

XXX Congresso Internacional da ALAS

Costa Rica, 29 de novembro a 04 de dezembro de 2015

Gt 19 – Acciones Coletivas y Movimientos Sociales

Policys networks e a atuação do Conselho de desenvolvimento e participação da comunidade negra do Rio Grande do Sulⁱ

Luciana Garcia de Mello

Profa. Dra Departamento de Sociologia - UFRGS

E-mail: lusociais@yahoo.com.br

Resumo

Esse artigo tem como objeto a relação entre as *policys networks* estabelecidas pelo Conselho de Desenvolvimento do Negro do RS (CODENE) – bem como sua estrutura institucional – e a configuração da política racial brasileira. O conceito de *policy networks* diz respeito às interações das diferentes instituições e grupos estatais e não-estatais na gênese e na implementação de uma determinada *policy*. Já a abordagem neo-institucional sublinha a importância das instituições e dos estilos de comportamento político. Logo, enfatizam-se aspectos culturais, padrões de comportamento político, entre outros elementos. Através de entrevistas e observação participante buscou-se analisar de que forma ocorre o processo de interação para a construção de políticas raciais no CODENE e em que medida o arranjo institucional aparece como um elemento limitador das ações dos atores políticos.

Palavras chave: *policy networks*; política racial; neo-institucionalismo;

Abstract

The article examines the relationship between the *policys networks* established by the Conselho de Desenvolvimento do Negro – RS (CODENE) – as well as its institutional structure – and the Brazilian racial policy setting. The concept of *policy networks* concerns the interactions of different institutions and state and non-state groups in the implementation of a policy. Already, the neo-institucional approach emphasises the importance of institutions and of styles of political behavior. Soon,

emphasize cultural aspects, patterns of political behavior, among other elements. Through interviews and participant observation sought to examine how the process of interaction for the construction of racial policies in CODENE and how the institutional arrangement appears as an element of the actions of limiting political actors.

Keywords: policy networks; racial politics; neo-institutionalism;

Resumen

Este artículo trata sobre la relación entre las redes políticas establecidas por el Conselho de Desenvolvimento do Negro/RS (CODENE) – así como su estructura institucional – y el ajuste de la política racial. El concepto de *policy networks* se refiere a las interacciones de las diferentes instituciones y estado y los grupos estatales e no estatales en la implementación de una *policy*. Mientras, el enfoque neo-institucional hace hincapié en la importancia de las instituciones y de estilos de comportamiento político. Lo que destaca los aspectos culturales, patrones de comportamiento político, entre otros elementos. La realización de entrevistas y observación participante trataron de examinar el proceso de interacción para la construcción de políticas raciales en CODENE; y cómo la disposición institucional es un elemento de prescripción de las acciones de los actores políticos.

Palabras clave: policy networks; política racial; nuevo institucionalismo;

Apresentação

O foco desse artigo é a relação entre as *politics networks* estabelecidas pelos integrantes do Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra do Rio Grande do Sul (CODENE/RS) e a configuração da política racial. Ao mesmo tempo, o trabalho também analisa a importância da estrutura institucional para a consecução dos objetivos desse conselho.

Como já afirmaram Jaccoud e Beghin (2002), o Brasil não possui uma política racial se assim entendermos um conjunto coordenado e bem orientado de ações. O país apresenta algumas iniciativas e políticas específicas que permitem identificar a

construção de um perfil de ação. É possível adotar a periodização das políticas raciais no Brasil proposta por Jaccoud (2008). Assim, entre os anos 1980 e 2000, identificam-se três gerações de iniciativas. A primeira geração coincide com o processo de redemocratização, período marcadamente orientado para o tema da promoção da cultura negra e de valorização de sua contribuição para o país. A segunda geração tem início no final da década de 1980 e é marcada pela intensificação do combate à discriminação e ao racismo por meio de sua criminalização. A terceira geração surge em meados da década de 1990 e tem por objetivo combater a discriminação através de políticas públicas.

