Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas

Volume III

Políticas Públicas: formulação, acompanhamento e participação social

Pró-Lideranças NEA-BC:
uma experiência inovadora na perspectiva da Educação para a Gestão Ambiental

Organizadores
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr

Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas
Políticas Públicas: formulação, acompanhamento e participação social

Volume III

VENDA PROIBIDA.
Todos os direitos desta edição estão reservados a
Participar – Desenvolvimento e Avaliação de Projetos.
Qualquer parte deste material poderá ser reproduzida,
desde que citadas fonte e autoria.

As opiniões e informações veiculadas nesta publicação
são de inteira e exclusiva responsabilidade dos respectivos autores,
não representando opiniões ou posturas institucionais da Petrobras.

Disponível em: www.participar.srv.br e www.neabc.org.br

Tiragem desta edição: 1.430 exemplares

Impresso no Brasil / Printed in Brasil

1ª Edição: 2013

Elaboração, distribuição e informações: Av. Tancredo Neves, 2.227, Salvador Prime – Torre Work, Sala 403 – Caminho das Árvores. CEP: 41.820-021 – Salvador-BA.
(71) 8801-0373 | www.participar.srv.br.

P962 Pró-Lideranças NEA-BC: uma experiência inovadora na perspectiva da Educação para Gestão Ambiental./ Antônio Nascimento; Jean Marcelo Costa; Suyá Quintslr (organizadores). Salvador: Participar, 2013.
7 v.: il. - (Coleção Organização Comunitária e Incidências em Políticas Públicas).

Conteúdo: v. 1. Pró-Lideranças NEA-BC: conceitos e métodos. v. 2. Desenvolvimento: modelos experimentados ao longo da história do Brasil. v. 3. Políticas Públicas: formulação, acompanhamento e participação social. v. 4. Controle Social e Orçamento Público. v. 5. Licenciamento e Educação Ambiental. v. 6. Rendas do Petróleo: *Royalties* e Participações Especiais. v. 7. Direito e Cidadania.

ISBN - 978-85-66840-00-1 obra completa.
ISBN - 978-85-66840-03-2 volume III.

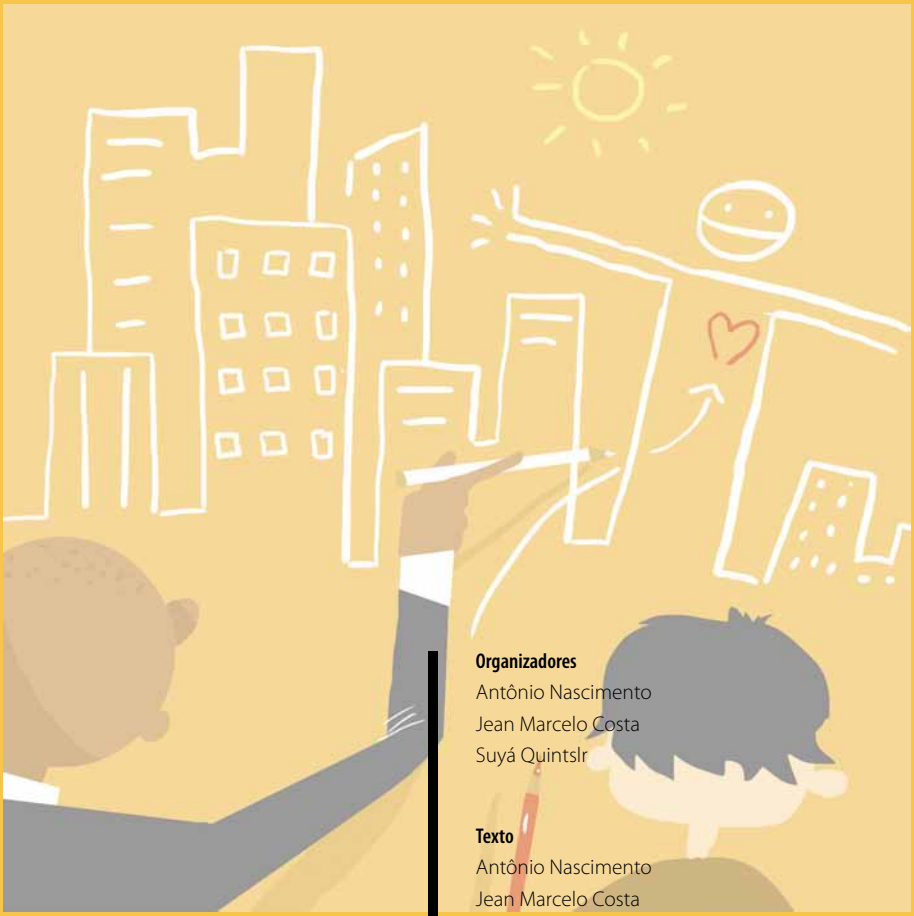
1. Gestão Ambiental. 2. Educação Ambiental. 3. Licenciamento Ambiental. 4. Cidadania. 5. Políticas Públicas. 6. IBAMA. 7. Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos – NEA-BC. I. Nascimento, Antônio. II. Costa, Jean Marcelo. III. Quintslr, Suyá. IV. Título.

CDU: 502.14

Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas

Volume III

Políticas Públicas: formulação, acompanhamento e participação social



Organizadores
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr

Texto
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr
Ana Tolino
Emanuelle Silva
Marcelo Arouca
Marina Mendonça

Pró-Lideranças NEA-BC:
uma experiência inovadora na perspectiva da Educação para a Gestão Ambiental

Realização
PETROBRAS / PARTICIPAR / Associação NEA-BC

Petrobras
Unidade de Operações de Exploração e Produção do Rio de Janeiro
Gerência Setorial de Meio Ambiente

Órgão Licenciador
IBAMA
A realização do Projeto NEA-BC é uma medida de mitigação
exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.

Organizadores
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr

Texto
Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr
Ana Tolino
Emanuelle Silva
Marcelo Arouca
Marina Mendonça

Revisão Textual
Ena Lélis

Produção
Emanuelle Silva

Projeto Gráfico e Diagramação
Iure Aziz

Capa e Ilustrações
Bruno Aziz

Fotolito, Impressão e Acabamento
Burti Gráfica (www.burti.com.br) – Rio de Janeiro

Apresentação

A ideia de realizar este trabalho surgiu em maio de 2011, quando as primeiras atividades do Pró-Lideranças NEA-BC (Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças) começaram a ser implantadas. O Programa é um mecanismo de apoio à iniciativa NEA-BC – Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos – Projeto de Educação Ambiental da PETROBRAS/UO-RIO, um processo educacional baseado em módulos temáticos, seminários presenciais teórico-práticos, intercâmbios de aprendizagem, análises de casos, resolução de desafios, visitas institucionais, rodas de diálogos intergeracionais[1].

A concepção do Pró-Lideranças NEA-BC visava estimular as qualidades de liderança dos seus participantes, através de experiências, desafios, decisões que os confrontassem com a problemática socioambiental. Ao mesmo tempo, propunha-se disseminar e construir conteúdos e ferramentas que desenvolvessem as qualidades necessárias para a gestão socioambiental em quaisquer dos âmbitos em que este papel interfira na condução ou articulação de políticas, programas, projetos ou organizações.

O ineditismo da iniciativa, no âmbito da execução de uma condicionante de licenciamento ambiental de empreendimentos de Petróleo e Gás, bem como a riqueza de debates em torno dos temas trabalhados, tornaram evidente a necessidade do registro dos aprendizados gerados. Assim, este material educativo foi concebido como uma espécie de legado pedagógico do Programa. Um instrumento de apoio ao permanente processo de construção de conhecimentos entre pessoas da mesma geração e de gerações diferentes, em contextos sociopolíticos permeados por conflitos, como é o caso da Bacia de Campos, no Estado do Rio de Janeiro.

O panorama encontrado ensejou o entendimento de que havia a necessidade de formulações mais precisas no campo do fortalecimento da organização comunitária para o exercício da cidadania. A formulação de uma ideia que pudesse se contrapor aos modelos hegemônicos de ensino-aprendizagem foi uma das tensões que orientaram essa construção.

Estávamos diante da necessidade de fortalecimento dos sujeitos, uma vez que os processos vivenciados apontavam para a emergência de uma organização comunitária nas localidades de abrangência do Projeto que respondesse de forma mais efetiva às demandas do processo de Licenciamento Ambiental.

