina:** reflexões, tendências e perspectivas. Blumenau: ED.FURB, 2001, p. 145
- SILVEIRA, Maria da Graça B. **Gestão descentralizada e desenvolvimento regional: a experiência na região de Curitibanos**. Dissertação de Mestrado em Mestrado Profissional em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Socioambiental, da Universidade do Estado de Santa Catarina, 2010, p. 70.
- SOUZA, Juliana et al. Descentralização orçamentária nas secretarias regionais de desenvolvimento do governo de Santa Catarina: fato ou mito? In: LINS, Hoyêdo. ESTEVAM, Dimas de Oliveira (organizadores). A descentralização das ações públicas em debate. Florianópolis: Editora Insular, 2016, p. 111.
- http://www.sc.gov.br/mais-sobre-desenvolvimento-economico/22450-agencias-de-desenvolvimento-regional-de-santa-catarina-tem-novo-regimento-interno. Publicado em 08 de setembro de 2016.
- http://www.sc.gov.br/mais-sobre-desenvolvimento-economico/22450-agencias-de-desenvolvimento-regional-de-santa-catarina-tem-novo-regimento-interno. Publicado em 08 de setembro de 2016

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 3

- ANTIOQUIA, Plan-de-Desarrollo-Antioquia-2012-2015. Disponível em http://kiterritorial.co/#!/herramientas. Acesso 12 Out 2016.
- CIDER. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo http://cider.uniandes.edu.co/paginas/home.aspx. Acesso 12 Out 2016.
- COLOMBIA. Consejos Territoriales de Planeación.
- COLOMBIA. Portal de Alcaldes e Governadores de Colombia http://portalterritorial.gov.co/index.shtml Acesso 12 Out 2016.
- CTPD BOGOTÁ, CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DISTRITAL de BOGOTÁ. Bondades y cumplimiento de las labores y objetivos delConsejo Territorial de Planeación Distrital. Bogotá, Boletim nr. 21, 08 de fevereiro de 2016. Disponível em http://www.ctpdbogota.org/2016/02/08/bondades-y-cumplimiento-de-las-labores-y-objetivos-del-consejo-territorial-de-planeacion-distrital-ctpd/. Acesso 12 Out 2016.
- DEVLIN, Matthew; CHASKEL, Sebastian. Del miedo a la esperanza en Colombia: Sergio Fajardo y Medellín, 2004-2007. Innovation for Successful Societies. Princeton University. Dez, 2010. Disponível em: http://successfulsocieties.princeton.edu/publications/fear-hope-colombia-sergio-fajardo-and-medell%C3%ADn-2004-2007-disponible-en-espa%C3%B1ol. Acesso 31 Out 2016.
- DNP, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, COLOMBIA. Armador de indicadores para planos de desarrollo. 2016c. Disponível em: http://ddtspr.dnp.gov.co/Estructurador/#/ .Acesso 12 Out 2016.
- DNP, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, COLOMBIA. El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP): Guía para autoridades territoriales y ciudadanía. Série Guias para lagestión pública territorial. 2016a. Disponível em https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20 Territoriales%20web.pdf. Acesso 12 Out 2016.
- DNP, DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, COLOMBIA. Planes de Desarrollo Y ConsejosTerritoriales de Planeación. Portal Territorial. 2016b. Disponível em: http://portalterritorial.gov.co/apcaa-files/fe90a09332f18a80adfd9e45b8e397f6/planes-de-desarrollo-y-consejos-territoriales-de-planeacin.pdf. Acesso 12 Out 2016.

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 3

MEDELLÍN CÓMO VAMOS. Hemos sido buenos planeando el território metropolitano, pero no tanto gestionándolo. Publicado em 24 Outubro 2016. Disponível em: http://www.medellincomovamos.org/hemossido-buenos-planeando-el-territorio-metropolitano-pero-no-tantogestionandolo/. Acesso 01 Nov 2016.