A primeira geração tem como característica mais marcante a busca de valorização da comunidade negra. Já a segunda geração é marcada por um combate mais intenso ao racismo. Trata-se do período em que os instrumentos jurídicos começam a ser aperfeiçoados, como atesta a substituição da Lei Caó e as mudanças na Constituição de 1988, quando ficou definido que cabe ao Estado assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais; e a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça foram considerados valores supremos de uma sociedade justa, fraterna, pluralista e sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e sem qualquer forma de discriminação. Outro fator importante é que o Estado brasileiro passa a repudiar oficialmente o racismo, classificando-o como crime inafiançável. Todavia, em matéria de direitos, nada foi mais importante que a criação da figura jurídica dos remanescentes de quilombos, reconhecendo a propriedade de suas terras. Também na década de 1980, diversas ações foram implementadas para resgatar e preservar os símbolos da cultura negra: em 1987, o governo José Sarney criou o Programa Nacional do Centenário da Abolição da Escravatura e em 1988 foi criada a Fundação Cultural Palmares, vinculada ao “Ministério da Cultura”, para defender os interesses da população negra, conforme Jaccoud e Beghin (2002).

A terceira geração é marcada pelas iniciativas dos governos estaduais, tais como a criação da Secretaria de Defesa e Promoção das Populações Negras e a primeira delegacia especializada em crimes raciais (localizada na cidade do Rio de Janeiro). Em São Paulo, Sergipe e Distrito Federal também foi criado o mesmo tipo de delegacia. Surgiram ainda nesse período os Conselhos de Desenvolvimento do Negro (CODENE). Atualmente, doze estados brasileiros possuem esse tipo de conselho. Contudo, somente quatro unidades da federação contam com um plano de promoção da igualdade: Acre, Pará, Goiás e Maranhão. Outra característica da política racial brasileira que começou a

se desenhar na década de 1980 é a realização de diagnósticos sobre a desigualdade e a discriminação. Finalmente, em 1995, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, são propostas ações afirmativas a favor dos negros e é criado, por decreto presidencial, o Grupo de Trabalho Interministerial de Valorização da População Negra (GTI População Negra), ligado ao Ministério da Justiça.

De acordo com Jaccoud (2008), nos anos 2000 as iniciativas começam a ganhar relevo, tanto no governo federal como nas universidades e nos ministérios. Um dos fatores mais emblemáticos foi a criação da Secretária Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), em 2003. Essa secretaria é responsável por: a) acompanhar e coordenar políticas de diferentes ministérios e de outros órgãos do governo federal para a promoção da igualdade racial; b) articular, promover, acompanhar a execução de diversos programas de cooperação com organismos públicos e privados, nacionais e internacionais; c) acompanhar e promover o cumprimento de acordos e convenções internacionais assinadas pelo Brasil relativas à promoção da igualdade racial e combate ao racismo. Para fortalecer o diálogo com Estados e municípios, a SEPPIR criou o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (FIPIR), que promove uma ação entre as três esferas para articular, planejar e levar adiante as ações. Atualmente, estão vinculados ao fórum todos os estados, o Distrito Federal e 525 municípios, entre os quais 248 criaram organismos ou designaram gestores para a implementação das políticas de promoção da igualdade. Os estados têm autonomia para desenvolver suas ações, mas se pode perceber nitidamente que a maioria delas está voltada para o plano cultural, sobretudo, para o resgate de elementos que simbolizam a religião afro-brasileira e a música. Há também algumas ações relacionadas à capacitação dos indivíduos. Percebe-se também que o foco privilegiado das ações são os negros das classes sociais menos favorecidas e a população quilombola. Três estados destacam-se pelo volume de proposições: São Paulo, Minas Gerais e Goiás.

Deve-se salientar que a política racial no Brasil apresenta uma série de problemas. Jaccoud sublinha que a maior parte das iniciativas pode ser classificada como esporádica ou pontual e os obstáculos são significativos. Além disso, as iniciativas muitas vezes são marcadas pela falta de continuidade, de recursos ou de abrangência e inexistente uma estratégia comum entre os diversos agentes envolvidos. Na concepção de Jaccoud, os dois grandes desafios no campo das políticas públicas para a igualdade racial são: enfrentar as dificuldades que se apresentam face à consolidação da temática

da desigualdade e da discriminação, tanto na agenda pública quanto no espaço do governo; e, segundo, integrar e ampliar as iniciativas em curso. É preciso acrescentar que a batalha judicial vem sendo a mais inglória para a população negra – a ideia de que o problema dos negros é uma questão de justiça social parece ter pouco reconhecimento no sistema judiciário. Já Guimarães (2006) aponta para outro aspecto e, apesar da afirmação ter sido realizada inicialmente em 2001, parece-nos que ela ainda é válida. O autor menciona que, em relação às demandas do movimento negro realizadas entre 1985 e 2000, algumas reivindicações encontram respostas rápidas por parte do Estado, sobretudo aquelas que podem caber mais facilmente na matriz de nacionalidade, cujo teor é o sincretismo das três raças. Já as demandas para resolver os problemas de desigualdade racial ainda são alvo de grandes debates e discussões (sistema de cotas no mercado de trabalho, por exemplo).