Em termos mais práticos, é importante ressaltar que, apesar do crescente consenso acerca da necessidade de fortalecer grupos sociais, não havia, entre nós, inicialmente, concordância substancial sobre um conceito para designar este movimento e menos ainda sobre como fazê-lo. Uma variedade de termos foi debatida: desenvolvimento organizacional, *capacity building* (literalmente, o desenvolvimento das capacidades de uma organização), desenvolvimento institucional, fortalecimento institucional etc. Apesar da grande variedade de conceitos em torno da questão, o Pró-Lideranças NEA-BC optou por trabalhar a partir de elementos mais próximos da educação não formal.

1- A iniciativa é realizada nos seguinte municípios do Estado do Rio de Janeiro: Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra e Saquarema.

Nos processos formativos, o conceito de aprender estava sempre associado a transformar informações em conhecimento; compreender, atribuir sentido; aceitar e tornar-se diferente. O desenvolvimento das pessoas foi sempre visto como resultante desse processo de construção e incremento das capacidades de atribuir significados e de ser significado, de pensar e agir, de interagir com o mundo, de apreender a diversidade e de se situar nela, de pertencer. É tornar-se outro, sem perder as construções mentais anteriores, em um processo de apropriação que transforma.

As bases para a construção de valores de pertencimento e responsabilidade, essenciais para a inserção cidadã, tanto na dimensão humana como nas dimensões sociais, representava a construção da identidade, a ação com autonomia e interdependência e a incorporação da diversidade. A educação, e não somente ela, está referida a este processo de construir capacidades. Ela tem o papel de transmitir a produção cultural da humanidade para uma contínua construção histórica, fundamentada no desenvolvimento das pessoas e das sociedades, sempre de forma intencional.

Esta compreensão de educação estava intimamente ligada às formulações presentes nos trabalhos desenvolvidos pelos educadores do IBAMA:

> [...] ao falar em educação, referimo-nos a processos os mais variados, enfatizando sua dimensão formal e não formal. Efetivamente, ela acontece em casa, em reuniões, nos sindicatos, nas igrejas, no interrelacionamento das pessoas. E, naturalmente, acontece também na escola.
>
> É uma Educação que toma o espaço da gestão ambiental como espaço pedagógico e procura concretizar, na prática da gestão ambiental pública e, em particular, no licenciamento, a efetivação dos princípios que devem reger a Administração Pública brasileira segundo o art. 37 da Constituição Federal. (QUINTAS et al., 2005, p. 3)

A articulação dos conceitos possibilitou adotar no Pró-Lideranças NEA-BC processos educativos, sobretudo não formais, detonadores de processos de construção de capacidades de liderança vinculada à apropriação cultural que cada indivíduo produz nas suas relações com as outras pessoas, com o seu entorno e com ele próprio, gerando significados que, além de serem individuais, são, sobretudo, sociais. A condução desta ação como atividade educacional teve a característica de apresentar conjuntos de proposições que, intencionalmente, provocaram aprendizagens de forma estruturada. Isto significa que, por diferentes caminhos, foram organizadas situações para que as pessoas se desenvolvessem.

Entendemos que este material educativo pode ajudar as comunidades a gerenciar sua própria aprendizagem (saber ser) e a relação do resultado dela numa intervenção real (saber fazer). Todo trabalho aqui produzido representa um instrumento impulsor da continuidade da produção do conhecimento e das práticas sociais geradas pelos comunitários.

Processos educacionais comunitários, não escolares, mas sistemáticos e sistematizados, são alternativas importantes para ampliação do repertório e das capacidades de operar com ele e articulá-lo com a vida pessoal e a vida cidadã. Atualmente, mobilizam os grupos sociais mais que a educação escolar e possibilitam aproximar a identidade de sentido entre educadores e educandos. Entretanto, para que tenham eficácia, precisam provocar reflexão sobre as atividades realizadas, as relações destas práticas com os processos de desenvolvimento local e sobre o seu significado.

Os saberes construídos por esses processos educacionais, decorrentes de atividades produzidas pelos próprios grupos ou provocadas no diálogo entre grupos externos ao território e apropriadas e resignificadas no âmbito deste, tendem a assumir uma função transformadora efetiva sempre que são produtos da relação dialógica entre a tomada de consciência dos saberes, fazeres e valores locais e o acesso aos saberes, fazeres e valores de outros âmbitos.

É nesse contexto que os registros dos aprendizados assumem um importante papel, reproduzindo conhecimentos em diferentes instâncias de organização, por diferentes grupos, em distintas localidades, que se articulam, pelo compartilhamento estruturado, na construção de um novo conhecimento que, por sua vez, é apropriado e recontextualizado no âmbito dos mesmos grupos, instâncias organizativas e localidades. A construção do conhecimento é a construção da liberdade e não há liberdade sem a possibilidade de escolha. As escolhas pressupõem um quadro de referências, um repertório, que só o acesso ao conhecimento amplo pode proporcionar. Esperamos que este material sirva de apoio a este processo.

Assim, este material educativo que você tem em mãos é parte de uma coleção composta de sete volumes que tratam dos seguintes temas: desenvolvimento, políticas públicas, participação, controle social, orçamento público, educação ambiental, royalties, direitos humanos e cidadania, sendo que o primeiro volume trata da abordagem metodológica e institucional do Pró-Lideranças NEA-BC. Desse modo, essa coleção busca sintetizar alguns dos processos educativos desenvolvidos no Pró-Lideranças, tornando-os acessíveis não só àqueles que fizeram parte do Programa, mas a todos os interessados em tomar parte no processo de gestão ambiental dos municípios.

Salienta-se que o tamanho e os objetivos deste material educativo impedem que certos temas sejam mais aprofundados. Por conta disso, para aqueles que se interessarem em compreender melhor determinado assunto tratado ao longo dos volumes temáticos (II a VII), criamos os quadros **Para saber mais**, onde indicamos alguns livros, filmes, sites e outras fontes de consulta para maior aprofundamento dos temas. Além disso, nos referidos volumes temáticos, inserimos quadros específicos, nos quais são destacados alguns conceitos ou aspectos relevantes sobre os respectivos temas, por entendermos que eles são fundamentais para uma compreensão mais crítica da realidade. E é esse um dos objetivos centrais do Pró-Lideranças NEA-BC. Destaca-se, ainda, que alguns momentos marcantes desse processo nas localidades podem ser evidenciados a partir das citações de participantes do Programa (destacadas por um marcador colorido), distribuídas ao longo dos textos desse material educativo.

Sumário

Introdução 9

1. O que são Políticas Públicas 10

2. As políticas públicas e suas fases 15

2.1. Formação da agenda 16

2.2. Formulação da política 17

2.3. Implementação da política 18

2.4.Avaliação da política 18

3. Perspectivas e desafios para as políticas públicas municipais 20

4. Participação e controle social 22

4.1. Iniciativa popular 23

4.2. Conselhos de gestão de políticas setoriais 24

4.3. Ação Civil Pública 25

4.4. Mandado de Segurança Coletivo 28

Introdução

No material educativo anterior, discutimos os modelos de desenvolvimento e de planejamento ao longo da história do país. No presente material, buscamos fornecer elementos que permitam compreender que quando um governo realiza um planejamento, traçando objetivos, ações, metas e estratégias, ele está, efetivamente, formulando políticas públicas e fazendo opções políticas que têm, em geral, fortes consequências para a vida dos cidadãos. Assim, consideramos que o planejamento em políticas públicas deve ser entendido como um processo de decisão, como uma construção política e social.

Para entender este processo, entretanto, é necessário primeiramente saber o que são as políticas públicas. Este tema será tratado na primeira seção, que aborda, além do conceito de políticas públicas, os seus tipos (redistributiva, distributiva e regulatória). Na segunda seção, discutimos o ciclo de políticas públicas com o objetivo de fornecer elementos que permitam a participação social em todas as suas etapas (formação da agenda, formulação da política, implementação e avaliação). Em seguida, apontamos alguns dos principais desafios para as políticas públicas municipais. Por último, na quarta seção, apresentamos alguns mecanismos de participação da sociedade nas políticas públicas, com especial atenção nos conselhos setoriais de gestão.