MEDELLÍN CÓMO VAMOS. http://www.medellincomovamos.org/. Acesso 17 Out 2016.

MEDELLÍN, Alcadía de Medellín. Plan de Ordenamiento Territorial. Disponível em: https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?Navi gationTarget=navurl://0d6e1cabff217197f515823e5bb58bb6. Acesso 02 Nov. 2016.

MEDELLÍN. Alcadía de Medellín. Plan de Desarrollo 2016-2019. https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://015c1d09eac1e101f2b8f37e0043f05c Acesso 17 Out 2016.

MEDELLÍN. El Premio es para vos. Disponível em: https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://a86b0de537940498c3de571a06b800ca. Acesso 17 Out 2016.

QUINONES, Andrés Hernández; VARGAS-MARINO, Andrés Felipe. Institutional innovations in citizen participation methodologies for urban and land using planning

SÃO PAULO SÃO. Como Medellin se tornou exemplo mundial de urbanismo. Disponível em: http://saopaulosao.com.br/exemplos/1762-como-medell%C3%ADn-se-tornou-exemplo-mundial-de-urbanismo. html# Acesso 17 Out 2016.

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 4

www.seplan.ba.gov.br www.consorciospublicos.ba.gov.br

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 5

RIO GRANDE DO SUL. Lei n. 49.765, de 30 de outubro de 2012. Institui o Sistema Estadual de Participação Popular e Cidadã — Sisparci. Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 210, 31 out. 2012.

SEPLAG-RS. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Sistema Estadual de Participação construção e desafios Rio Grande do Sul. Porto Alegre, dezembro/2014

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 6

- CGU. Curso "Gestão de Parcerias com Organizações da Sociedade Civil: Nova Lei de Fomento e Colaboração". Agosto de 2015 Disponível em http://www.participa.br/articles/public/0014/5429/29.09.15_ Apresenta__o_Curso_SG_Enap_para_Participa.pdf.
- PARTICIPA.BR. **Histórico MROSC.** 12 de Março de 2014. Disponível em http://www.participa.br/osc/paginas/historico.
- SECRETARIA DE GOVERNO. **Política Nacional de Participação Social**. 201?. Disponível em http://www.secretariadegoverno.gov.br/participacao-social/politica.
- BRASIL. **Decreto Nº 8.243**. de 23 de maio de 2014. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243. htm.
- MARANHÃO. **Diário Oficial do Poder Executivo**. 02 de janeiro de 2015. Disponível em http://participa.ma.gov.br/articles/0000/0287/p23_EX20150102.pdf.
- MARANHÃO. **Participa MA Participação Maranhão**. 22 de julho de 2015. Disponível em http://participa.ma.gov.br/portal/participa-ma.
- SIMÕES, Renato. **Participa Br e Dialoga Brasil, inovações e lições aprendidas**. Palestra na Semana de Inovação em Gestão Pública. 2 de dezembro de 2015. Disponível em : http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao-publica/inovacao/semana-de-inovacao/apresentacoes/l-2-12-16h30-renato-simoes.pdf.

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 7

OIDP, "Ayuntamiento Abierto, Quart de Poblet, Comunidad

Valenciana, EspañaI", in: X Distinción "Buena Práctica em Participación Ciudadana", Secretaría Técnica del OIDP - Resúmenes de las candidaturas del premio del OIDP del año 2015 - Edición: Adrià Duarte y Mònica Grau 2015 http://www.oidp.net/ (consultada em 01.10.2016)