Pode-se constatar, pelo que foi exposto, que há uma série de críticas em relação à política racial brasileira (entendida como as ações até então propostas). Assim, cumpre indagar como os órgãos responsáveis pela construção dessas políticas e, de forma mais específica o CODENE/RS conduz os processos de construção das políticas públicas nessa área? Indaga-se ainda de que forma ocorre o processo de interação para a construção de políticas raciais no CODENE/RS e em que medida o arranjo institucional aparece como um elemento limitador das ações dos atores políticos?

Nesse artigo, apresentamos na primeira etapa uma breve discussão sobre a abordagem das *policys networks*; na segunda etapa, realizamos uma exposição sobre o funcionamento e a estrutura do CODENE/RS e demonstramos a pertinência da abordagem sobre redes para a análise desse objeto de estudo; e, por fim, discutimos alguns resultados preliminares do trabalho.

A abordagem das redes em políticas públicas

Como destacam Boltanski e Chiapello (2009), desde os anos 1970, a noção de rede começou a ser alvo de grande atenção, ficando no cerne de um elevado número de estudos teóricos e empíricos de diferentes áreas. O desenvolvimento teórico do conceito de redes está relacionado a diversos fatores, mas pode-se citar o aprofundamento do processo de globalização e a revolução na área da tecnologia da informação e da

comunicação como elementos centrais. Para Castells (1999) todas as sociedades atuais são de algum modo informacionais, pois tem em comum o fato de que a geração, o processamento e a transmissão da informação tornam-se as fontes fundamentais de produtividade e poder devido às novas condições tecnológicas. Na sociedade informacional, a informação é a própria matéria prima e as novas tecnologias têm alta penetrabilidade social. Essas novas tecnologias possibilitaram o estreitamento das relações dos sistemas e das organizações sociais. Importante também é a ideia de flexibilidade e a capacidade de se reconfigurar, reorganizar. Daí a noção de redes.

O paradigma das redes vem se desenvolvendo a partir de diferentes correntes teóricas. Mas, de modo muito geral, como Boltanski e Chiapello (2009) explicam, a formação desse paradigma está ligada ao interesse crescente pelas propriedades relacionais em oposição às propriedades substancialmente ligadas a seres que elas definiriam em si. Particularmente relevante para essa pesquisa nos parece a abordagem francesa. Boltanski e Chiapello (2009) informam que nesse país o interesse das ciências humanas pelas representações em rede surgiu durante os anos 1960 a partir da filosofia. A referência a esse conceito foi associada à busca de modalidades de totalizações que não alterassem de forma significativa a singularidade das relações identificadas e dos seres que estavam conectados. Rompe-se com as tentativas de categorizações e classificações em tipos, classes, estruturas e outros conceitos correlatos. A abordagem de redes mantém uma relação complexa com o estruturalismo, pois, ao mesmo tempo em que enfatiza as propriedades relacionais, não se coloca como tarefa identificar as estruturas originais a partir das quais ocorrem as transformações.

O recurso à noção de redes resulta, assim, da ambição de propor formulações e modelos bem gerais, capazes de associar quaisquer gênero de seres, sem necessariamente especificar sua natureza, que é tratada como uma propriedade emergente da própria rede. No entanto, esse mundo reticular não é tratado como um caos. A análise deve poder identificar nele relações mais estáveis que outras, caminhos preferenciais, interligações” (Boltanski e Chiapello, 2009, p. 181).

A questão principal ou uma delas é de que forma essa conectividade generalizada pode realizar-se. As metáforas com a comunicação são centrais – as abordagens falam em espaços abertos, sem fronteiras, centros e sequer pontos fixos. Nesses espaços os seres são constituídos pelas relações que estabelecem e de acordo com os acontecimentos.