1 O que são Políticas Públicas

O interesse no estudo das **políticas públicas** ressurgiu no Brasil nas últimas décadas, em especial após a redemocratização do país na década de 1980[1], quando a retomada do regime democrático tornou possível submeter as ações do poder público à análise da sociedade. Neste período, diversos fatores foram determinantes para o ressurgimento do debate em torno das ações do Estado, tais como:

I. a mudança na concepção do papel do Estado, do *keynesianismo* (ou Estado de bem-estar social) para um Estado mínimo, nos moldes do ideário neoliberal, implicando a redução dos gastos com políticas sociais – o que se efetivou, no Brasil, nos moldes propostos por Bresser Pereira[2], a partir da Reforma do Estado, nos anos 1990;

II. a dificuldade, especialmente nos países em desenvolvimento e nas democracias recentes, de conceber e implementar políticas capazes de promover o desenvolvimento econômico e a inclusão social.

Existe, além disso, uma questão de legitimidade do Estado no contexto da crise social que marca a sociedade capitalista em escala global. Neste contexto, são priorizadas políticas públicas pontuais que buscam solucionar problemas isolados, em detrimento de políticas públicas que promovam um sistema universalista e garantidor dos direitos fundamentais e da cidadania.

1-As características deste período foram apresentadas no volume anterior – "Desenvolvimento: modelos experimentados ao longo da história do Brasil".

2-Bresser Pereira foi Ministro da Administração e Reforma do Estado (1995-1998) durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, quando iniciou a Reforma da Gestão Pública de 1995.

Para entender todo este debate, é necessário, entretanto, discutir o que se entende por políticas públicas. Existem diversas definições para o termo. A seguir, apresentamos duas que consideramos fundamentais para a discussão proposta no programa:

> "Soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos."[3]

> "O que o governo escolhe fazer ou não fazer, com todas as consequências de suas ações ou omissões."[4]

Abaixo, seguem algumas das conceituações feitas por comunitários durante o Pró-Lideranças:

- "São coisas que temos que ter no dia-a-dia e tem de ser exercida pelos governos e não são ensinados na escola. É um direito nosso que tem de ser exercido. Saneamento básico, saúde, educação."

- "O governo escolhe o que é de interesse ou não, a partir das influências políticas."

Alguns elementos são importantes nestas definições e merecem destaque:

Primeiro, a execução das políticas públicas é função dos governos nos diversos níveis – federal, estadual e municipal.

Segundo, estas ações dos governos devem fazer diferença. Ou seja, devem ter consequências e influenciar a vida da população.

3-Peters, 1986, apud Souza, 2006.

4-Dye, 1984, apud Souza.

A última definição apresentada traz uma reflexão interessante: a própria omissão do poder público em determinado setor tem consequências para a vida dos cidadãos e deve ser analisada criticamente.

Vale ressaltar que, apesar de os governos assumirem importante papel na execução das políticas, a sociedade como um todo tem relevante função na regulação desta atividade do Estado e na formulação das políticas públicas, podendo propor soluções ou mesmo dar exemplos claros de boas práticas que sejam adotadas pelo poder público e se tornem políticas públicas. Ou seja, alguns programas bem sucedidos realizados por ONGs ou por outras organizações da sociedade civil podem servir de exemplo para os governos, que têm a capacidade de replicá-los em maior escala, a partir de sua reformulação como política pública.

A seguir, apresentamos uma classificação das políticas públicas que contribui na compreensão das diferentes formas que um governo pode agir para promover a igualdade social, universalizar direitos, prestar serviços públicos e atender às demandas da população.

Tipos de políticas públicas: redistributiva, distributiva, regulatória[5]

As políticas públicas podem ser classificadas em diferentes modelos, segundo seus **objetivos**, a **fonte dos recursos para seu financiamento**, bem como seus **beneficiários**.

Seguindo estes critérios, as políticas públicas podem ser divididas em três diferentes tipos: (i) políticas públicas redistributivas; (ii) políticas públicas distributivas; (iii) políticas públicas regulatórias.

Assim, a definição destes três tipos vai depender da resposta a três perguntas fundamentais:

5-Esta seção, assim como os modelos esquemáticos dos tipos de políticas públicas, foi baseada em artigo de Sérgio Azevedo, 2011 (ver referências bibliográficas).

Políticas Públicas Redistributivas

O **objetivo** das **políticas públicas redistributivas** é redistribuir renda na forma de recursos ou na forma de financiamento de equipamentos e serviços públicos.

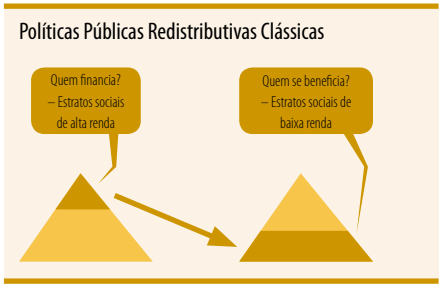
Assim, para que a renda seja **RE-distribuída**, o **financiamento** vem daqueles que possuem maior renda e os **beneficiados** são os estratos de menor renda. De forma geral, são beneficiados grandes grupos sociais.

A execução destas políticas normalmente é garantida por lei.

Você já parou para pensar onde é cobrado o IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) mais alto em sua cidade?

Um exemplo deste modelo de política pública nas cidades é a redução do IPTU (ou mesmo sua isenção) para as camadas sociais mais pobres e o aumento para os setores com maior renda, que vivem em bairros mais valorizados, em mansões ou apartamentos luxuosos. Ou seja, o poder público tributa mais aqueles que possuem maiores rendimentos e reduz os encargos dos mais pobres, sem que isso se reflita na redução da arrecadação geral. Dessa forma, o município arrecada recursos que devem ser usados no financiamento de políticas urbanas e sociais em todos os bairros da cidade, incluindo aqueles onde vivem os setores mais pobres da sociedade, promovendo uma melhoria da qualidade de vida destes grupos.

As políticas redistributivas podem ser de dois tipos: clássicas e brandas. As políticas redistributivas clássicas são aquelas em que os estratos sociais de alta renda são tributados diretamente para financiar políticas sociais, beneficiando os estratos sociais de mais baixa renda.



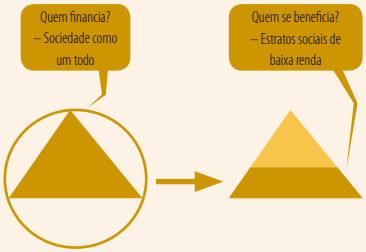
Como exemplo de política redistributiva clássica, temos as políticas de taxação de altas fortunas vinculadas a programas sociais para as classes populares (como programas de habitação de interesses social, saneamento ambiental para bairros pobres, saúde da família, educação básica, etc.).

A implantação de políticas que promovam a redistribuição de renda desta maneira enfrenta uma forte oposição dos grupos com rendimentos mais elevados, que se consideram prejudicados por tais políticas. Esses grupos normalmente conseguem exercer grande pressão sobre o poder público – prefeituras, parlamentares e outros – dificultando a viabilização das políticas redistributivas.

Em alguns casos, o desenho dessas políticas pode sofrer uma pequena alteração no que diz respeito à fonte de financiamento, reduzindo a oposição à sua aplicação. O poder público pode, por exemplo, financiá-las através de um orçamento já existente, compos-

to pela arrecadação de impostos de toda a sociedade, onde os grupos com renda mais alta têm uma maior contribuição, uma vez que a tributação é maior para aqueles que possuem maiores rendimentos. Quando isso ocorre, as políticas são denominadas redistributivas brandas.

Políticas Públicas Redistributivas Brandas



Outro exemplo bastante conhecido de política redistributiva são os programas de transferência direta de renda (ou renda mínima), como o Bolsa Família. Através do Bolsa Família, o poder público transfere recursos financeiros (uma "renda mínima") a famílias com baixos rendimentos, estabelecendo algumas condicionantes, tais como frequência escolar e compromisso com a vacinação infantil.