CUBAS J. M. et alli; "Un gobierno abierto y transparente en los municípios españoles: el caso de Quart de Poblet (Valencia)". Anais XI CONGRESO AECPA, Sevilla, 18-20 de septiembre de 2013. Disponível em http://www.oidp.net/ (consultada em 01.10.2016)

http://www.origiweb.com.br/dicionario-de-tecnologia/Interoperabilidade (acesso em 20.10.2016)

http://definicion.de/pleno/#ixzz4MVK6XOzq (acesso em 07.10.2016)

http://www.quartdepoblet.es (vários acessos outubro e novembro de 2016)

http://associacions.quartdepoblet.es/index.php/consejo (acesso em 07.10.2016)

http://www.agendadigital.gob.es/agenda-digital/planes-anteriores/Paginas/plan-avanza.aspx (acesso em 11.10.2016)

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 8

MERCIER, C. Participation citoyenne et développement des communautés au Québec : enjeux, défis et conditions d'actualisation. Rapport réalisédans le suivi Du Séminairesur la participation citoyenne et le développement des communautés, tenu à l'initiative de la revue Développement social et de l'ARUC-ISDC le 4 avril 2008 - **Série: Documentation et diffusion, numéro 8** - ISBN: 978-2-89251-357-8 - Janvier 2009

PETERS B. Humility and Audacity: The story of Vivre Saint Michel em Santé, Montreal, Québec 2014. **Disponível em** http://www.coady.stfx.ca/ (acesso em 18.10.2016)

http://www.sante-communes.be/files/des_gens_en_sante_dans_des_communautes_en_sante.pdf

http://rqvvs.qc.ca/fr

http://rqvvs.qc.ca/fr/activites-internationales/centre-collaborateur-de-loms

http://www.rqvvs.qc.ca/documents/file/rqvvs-planification-strategique-2015-2020-web.pdf

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/101080/E92475.pdf

http://www.who.int/healthpromotion/conferences/previous/jakarta/en/hpr_jakarta_declaration_fr.pdf

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/90668/E93731. pdfhttp://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0003/129675/ Ottawa_Charter_F.pdf

BIBLIOGRAFIA E SITES CONSULTADOS CASO 9

- BRASIL. Decreto nº 5.079 de 12 de maio de 2004. Dispõe sobre a composição estruturação competência e funcionamento do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e dá outras providências. **Diário Oficial da União** 2004; 13 mai.
- BRASIL. Decreto nº 5.873, de 15 de agosto de 2006. Regulamenta o art. 19 da Lei No 10.696, de 2 de julho de 2003. **Diário Oficial da União** 2006; 16 ago.
- BRASIL. Decreto nº 6.273 de 23 de novembro de 2007. Cria no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União** 2007; 26 nov.
- BRASIL. Decreto nº 6.273 de 23 de novembro de 2007. Cria no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Diário Oficial da União** 2007; 26 nov. AlteradoDecreto nº 8.743, de 2016 da Presidência da República.
- BRASIL. Lei n º 11.346, de 15 de setembro de 2006. **Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional SISAN** com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br/consea BRASIL.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome MDS/ Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – SESAN/ Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN. Estruturando o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional - primeira edição – Brasília, Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional – CAISAN, 2011.
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6272 de 23/11/2017,.http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Decreto/D6272.htm, acesso: em 15/10/2016
- BRASIL. Presidência da República. Decreto nº 6.273, de 23 de novembro de 2007. **Dispõe sobre as competências a composição e o funcionamento do CONSEA**. Brasília: 2007
- CONSEA. Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. A segurança alimentar e nutricional e o direito à alimentação adequada no Brasil. Indicadores emonitoramento: da constituição de 1988 aos dias atuais. Brasília, 2010.
- LEÃO, Marília & MALUF, Renato. A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.
- Peliano AMTM, coordenadora. **O mapa da fome: subsídios à formulação de uma política de segurança alimentar.** Brasília: IPEA; 1993



PROJETO PARTICIPAÇÃO









Projeto de Apoio ao Fortalecimento da Participação Cidadã no Planejamento e Monitoramento das Políticas, Planos, Planos, Projetos no Governo do Ceará

PRODUTO 1

Relatório com a análise de BENCHMARKING consolidando as práticas e metodologias de gestão participativa

VERSÃO FINAL - NOV.2016