De modo mais específico, a abordagem de redes na área de políticas públicas está relacionada às transformações e a evolução teórica na ciência política. De acordo com

Klijn (1998), as raízes teóricas da discussão sobre redes de políticas públicas podem ser encontradas na ciência política, na ciência organizacional e na epistemologia. Até os anos 1940 e 1950, predominavam nas análises o enfoque da escolha racional. Nessa abordagem, para tomar suas decisões o ator faria um esquadramento sistemático de todas as políticas possíveis; em seguida, analisaria as consequências de cada alternativa possível para optar por uma ação política que servisse a metas e objetivos previamente definidos. Esse modelo considera que os processos de política pública teriam uma sequência fixa e pré-definida: formulação, decisão e implantação. Assim, os tomadores de decisão poderiam escolher racionalmente como agir. Ainda de acordo com Klijn (1998), Simon e Lindblom criticaram esse enfoque, sublinhando que a racionalidade era necessariamente limitada, entre outros motivos, porque era impossível uma situação em que se tivesse acesso a todas as informações.

Nos anos 1970, as teorias começam a enfatizar que a política pública é o resultado da interação de vários atores, que tentam influenciar o processo político para a direção que melhor lhes convier. Se o enfoque da escolha racional estava mais focado na escolha ou na decisão propriamente dita, o enfoque processual, conforme Klijn (1998), enfatiza o processo de construção e elaboração da política pública. Assim, a complexidade dos processos torna-se alvo principal de investigação.

Esta complejidad se debe a una gran cantidad de factores, i.e. que diferentes actores intentan influir en el proceso, que los actores no tienen fijadas las preferencias, que los procesos de política son el resultado de interacciones complejas de diferentes formas de acción estrategia y que las percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo (e.g. March y Olsen, 1976; Lindblom y Cohen, 1979; Kingdom, 1984). (Klijn, 1998,P. 8).

Os conceitos de redes de políticas públicas, redes temáticas, comunidades de políticas públicas, coalizões defensoras e outros correlatos, de acordo com Evans (1998), começam a ganhar força no debate britânico, desde os anos 1980 e 1990. Os motivos desse desenvolvimento são tanto políticos quanto acadêmicos. Abriu-se um campo de estudo devido a novas formas de governabilidade, que tiram a exclusividade do governo na elaboração de políticas públicas e colocam novos atores em cena. A noção de rede é considerada um conceito de nível médio que ajuda a delimitar as vias através das quais se desenvolvem os subsistemas políticos e nos permite identificar as uniões que podemos focar. É uma tentativa de afastar-se das abordagens que privilegiam o nível macro ou o nível micro. As teorias de nível macro são abstratas e se

aplicam a situações concretas, dando pouca atenção aos processos de mediação que ocorrem; já as teorias de nível micro tendem a desconsiderar os fatores estruturais de nível mais amplo, privilegiando o contexto micro de tomada de decisões. A limitação do conceito, ainda de acordo com Evans, refere-se à dificuldade de utilizá-lo para estabelecer relações causais. O autor destaca que na bibliografia britânica quatro enfoques de análises de rede se destacam: interação grupal; interação pessoal; análise formal de redes e enfoque integrador. O primeiro centra-se na relação entre grupos e funcionários públicos dentro de setores e subsetores das políticas públicas. O segundo focaliza a relação entre agentes dentro de contextos organizacionais e interorganizacionais e identifica um padrão cultural predominante. Na questão da interação pessoal entra em discussão o debate sobre estrutura e agência, ou seja, o papel das redes de políticas públicas como estruturas dentro das quais operam agentes. O terceiro utiliza a rede como variável independente, sendo então utilizada para explicar a continuidade das políticas públicas e sua elaboração; outra vertente analisa o papel de fatores estruturais endógenos e exógenos da rede. Os fatores podem ser considerados fortes ou fracos. Por fim, o enfoque integrador tenta unir enfoques de nível macro e micro, pois considera que o enfoque de nível médio é limitado.