Para saber mais sobre o Programa Bolsa Família acesse:

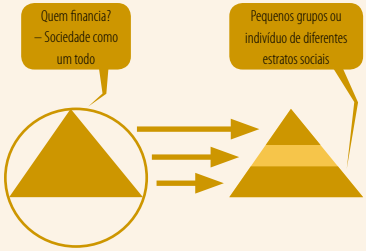
http://www.mds.gov.br/bolsafamilia

Políticas Públicas Distributivas

Enquanto as políticas públicas redistributivas beneficiam grandes grupos, as **políticas distributivas** atendem a demandas pontuais de pequenos grupos ou indivíduos de diferentes estratos sociais. As demandas atendidas por estas políticas, em geral, dizem respeito à oferta de equipamentos e serviços públicos.

Ao contrário das políticas redistributivas, a execução das políticas distributivas nem sempre é garantida por lei. Este tipo de política é financiado através do orçamento público, composto pela contribuição de toda a sociedade.

Políticas Públicas Distributivas



A maior parte das políticas públicas implantadas no Brasil se enquadra neste tipo. As políticas distributivas não costumam enfrentar grande oposição, uma vez que atendem a demandas pontuais e não promovem grande modificação da estrutura social.

A urbanização de uma favela, a pavimentação de uma rua ou a implantação de rede de esgotamento sanitário em determinado bairro são exemplos de políticas distributivas. Estas intervenções são, muitas vezes, utilizadas como moeda de troca nas eleições, caracterizando políticas clientelistas.

Você observa esse tipo de prática na sua cidade? De que forma?

Ainda que possam ser implementadas de forma clientelista, isso nem sempre acontece e alguns mecanismos de controle podem contribuir para a definição dos critérios destas políticas. Em um contexto de recursos limitados, por exemplo, como deve ser a escolha da rua a ser asfaltada ou da favela a ser urbanizada? Os critérios utilizados para tal escolha podem, inclusive, ser definidos em conjunto com a sociedade, nos conselhos setoriais. Essa definição conjunta (sociedade civil + governos) evita que as intervenções sejam "trocadas" por votos nas eleições. Assim, as políticas distributivas podem ser reguladas por uma lei, uma política regulatória, permitindo o controle social sobre sua implementação.

A população deve ficar atenta, pois a própria forma como coloca as suas demandas no espaço público pode favorecer que sejam concebidas apenas políticas distributivas, uma vez que as demandas são apresentadas desarticuladamente e de forma pontual.

Políticas Públicas Regulatórias

As **políticas públicas regulatórias** têm o objetivo de regular determinado setor, criando regras para o funcionamento de determinados serviços ou para a implantação de equipamentos urbanos. Ou seja, sob a forma de leis, estas políticas buscam regular a aplicação das políticas distributivas e redistributivas.

A lei de uso do solo e os planos diretores são exemplos de políticas públicas regulatórias que têm o objetivo de criar regras para o uso e ocupação do solo e para o desenvolvimento urbano.

Planos Diretores

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Sendo instituído por lei municipal, é uma política regulatória que tem como principal objetivo garantir a função social da cidade e da propriedade urbana, através da aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 2001). O Estatuto da Cidade é a lei que regulamenta os artigos da Constituição Federal que tratam da política urbana. Segundo as orientações do Governo Federal, os municípios tinham até 2007 para rever os planos diretores e adequá-los ao Estatuto.

A elaboração do Plano Diretor deve ser feita conjuntamente entre governo municipal e sociedade e, durante a elaboração do plano, os Poderes Legislativo e Executivo municipais devem garantir a realização de audiências públicas e debates para apresentação e discussão do texto.

Algumas características dos municípios tornam a elaboração do Plano Diretor obrigatória, da quais destacamos:

- municípios com mais de 20 mil habitantes;
- municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico.

O seu município se enquadra em alguma dessas categorias onde é obrigatória a elaboração do Plano Diretor? Você sabe se o Plano Diretor de seu município foi revisado e adequado às orientações do Estatuto da Cidade?

Para saber mais sobre o Estatuto da Cidade acesse:

http://www.citiesalliance.org/node/1948. Nesta página, é possível realizar o download completo da publicação "O Estatuto da Cidade Comentado", Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

Outro exemplo de política pública regulatória é a legislação que estabelece a obrigatoriedade de licenciamento ambiental para em-

preendimentos efetiva ou potencialmente poluidores e toda a sua regulamentação. A existência dessa política regulatória é o que fundamenta o Projeto NEA-BC, uma vez que a política de licenciamento ambiental determina que uma das medidas de mitigação pela instalação destes empreendimentos é a execução de um programa de educação ambiental. Além disso, fornece as diretrizes deste programa (o licenciamento ambiental será discutido mais detalhadamente em outros volumes desta coleção).

Para saber mais

Texto didático: Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. Sérgio Azevedo, 2011 (o texto faz parte do caderno didático Políticas Públicas e Direito à Cidade: programa interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Ação Urbana/Observatório das Metrópoles – IPPUR/UFRJ.).

Disponível em: http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/miolo_livro_curso_baixada.pdf

Livro: Políticas Públicas (Coleção Folha Explica). Marta M. Assumpção Rodrigues, 2010.

2 As políticas públicas e suas fases

Nem todos os problemas enfrentados pela sociedade geram uma política pública que tenha como objetivo sua resolução. O processo que vai desde o momento em que um problema se torna alvo de uma política pública até a avaliação da política implementada é denominado **ciclo da política pública.**

O ciclo das politicas públicas inclui as seguintes fases:

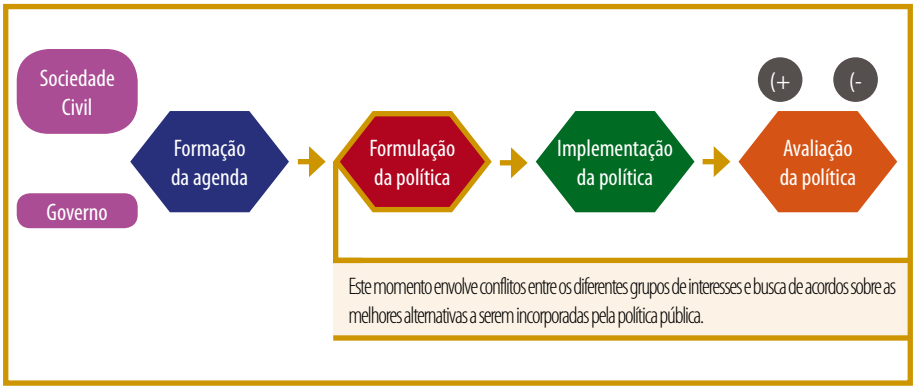
I. formação da agenda;

II. formulação da política;

III. implementação da política;

IV. avaliação da política.

Estas fases serão analisadas nas seções a seguir.



2.1 Formação da agenda

A primeira fase do ciclo de uma política pública é a **formação da agenda.** A agenda compreende o conjunto dos temas que serão debatidos por governos e sociedade com o objetivo de definição de quais problemas serão alvos da ação do poder público.

Para que uma situação seja atacada por meio de uma política pública, é necessário que, anteriormente, ela seja percebida como um problema. Assim, na agenda, as diversas situações adquirem status de problema público.

Porque alguns problemas recebem atenção do poder público e outros não?

Alguns autores fazem uma diferenciação entre três tipos de agenda:

- Agenda não governamental: contém temas que são considerados como problemas pela sociedade civil, mas que não recebem atenção do governo;
- Agenda governamental: inclui os problemas que são tratados pelo governo;
- Agenda de decisão: inclui apenas os problemas que serão objeto de alguma política pública ou ação governamental.

Para que uma situação considerada como problema pela população se torne objeto de reflexão dos governos – ou seja, para que um tema passe da agenda não governamental para a governamental –, é necessário que se dê visibilidade à situação.

Existem diversos meios pelos quais as autoridades podem tomar conhecimento das situações, mas a formulação de uma política pública que dê conta do problema (ou seja, a passagem da agenda governamental para a agenda de decisão) dependerá de diversos fatores, como vontade política, atuação dos grupos de pressão, tratamento do problema pela mídia, entre outros.

Neste ponto, vale destacar a importância da articulação da sociedade para apresentação de suas demandas e exigibilidade de direitos, fazendo com que sua agenda (agenda não governamental) seja incorporada pela agenda dos governantes e, assim, suas demandas sejam atendidas.