Evans defende o enfoque dialético, compreendendo a rede de políticas públicas como parte de um mundo social mais amplo e que está sempre em processo de construção. O princípio da totalidade nos leva a ver os complexos vínculos entre as redes e a sociedade mais ampla, com seus sistemas econômico e político, bem como outros fatores de natureza macro. É importante sublinhar que as redes não são consideradas entidades fixas, nem determinadas. Suas características principais segundo o autor são: o poder, a dependência, as metas, as coalizões dominantes e os sistemas reconhecidos, os processos de intercâmbio, as regras do jogo, etc., que afloram no processo de construção social. Aqui a questão é como se produz uma rede, que mecanismos lhe garantem estabilidade, como ela se mantém ou se reproduz. Evans retoma Benson e identifica três conjuntos de princípios de construção social que proporcionam um guia para investigação empírica: ideias e ações, interesses e poder. Em relação ao primeiro, a rede é vista como lugar de luta entre interesses e concepções; o princípio do interesse traz à tona o processo de construção, que se faz através da mediação desses interesses, cuja perspectiva dos participantes são afetadas pelas estruturas presentes de vantagens e desvantagens construídas dentro da rede. Por fim, o princípio do poder focaliza as ideias

que guiam a construção da organização e que dependem do poder de vários participantes, isto é, de sua capacidade para controlar as políticas públicas.

O enfoque dialético reconhece dois níveis de realidade organizacional: a morfologia e a subestrutura. A morfologia da rede de políticas públicas pode ser definida como a perspectiva da organização oficialmente imposta e convencionalmente aceita. Já a subestrutura proporciona as bases para a transformação dessa morfologia, seria, portanto, a esfera não racional de ação. Por fim, Evans considera que a análise dialética das redes deveria guiar-se por quatro princípios básicos: a construção social, a totalidade, a contradição e a práxis. A noção de contradição ajuda a compreender as mudanças e as continuidades dentro das políticas públicas, enquanto a questão da práxis refere-se à capacidade que os atores, dentro do ambiente de rede, têm de introduzir novas ideias e teorias a suas atividades. Esse conceito ajuda a reforçar o argumento de que as redes são fontes de poder em si e explica como elas surgem e porque é provável que as mudanças sejam incremental e não radical, acrescenta Evans.

Faz-se necessário ainda lembrar que, de acordo com Klaus (2000), a literatura sobre a análise de políticas públicas diferencia três dimensões da política: 1) as instituições políticas (*polity*) - refere-se à ordem do sistema político, incluindo o sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político administrativo; 2) os processos políticos (*politics*), envolvendo, portanto, objetivos, conteúdos e decisões; 3) e os conteúdos da política (*policy*) – trata-se da configuração dos programas políticos, problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas.

Klaus (2000) salienta que as dimensões da política são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Desse modo, destaca-se o entendimento processual para o qual os arranjos institucionais, as atitudes e objetivos dos atores políticos, os instrumentos de ação e as estratégias políticas são fatores importantes para o entendimento do processo. Ainda segundo esse autor, é possível utilizar de forma analítica a abordagem da *policy cycle*, que define as seguintes fases no processo político: a) percepção e definição de problemas – como alguns *policy issues* vêm se mostrando adequado para um tratamento político; b) agenda *setting* – inclui os fatores que envolvem a decisão sobre a entrada do *policy issues* na agenda; c) elaboração de programas e decisão – escolha das alternativas de ação; d) implementação de políticas – relação entre os impactos projetados na fase de formulação e os resultados e impactos reais; e) e a avaliação de políticas e a eventual correção da ação –apreciação dos programas já implementados. Do ponto de vista teórico, essa abordagem é criticada, pois os programas políticos são

complexos e se baseiam em processos dinâmicos e interativos. Assim duas outras categorias se mostram essenciais: *policy networks* e *policy arena*. Retomando a definição de Hugh Hecló, Klaus (2000) define *policy networks* como as interações das diferentes instituições e grupos estatais e não-estatais na gênese e na implementação de uma determinada *policy*. São redes de relações sociais que se repetem, mas que são menos formais e delineadas do que relações sociais institucionalizadas. Já a segunda categoria dá conta dos conflitos e consensos presentes nas diversas áreas de política. Relaciona-se, portanto, com a *policy networks*. Essas duas categorias supõem que existe uma inter-relação entre a percepção de uma *policy* por parte das pessoas afetadas e a estrutura da arena política. Por outro lado, a abordagem neo-institucional chama atenção para outros elementos que influenciam o processo decisório, rompendo com uma perspectiva que se centra nos interesses e preferências dos atores. Nesse caso, a explicação envolve tanto as instituições – parte-se do pressuposto de que as possibilidades de escolhas estratégicas dos atores são determinadas de forma decisiva pelas estruturas políticas-institucionais – quanto os estilos de comportamento político, que são condicionados pela cultura político-administrativa que predomina nas instituições. Nesse último caso, enfatizam-se aspectos culturais, padrões de comportamento político e inclusive atitudes de atores políticos singulares para a compreensão do processo político. Klijn (1998) sublinha que na abordagem de rede de políticas públicas entender o contexto institucional é importante porque os acordos organizacionais são necessários para coordenar as complexas interações, que envolvem vários atores presentes no processo político. Quando os acordos organizacionais não são possíveis, torna-se difícil unir os pontos de vista e as interações dos diversos atores.

Na etapa seguinte, apresentaremos o nosso objeto de estudo, o CODENE/RS, procurando destacar a importância de adotar a abordagem de redes de políticas públicas para investigá-lo.

O Codene/RS e as redes de políticas públicas

Desde os anos 1980, importantes mudanças veem ocorrendo nas sociedades latino-americanas e causado forte impacto nas políticas públicas. Além de transformações de natureza supra-nacional, tais como a acentuação do processo de globalização, crises econômicas e o desenvolvimento do neoliberalismo, destacam-se ainda dois importantes

elementos: a transição de regimes ditatoriais para regimes democráticos e os processos de descentralização política e econômica. Como assinala Pereira (2007), isso trouxe para discussão questões sobre o processo de democratização e de construção de cidadania.

Outro debate importante e que tem relação ainda mais direta com o tema das políticas públicas é o ressurgimento da sociedade civil. Vários autores têm enfatizado o deslocamento dos centros de decisão e a multiplicação de atores e interlocutores, bem como a adoção de novos dispositivos administrativos, legais e interinstitucionais. Surgem novos espaços de interação e negociação, proporcionando assim uma ampliação da participação e, conseqüentemente dos debates em torno das ações políticas.

O local passa a ser o lugar da elaboração de políticas públicas, de tomadas de decisão discutidas e/ou compartilhadas sob a forma de Orçamento Participativo, de fóruns e arenas público/privadas e/ou projetos participativos, seja através de novas relações jurídico-institucionais entre as instâncias federal, estadual, municipal, seja através da construção de um novo espaço democrático com as comunidades locais e/ou suas representações sociais e políticas (Pereira, 2007, p.336).

De acordo com Pereira (2007), essas alterações mudam o modo de ação pública, pois o Estado deixa de ser hierárquico e bipolar, organizando-se em múltiplos níveis institucionais e numa multiplicidade de centro de decisões. Ao mesmo tempo, as ações sociais e coletivas também se transformam devido a preponderância da sociedade nesses processos. A autora também sublinha que o elemento importante está no caráter deliberativo sobre a política pública, além da dimensão político-institucional. Assim, Pereira (2007) utiliza o conceito de redes e adota a abordagem da governança sociopolítica para analisar o processo de construção de políticas públicas urbanas. De acordo com a autora, a abordagem teórica metodológica denominada de governança sociopolítica tem por objetivo:

[...] analisar a renovação do mundo político após o processo de descentralização e seus efeitos sobre o funcionamento das conjunturas políticas locais, tais como, a introdução de novos atores públicos e privados e as alterações nas estruturas de poder que ampliam a elaboração de normas e de decisões sobre políticas públicas a poderes policêntricos e fragmentados. E, sobretudo, ela analisa as possibilidades de coordená-los pela via da democracia deliberativa, das negociações políticas e das parcerias público-privadas entre os distintos níveis de governo. (Pereira, 2007, p.334).

Klijn (1998) sublinha que a mudança no debate sobre governança ocorre porque as organizações governamentais já não são o ator central nos processos políticos e, conseqüentemente, as atividades de administração assumem um papel diferente. O autor afirma que isso não implica que todos os atores tenham igual poder. A maioria das teorias sobre rede assume que o poder de um ator está relacionado com os recursos que ele possui.

Pereira (2007) afirma que essa linha de análise – a governança sociopolítica – também pode ser denominada de rede de políticas públicas e visa compreender as situações de diversidade e as interações que existem entre a sociedade civil e o poder político. Nesse sentido, são focalizadas, sobretudo, determinadas políticas negociadas. Em nossa pesquisa seguimos essa mesma abordagem devido a dois motivos principais: presença de importantes divergências em relação à atuação do governo na questão racial, como já mencionado na apresentação, e o surgimento dos conselhos de desenvolvimento e participação da comunidade negra.