2.2 Formulação da política

Uma vez que certa situação-problema é incluída na agenda governamental, tem início a etapa da **formulação de alternativas.**

A formulação e escolha das alternativas a serem implementadas é um dos momentos mais importantes do ciclo da política. É quando os atores explicitam suas posições e suas preferências e quando há o embate político e cada ator usa de seu poder, de sua influência, para garantir que suas preferências sejam consideradas.

Como sabemos, na prática há casos em que as políticas atendem a interesses restritos de determinados setores e não passam por uma formação de agenda democrática, indo direto para sua formulação. O lobby exercido por empreiteiras pode, por exemplo, estimular a contratação de obras públicas desnecessárias para determinada localidade. Estas políticas, em geral, são orientadas por interesses privados ou corporativistas e esse processo pode ser permeado por práticas corruptas que burlam as decisões tomadas em esferas públicas.

"Muitas vezes as decisões dos gestores visam dar respostas a grupo econômicos dominantes. Por isso, a participação popular precisa ser efetiva."

O ato de decisão que compreende esta etapa envolve processos de conflito e a busca de acordos entre os atores com preferências distintas.

Alguns fatores contribuem para a escolha da melhor alternativa para solução do problema: a delimitação do problema deve ser clara e precisa, assim como devem ser apontadas, com maior precisão possível, as causas do problema.

Após a seleção da melhor alternativa, é preciso definir o **público-alvo** da política, os **objetivos** e as **ações do programa.** As ações devem estar focadas no combate às causas do problema para que a política tenha os resultados desejados.

Para cada uma das ações do programa devem ser estabelecidas metas e definido o orçamento. As metas dependerão tanto dos recursos disponíveis quanto da capacidade institucional do órgão executor da política.

Por fim, é necessário construir indicadores que permitam avaliar se as metas estabelecidas para cada uma das ações estão ou não sendo cumpridas. Ou seja, os indicadores permitirão medir o desempenho da política ao longo de sua execução e ao final do programa. Este tema será mais detalhado ao falarmos da etapa de avaliação da política.

2.3 Implementação da política

Durante a fase de implementação, a política é posta em prática. Antes, porém, é preciso que os órgãos da administração pública se planejem para executar a política, organizando os recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos envolvidos.

Ainda que a política tenha sido formulada em etapa anterior e suas ações já estejam definidas, durante a sua execução pode haver uma série de ajustes. Muitas vezes, o próprio problema que a política tenta solucionar, bem como os impactos das ações postas em prática, não é conhecido a fundo antes da fase da implementação. Outro fator que pode gerar ajustes no desenho da política é a negociação diária que os técnicos do governo precisam fazer com os diversos grupos para a viabilização das ações propostas.

Assim, considera-se que, de fato, a implementação pode mudar os rumos da política pública, uma vez que os técnicos que a executam estão em contato direto com a população, aprofundando seu conhecimento sobre o problema e sofrendo pressão de diversos grupos de interesse.

Por este motivo, os formuladores da política precisam estabelecer uma negociação contínua com os técnicos dos órgãos executores para garantir o comprometimento com o alcance das metas e a implementação da política nos moldes estabelecidos. Por outro lado, ressaltamos a importância de os formuladores estarem abertos a ouvir os técnicos que entram em contato direto com a população, a fim de promover eventuais ajustes necessários à garantia de bons resultados.

2.4 Avaliação da política

Existem diferentes formas de se avaliar as políticas públicas. O tipo da avaliação difere em relação ao momento em que a política é avaliada (antes, durante e após a implementação) e ao que se deseja avaliar (eficiência, eficácia, efetividade). O mais importante, entretanto, é estabelecer métodos e critérios de avaliação que permitam alcançar o objetivo da avaliação em questão.

A seguir, apresentaremos algumas destas formas de avaliação de políticas.

Diferentes momentos de avaliação

Avaliação antes da implementação

Quando a avaliação ocorre antes da execução da política, ela busca avaliar a viabilidade financeira e político-institucional do programa a ser executado. Podem ser analisadas, igualmente, as expectativas dos beneficiários.

Avaliação durante a implementação (ou avaliação intermediária)

A avaliação intermediária ocorre ao longo do processo de implementação da política pública, com o objetivo de realizar o acompanhamento de sua execução. Essa forma de avaliação busca responder às seguintes questões: (i) o público-alvo está sendo atendido conforme as metas estabelecidas? (ii) o cronograma está sendo cumprido? (iii) os recursos estão sendo alocados com eficiência?

A avaliação durante o processo de implementação deve permitir que sejam efetuados ajustes que contribuam para que o objetivo da política seja alcançado. Normalmente, é realizada pelos gerentes dos projetos em questão.

Avaliação após a implementação

A avaliação da política já implementada busca analisar em que medida o programa alcançou os resultados esperados. Nessa forma de avaliação, podem ser analisados também os resultados não esperados da política, que podem tanto ser positivos quanto negativos.

Eficiência, Eficácia e Efetividade

Eficiência

A avaliação da eficiência é uma avaliação do tipo custo-benefício. É mais utilizada na área econômica, onde se busca estabelecer uma relação entre os custos econômicos e os benefícios (eficiência instrumental). A partir desta perspectiva, uma boa política é aquela com a qual, com um mínimo de recursos, se alcança o máximo de resultados.

Esse tipo de avaliação, segundo a eficiência instrumental, não dá conta dos objetivos de uma política social. Na avaliação destas políticas, é comum o uso de critérios de eficiência política, que incluem a comparação dos custos sociais e políticos com os benefícios do programa.

Eficácia

A avaliação da eficácia diz respeito à analise do alcance das metas, ou seja, avalia se os resultados obtidos são superiores, iguais ou inferiores às metas estabelecidas para o programa.

Efetividade

A avaliação da efetividade está relacionada à análise das transformações ou impactos decorrentes da execução da política.

Apesar da importância da avaliação dos impactos da política, esta avaliação é extremamente complexa, uma vez que não é suficiente demonstrar que certas mudanças ocorreram na vida do público-alvo, mas é necessário estabelecer uma relação de causa e efeito entre as ações do programa e tais mudanças. Em outras palavras, é preciso demonstrar que as mudanças observadas não ocorreriam sem a execução do programa.

Avaliação Política X Avaliação da política

As formas de avaliação apresentadas anteriormente são formas clássicas de avaliação de políticas públicas. Atualmente, levanta-se, além da necessidade de avaliação segundo critérios de eficiência, eficácia e efetividade (com grande importância para a racionalização dos gastos públicos), a relevância de uma avaliação que dê conta dos mecanismos do processo decisório. Cada vez mais, desde a redemocratização do país, há uma compreensão que a gestão das políticas públicas deve ser feita pelos governos em conjunto com a sociedade, garantindo mecanismos de participação e controle social.

Alguns autores, como Figueiredo & Figueiredo (1986), propõem que seja efetuada, além da avaliação da política, uma avaliação política do programa. Esta compreende a avaliação crítica dos princípios e fundamentos que orientam determinada política e a elucidação das razões de sua escolha em um leque mais amplo de possibilidades de ação – ou seja, quais motivos tornam uma política prioritária para a alocação de recursos? Nas análises do processo decisório que antecede a política, quando são negociados seus objetivos, devem ser consideradas, ainda, a estrutura de carências e desigualdades que ela busca combater e as relações de poder (interesses afetados, formas de representação, mecanismos de participação etc.) nela expressas.

Na mesma perspectiva, Cardoso e Santos Junior (2006) argumentam que o fundamental na avaliação política é o estabelecimento dos critérios de avaliação, "baseados em alguma concepção de bem-estar e justiça social (em relação aos resultados) e de cidadania (em relação aos processos de formulação e implementação)".

Assim, nas análises mais atuais de políticas públicas, não basta provar que uma política obteve sucesso, atingindo suas metas e objetivos, mas as próprias metas e objetivos são passíveis de análise, bem como todo seu processo de formulação.