O Conselho de Desenvolvimento e Participação da Comunidade Negra foi criado em 1988, primeiramente em São Paulo. Assim como os demais conselhos gestores de políticas públicas que surgiram após a Constituição de 1988, os CODENES são instrumentos para a ampliação da participação da população nas decisões políticas. O seu surgimento está relacionado ao processo de redemocratização da sociedade brasileira e as tentativas de possibilitar o efetivo exercício da cidadania.

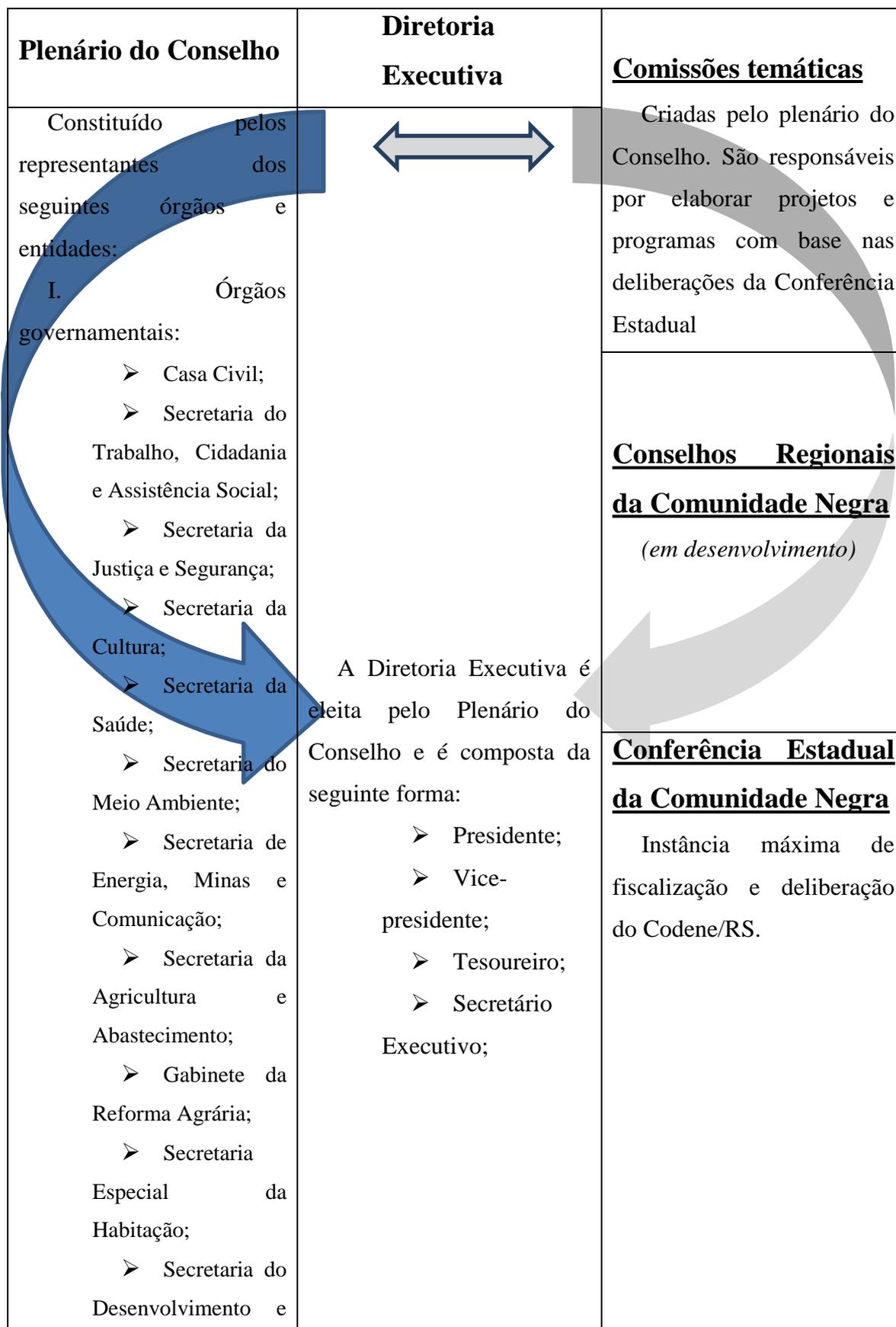
Como explica Santos (2001), a ideia de um Conselho do Negro em São Paulo foi inspirada na experiência bem sucedida do Conselho Estadual da Condição Feminina. Contudo, sua criação gerou uma série de polêmicas, pois alguns setores do movimento negro consideravam que o governo paulista estava criando um órgão para tutelar os negros e cooptar as lideranças negras. O conselho seria um “prêmio de consolação” e, num primeiro momento, foi apelidado de forma pejorativa de “Funai dos negros”. Houve vários conflitos e o conselho sofreu forte oposição, mas mesmo assim ele passou a funcionar em torno de três grandes eixos ou linhas, como descreve Santos (2001): a) o eixo promoção, que tinha por objetivo principal a formulação de políticas públicas; b) o eixo controle, que tinha por objetivo vigiar o cumprimento dos preceitos definidos na plenária do conselho; c) o eixo assistência, que visava atuar na assistência às vítimas de discriminação.