3 Perspectivas e desafios para as políticas públicas municipais

A partir da década de 1990, há uma progressiva descentralização e municipalização da gestão pública no Brasil, seguindo as orientações da Constituição Federal de 1988. Tal descentralização parte do princípio de que o poder municipal está mais próximo da população e conhece melhor as especificidades e carências enfrentadas por cada município. Entretanto, esse processo enfrenta grandes obstáculos, tais como:

I. as experiências de descentralização e municipalização da gestão se deparam com administrações municipais de cunho fortemente clientelista;

II. um contexto onde ainda prevalece o patrimonialismo urbano, com forte presença de interesses privados na estrutura estatal;

III. atuação setorial, com medidas mitigadoras de problemas específicos que são submetidos a um tratamento parcial, não integrado à dinâmica urbana como um todo e tampouco à dinâmica ambiental;

IV. baixa arrecadação de muitos municípios, que ainda dependem quase exclusivamente de repasses federais para poderem empreender suas políticas;

V. ausência de quadro técnico qualificado nos órgãos de municípios periféricos menos desenvolvidos;

VI. exclusão da sociedade civil do processo decisório;

VII. ausência de controle e avaliação.

Clientelismo X Universalismo de procedimentos

Clientelismo e Universalismo de procedimentos são dois modelos distintos de intervenção do Estado, que compreendem aspectos das etapas de formulação e implementação das políticas públicas.

O **clientelismo** pode ser visto como a versão moderna e urbana do coronelismo, presente no universo rural e baseado na relação de subordinação dos trabalhadores rurais aos coronéis (elite). Nas cidades, entretanto, a parcela da população que não encontra outros meios de se fazer ouvir no espaço público subordina-se a uma elite política, à qual se remete para conseguir o atendimento de suas demandas, gerando um padrão de intervenção do Estado personalizado e baseado na troca pessoal de bens e recursos. O atendimento das demandas desta parcela da população tem, em geral, como resultado, o apoio político àqueles identificados com os benefícios conquistados.

Ao contrário, no modelo denominado **universalismo de procedimentos** há o estabelecimento de critérios para o uso dos recursos públicos e para o atendimento das demandas da população. Assim, tanto a definição de políticas quanto dos critérios ou normas reguladoras da aplicação dos recursos são discutidas e definidas em espaços democraticamente constituídos. Para que funcione um sistema universalista na definição de políticas públicas, contribuem a existência de um espaço público de diálogo entre governos e sociedade civil e um grau elevado de associativismo, que permita o encaminhamento de demandas a partir de agendas programáticas mais amplas, combinando políticas regulatórias e redistributivas.

Apesar de serem muitos os desafios enfrentados para a execução de políticas públicas capazes de reverter o quadro de desigualdades do país e para a democratização da gestão pública, algumas experiências interessantes merecem destaque, tais como a implementação de conselhos setoriais, as conferências, debates, audiências e consultas públicas, entre outros. Na próxima seção, nos dedicaremos a discutir os espaços e mecanismos de participação da sociedade na gestão das políticas públicas.

4 Participação e controle social

Conceitualmente, o controle social compreende o espaço de acompanhamento da administração pública a partir da participação da sociedade civil, ou seja, é o controle das ações do governo por instituições e pessoas que não fazem parte da estrutura governamental. A participação da sociedade na fiscalização e controle do poder público é de extrema importância para garantir que suas demandas sejam atendidas e para evitar o mau uso dos recursos e da máquina pública pelos representantes eleitos.

Democracia representativa e participativa

> "Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente" (C.F. de 1988)

Como vimos anteriormente, no final da década de 1980 ocorreu no Brasil a transição do regime autoritário para um regime democrático. A característica desse novo regime mais facilmente percebida pelas pessoas é a possibilidade de escolha dos representantes nas eleições. Através do voto, que se tornou obrigatório para todos os cidadãos alfabetizados entre 18 e 70 anos, escolhemos os representantes do executivo federal, estadual e municipal e os legisladores destas esferas.

"Precisamos ter uma consciência política para votar no político certo para resolver sobre a execução dessas políticas. A gente gostaria de ser visto como cidadão."

Você costuma acompanhar o mandato dos candidatos eleitos? Na sua opinião, eles realmente representam seus eleitores?

Os limites de uma democracia representativa estão relacionados à questão da representação. Os candidatos, após eleitos, nem sempre buscam saber quais são as reivindicações daqueles que os elegeram, tampouco suas posições sobre os assuntos que estão sendo debatidos na esfera pública.

Exatamente devido ao reconhecimento de tais limites, no Brasil combinam-se os procedimentos da democracia representativa – eleições diretas para o legislativo e executivo – com elementos da democracia direta.

Diversas são as formas de participação da sociedade previstas na legislação brasileira:

- No que se refere à formulação das políticas públicas, a C.F. prevê, por exemplo, a possibilidade de apresentação de **projetos de lei de iniciativa popular.** Assim, através destes projetos, a população atua diretamente na formulação de políticas públicas regulatórias.

- Outra forma de a sociedade organizada participar da formulação de políticas públicas é através da participação nos **conselhos setoriais de gestão de políticas públicas.** Nos conselhos, representantes da sociedade civil e do governo têm a oportunidade de não apenas debater a formulação das políticas, mas também de acompanhar sua implementação.

- O **plebiscito** e o **referendo** são duas formas de participação direta da sociedade na formulação das políticas regulatórias (legislação), através das quais os governantes convocam a população a se manifestar sobre assunto de grande importância para o Estado e seus cidadãos.

- Alguns instrumentos jurídicos permitem que os cidadãos exerçam o controle e denunciem atos lesivos aos bens comuns, coletivos e ao patrimônio público, tais como a **Ação Civil Pública,** a **Ação Popular** e o **Mandado de Segurança Coletivo.**

- O conhecimento e controle do **orçamento público** é uma forma de os cidadãos acompanharem a implementação das políticas públicas e fiscalizarem o uso dos recursos pelos governantes.

Alguns destes mecanismos serão detalhados ao longo desta seção. O orçamento público será abordado em outro volume desta coleção.

4.1 Iniciativa popular

A iniciativa popular é um instrumento da democracia direta introduzido no Brasil a partir da Constituição de 1988, através do qual os cidadãos podem apresentar um projeto de lei ao Poder Público.

Segundo a Constituição Federal:

> A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento (1%) do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco (05) Estados, com não menos de três décimos por cento (0,3%) dos eleitores de cada um deles.

Na prática, se no Brasil existem cerca de 135 milhões de eleitores, para a apresentação de um projeto de lei de iniciativa popular é necessário que ele seja assinado por 1,35 milhão de eleitores, distribuídos por pelo menos cinco Estados (respeitando-se o mínimo de eleitores por Estado).

Apesar das dificuldades que estas exigências impõem, quatro projetos de iniciativa popular já se tornaram leis no Brasil. O Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei nº 11.124, de 2005), por exemplo, é fruto da mobilização da sociedade e, em especial, dos movimentos nacionais por moradia.

A iniciativa popular no âmbito municipal depende de normas complementares estabelecidas na Lei Orgânica Municipal. A Constituição determina, nestes casos, a necessidade de manifestação de cinco por cento (5%) do eleitorado.

Você sabe se em seu município existe alguma lei aprovada a partir da apresentação de projeto de iniciativa popular? Na sua opinião, quais são as causas capazes de mobilizar os moradores da sua cidade na elaboração de um projeto de iniciativa popular?

4.2 Conselhos de gestão de políticas setoriais

Os conselhos são espaços de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas e neles devem ser discutidas as políticas municipais referentes ao setor do conselho: o conselho municipal da cidade deve discutir as políticas urbanas; o conselho de saúde, a política de saúde; o conselho de meio ambiente, a política ambiental e assim por diante.

Inicialmente institucionalizados no nível federal, de acordo com as orientações da Constituição Federal, passam, em seguida, a ser instituídos em todos os níveis de governo. A vinculação do repasse de recursos federais à instituição dos conselhos municipais acelera o processo de criação destes espaços no nível local. A instituição de um conselho municipal depende de uma lei municipal que, além de instituir este espaço, deve definir suas atribuições, sua composição e se ele será **consultivo** ou **deliberativo**. As atribuições do conselho podem variar entre os municípios, podendo compreender, inclusive, a aprovação do orçamento municipal para o setor.

Os conselhos são constituídos por representantes do governo e da sociedade civil organizada, com composição, em geral, paritária (metade dos componentes pertencentes ao poder público e metade à sociedade civil). Em alguns casos, o setor empresarial e a classe dos trabalhadores do setor também podem possuir representação no conselho. A participação é voluntária, não remunerada e motivada pela vontade dos conselheiros de fazerem parte da vida pública de seu município. Os conselhos têm autonomia para definirem sua dinâmica interna e regras de funcionamento, o que deve ser estabelecido, evidentemente, com a participação de todos os setores que os compõem.

Em relação às atribuições destes espaços, apesar de elas poderem variar entre os municípios e diferentes setores, um ponto importante é que eles podem ser consultivos

ou deliberativos. Segundo estudos sobre os conselhos setoriais no Brasil (Santos Junior, Ribeiro, Azevedo, 2004), a maioria é deliberativa e permanente, tendo como atribuições a deliberação sobre as diretrizes das políticas temáticas, a aprovação de normas e regulação das ações dos governos e a aprovação da proposta orçamentária para o setor, incidindo, assim, na definição de prioridades e na formulação de políticas públicas regulatórias. Ou seja, os conselhos têm relevância em todas as etapas de gestão de uma política pública, desde sua formulação até sua implementação.

Apesar da institucionalização de grande número de conselhos municipais no Brasil, o funcionamento dos mesmos ainda enfrenta alguns desafios.

Principais desafios relacionados à atuação do Poder Público Municipal

Existe uma centralidade no papel exercido pelo Executivo municipal no funcionamento dos conselhos, inclusive em relação à estrutura material e organizacional oferecida, como o local para as reuniões e materiais porventura necessários ao bom andamento das mesmas. Além disso, a determinação em compartilhar as informações e decisões com os demais segmentos incide diretamente sobre o maior ou menor poder decisório dessa instância democrática.

Principais desafios relacionados à organização da sociedade civil

O perfil associativo da comunidade é um fator fundamental na maior ou menor representatividade destes espaços. Uma vez que apenas os segmentos sociais organizados têm participação nos conselhos, é possível que os segmentos menos vulneráveis, por terem menor grau de associativismo, tenham pequena capacidade de expressão de seus interesses nos conselhos setoriais. É importante ressaltar que o baixo grau de associativismo é uma característica que possui raízes históricas e não está presente apenas entre os setores menos favorecidos, representando grande desafio ao aprofundamento da democracia no país.

Você já procurou saber quais são os conselhos setoriais instituídos em seu município? Com qual frequência eles se reúnem? Come se dá a participação da sociedade civil?

4.3 Ação Civil Pública

A Ação Civil Pública é um instrumento de defesa dos interesses da coletividade visando à proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, constituindo-se, assim, como um mecanismo de controle social.

Assim, a Ação Civil Pública pode ser usada na defesa:

- do meio ambiente;
- dos bens de valor artístico, estético, histórico e paisagístico;
- do direito do consumidor;
- de qualquer outro interesse difuso ou coletivo;
- por infração da ordem econômica.

A Ação Civil Pública pode ser proposta:

- pelo Ministério Público;
- pela Defensoria Pública;
- pela União, Estados e Municípios;
- por autarquia, empresa pública, fundação ou sociedade de economia mista;
- por associação constituída a pelo menos um (01) ano e que inclua, entre suas finalidades, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Para saber mais

Lei nº 7347, de 1985.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm

Ministério Público, direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos

O Ministério Público define-se como órgão constitucional autônomo, inserido entre as funções essenciais à prestação jurisdicional, incumbido de zelar pela defesa da ordem jurídica, dos interesses sociais e individuais indisponíveis e do próprio regime democrático. O Ministério Público não se subordina a nenhum dos três Poderes nem pode ser identificado simplesmente como o titular da ação penal pública. Cumpre uma função de controle e uma função de promoção ativa de interesses protegidos pelo direito positivo.

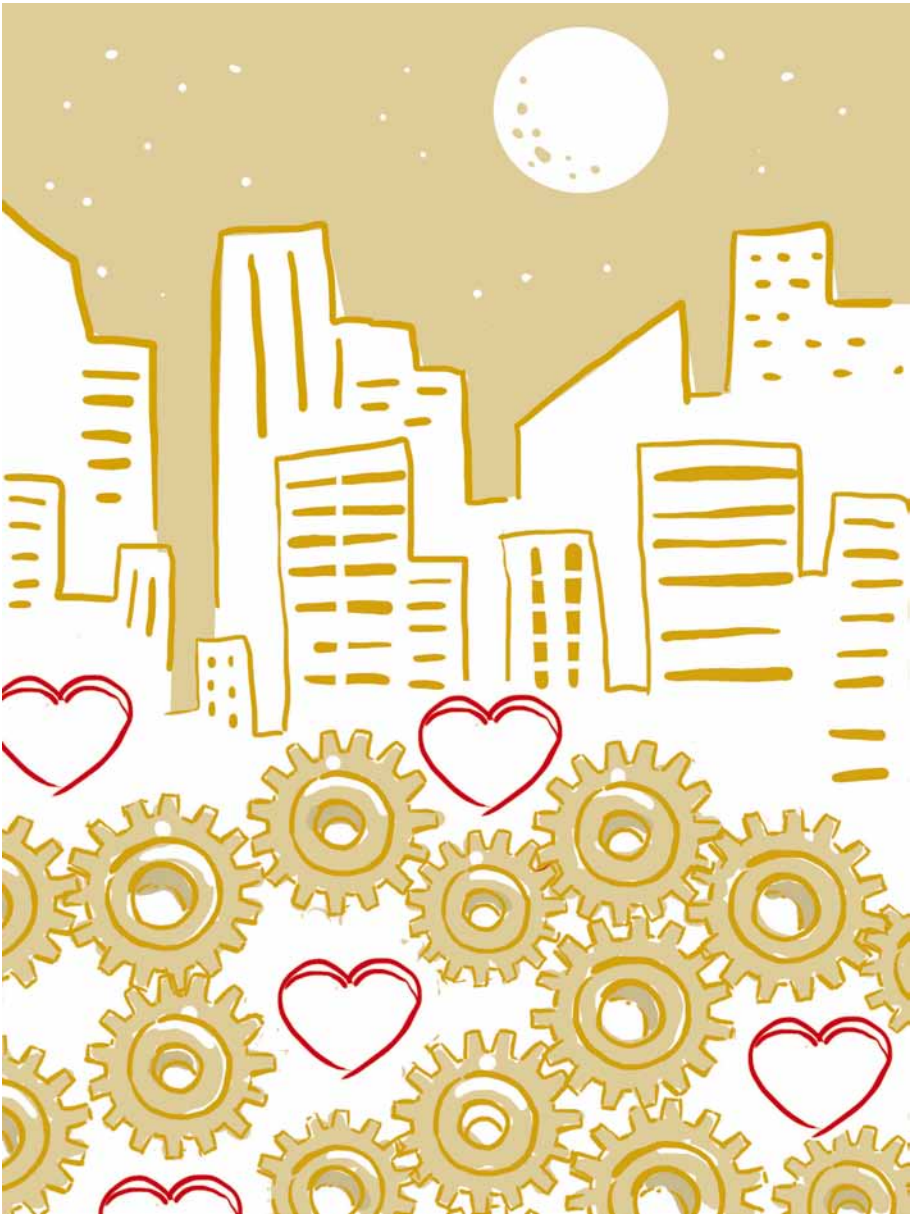
Nessa linha, incumbe ao Ministério Público a defesa dos direitos ou interesses coletivos, difusos e individuais homogêneos.

Os interesses ou direitos coletivos são aqueles inerentes a um conjunto determinado de pessoas. São indivisíveis, no qual existe uma relação jurídica base entre os membros do grupo ou com a parte que pratica o ato lesivo, pois fazem parte de um grupo, categoria ou classe. Por exemplo, o aumento indevido de prestações de planos de saúde pode ser judicializado coletivamente. A sentença contra os planos de saúde que infringiram determinadas regras beneficiará, neste caso, todos aqueles que vinham sendo lesados pelos planos. Alguns direitos sociais, ainda que sejam individuais juridicamente, podem ser coletivos na realidade social. Por exemplo, um grupo de pessoas que sofra ameaça de despejo por conta de alguma intervenção privada ou pública pode mover uma ação coletiva para a garantia do direito à moradia. Neste caso, há um reconhecimento da dimensão coletiva do conflito – mesmo que o direito à propriedade seja individual – e o grupo de pessoas é facilmente identificado: moradores ameaçados de despejo.

Por outro lado, os direitos difusos são aqueles direitos de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, não podendo, portanto, ser atribuídos a um grupo determinado de pessoas, pois dizem respeito a toda a sociedade. Assim, tais direitos ou interesses dizem respeito a um conjunto indeterminado de cidadãos, entre os quais não existe qualquer vínculo jurídico, e a reparação do prejuízo sofrido ou direito lesado não pode ser quantificada ou divisível. É o caso do direito ao meio ambiente: um dano ambiental afeta, direta ou indiretamente, toda a sociedade, ainda que determinados grupos possam ser mais afetados diretamente. O mesmo ocorre com os bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Já os direitos ou interesses individuais homogêneos dizem respeito a titulares determinados ou determináveis e o prejuízo sofrido é divisível, sendo decorrentes de uma origem comum. Pode-se citar como exemplo o caso de consórcios. Nestes, o direito a receber por perdas e danos é proporcional aos valores despendidos por cada consorciado no pagamento das suas prestações, apesar de a ilegalidade ser comum para todos que possuem tal direito.

A Ação Civil Pública é um instrumento à disposição do Ministério Público e da sociedade civil organizada para a defesa desses direitos.



4.4 Mandado de Segurança Coletivo

O mandado de segurança coletivo, assim como a ação civil pública, pode ser utilizado na defesa dos direitos coletivos. Está previsto na Constituição de 1988, em seu art.5°, LXX, bem como na Lei 12.016/09, tratando-se de instrumento para proteção de direito líquido e certo pertencente a uma coletividade ou categoria de pessoas, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que houver ilegalidade ou abuso de poder perpetrado por autoridade pública. Seu uso evita uma série de ações idênticas, propostas por cada membro do grupo, permitindo uma defesa coletiva.

Cabe ressaltar que direito líquido e certo é aquele no qual a sua prova é pré-constituída ao manuseio do referido instrumento de defesa, ou seja, seria o direito evidente de imediato, insuscetível de controvérsia, reconhecível sem demora, vinculado a fatos e situações comprovadas de imediato.

O mandado de segurança coletivo protege os direitos coletivos e individuais homogêneos e, apesar de não se referir explicitamente aos direitos difusos, parte significativa da literatura jurídica admite o seu uso para tal finalidade.

O mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados.

Para saber mais

Glossário Jurídico do Supremo Tribunal Federal

Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/glossario/

***

Neste material educativo, buscamos, através do fornecimento de elementos para a compreensão dos diferentes modelos de políticas públicas e das formas de participação da sociedade na gestão pública, fortalecer a atuação da sociedade civil na busca do atendimento de suas demandas.

Ressaltamos que é fundamental compreender que os diferentes atores (ou grupos de interesse) buscarão influenciar as decisões governamentais a respeito das políticas, disputando a alocação de recursos naquelas áreas de seu interesse.

Assim, as práticas governamentais vão depender não apenas de orientações partidárias, mas também das condições do jogo político, das capacidades e dos recursos reunidos e utilizados pelos diversos segmentos sociais em suas estratégias. Atualmente, os espaços institucionalizados de diálogo entre poder público e sociedade civil abrem grandes perspectivas para este jogo político e para o aprofundamento das práticas democráticas nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

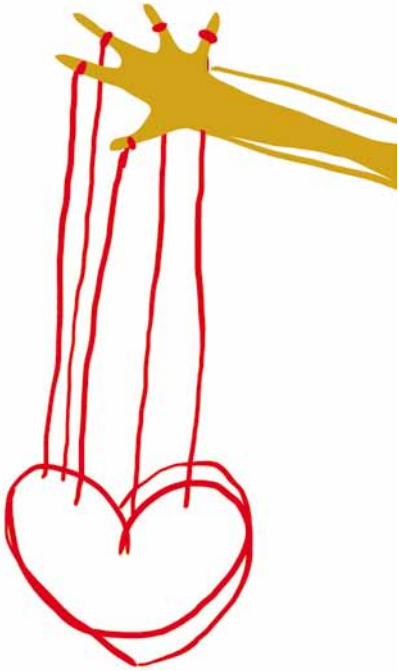
Acreditamos, ainda, que a construção das bases de um desenvolvimento não predatório da natureza e que promova a justiça social depende da capacidade de organização

da sociedade e de sua criatividade e organização para apresentação de alternativas de políticas públicas que promovam a justiça social e a sustentabilidade ambiental no país. Esperamos que este material educativo seja útil na sua atuação e na de seus companheiros nos espaços públicos em benefício da sua comunidade!

Desdobramentos da abordagem do tema no Pró-Lideranças NEA-BC

Dando continuidade ao conteúdo trabalhado no segundo módulo do Pró-Lideranças NEA-BC, buscou-se estimular os participantes a prosseguir o debate sobre as políticas públicas com foco nas políticas locais, através da atividade intitulada *Prazer de Casa: o papel das políticas públicas no desenvolvimento local,* constituído pelas seguintes etapas:

- Enumerar, de forma participativa, os conflitos socioambientais observados localmente;
- Selecionar os três conflitos mais graves e identificar as instâncias de poder público competentes para o caso de cada um deles;
- Pesquisar, junto a estas instâncias e outras fontes, o conjunto de políticas associadas a cada conflito;
- Identificar, no conjunto de políticas encontradas, suas falhas ou disfunções, responsáveis por agravar os conflitos enumerados;
- Apontar, dentre estas ou outras políticas locais identificadas, aquelas que podem ser instrumentos para promover o desenvolvimento local que se quer.



Referências

AZEVEDO, Sérgio. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: Políticas Públicas e Direito à Cidade – Programa Interdisciplinar de formação de agentes sociais e conselheiros municipais. Rio de Janeiro, Letra Capital, 2011.

BRASIL. Constituição Federal. 1988. Disponível em: http://www.senado.gov.br/legislacao/const/

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle. Cadernos MARE da Reforma do Estado. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1997.

CARDOSO, Adauto e SANTOS JUNIOR, Orlando. Avaliação de Políticas Públicas: notas na perspectiva da gestão democrática e da ampliação da cidadania. In: OLIVEIRA & NASCIMENTO (Orgs.). Cidades Sustentáveis: políticas públicas para o desenvolvimento. Goiânia, Ed.UCG, 2006.

CASTRO, Maria Helena. Avaliação de políticas e programas Sociais. In: Cadernos de Pesquisa, Unicamp, nº 12, 1989.

FIGUEIREDO, Marcus Faria & FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. São Paulo, IDESP, 1986.

Lei nº 7347 de 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm

Ministério das Cidades. O Estatuto da Cidade Comentado. Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

PROGRAMA DE FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE LIDERANÇAS – NEA-BC. Módulo II: Políticas Públicas: o que são, qual sua importância na vida da população e como vincular ao desenvolvimento sustentável? Petrobras, Participar, 2011.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. São Paulo: Coleção Folha Explica, 2010.

SANTOS JUNIOR, Orlando; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sérgio de. Governança Democrática e Poder Local: as experiências dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro, Revan, 2004.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

Coleção Organização Comunitária e Incidência em Políticas Públicas

Políticas Públicas: formulação, acompanhamento e participação social

Volume III

Realização

Órgão Licenciador

A realização do Projeto NEA-BC é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.

Pró-Lideranças NEA-BC

Programas de Educação Ambiental, a partir do viés educacional proposto pela CGPEG/IBAMA, preconizam um movimento permanente de busca por ambientes participativos de aprendizagem. Estas iniciativas representam uma realidade relativamente recente na história da indústria do Petróleo, e também na trajetória da PETROBRAS. O processo de licenciamento ambiental vem se constituindo em campo privilegiado de aprendizado, além de requerer a interação entre múltiplos saberes ou áreas de atuação. Nesse contexto, as condicionantes legais vêm desafiando a sensibilidade e o talento dos quadros corporativos para o estabelecimento de relacionamentos mais positivos com a comunidade, o poder público e os órgãos ambientais. Este material representa parte do conhecimento sistematizado pela equipe da PARTICIPAR – Desenvolvimento e Avaliação de Projetos neste processo de aprendizagem.

Uma boa leitura!

Antônio Nascimento
Jean Marcelo Costa
Suyá Quintslr
Ana Tolino
Emanuelle Silva
Marcelo Arouca
Marina Mendonça