O Codene/RS foi o segundo órgão do gênero a ser criado no Brasil, também em 1988. Apenas em 2003, o decreto de criação do conselho foi transformado em lei. De

acordo com o artigo primeiro da lei que dispõe sobre a criação do Conselho, trata-se de um órgão público normativo, paritário, deliberativo, fiscalizador, sendo competente para desenvolver estudos, propor medidas e políticas voltadas para a comunidade afro-descendente. O conselho integra a Secretaria da Justiça e dos Direitos Humanos, vinculando-se a Coordenadoria da Igualdade Étnica e Racial. Do ponto de vista técnico-administrativo é vinculado à Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social.

A organização estrutural do Codene é apresentada na figura 1.

Figura 1 – Organização estrutural do CODENE/RS



<p>dos Assuntos Internacionais;</p> <p>➤ Secretaria da Educação.</p> <p>II. Doze membros da sociedade civil organizada eleitos em fórum estadual específico.</p>		
--	--	--

As principais competências do CODENE/RS são: a) definir diretrizes para a formulação das políticas públicas direcionadas à comunidade afro-descendente do Estado; b) deliberar, acompanhar e fiscalizar a execução das políticas estaduais voltadas para à comunidade afro-descendente do Estado; c) participar da elaboração da proposta orçamentária do governo do Estado no que diz respeito à comunidade afro-descendente. Para realizar suas atividades o Codene conta com uma diretoria executiva, como apresentada na figura 1. Essa diretoria, que é eleita a cada dois anos pelo plenário do conselho, é responsável pela articulação desse órgão. Após eleita, cabe a ela estabelecer o diálogo com o plenário e atuar na organização da Conferência Estadual da Comunidade Negra. Nessa conferência, que ocorre a cada dois anos, são feitas as deliberações para a elaboração de projetos e programas voltados para à comunidade afro-descendente. As comissões técnicas que são criadas pelo plenário do conselho têm por função colocar em prática os projetos e programas de acordo com as deliberações da conferência.

É importante salientar que o trabalho dos conselheiros é voluntário. Contudo, o exercício da sua função é considerado de interesse público relevante e, assim, quando em atividade de representação do conselho, cabe-lhe ressarcimento de despesas com transporte, hospedagem e alimentação. Outro ponto importante é que as entidades da sociedade civil que compõe a plenária do conselho, além de ter comprovada atuação na defesa da comunidade afro-descendente e serem legalmente constituídas, são eleitas para representar uma determinada temática. Assim, elege-se uma entidade para representar a cultura, outra para representar a saúde, outra para representar os movimentos sociais e assim por diante. Vejamos então, na etapa seguinte, o funcionamento dessa rede de ação política.

O Codene em ação: a construção da política racial

Nessa etapa do trabalho, procuramos responder a duas questões principais. Como se dá a relação entre o Estado – e seus representantes – e as entidades da sociedade civil que integram o Codene? Como se constroem os laços e nós dentro da rede, ou de modo mais específico, como as estratégias de atuação são traçadas dentro do conselho? A análise se baseia em observações de encontros e reuniões informais de participantes do conselho e em duas entrevistas realizadas com dois conselheiros, sendo que um deles já foi presidente do Codeneⁱⁱ.

O formato do conselho segue diretrizes básicas que obedecem um padrão nacional, que prevê como obrigatória a participação da sociedade civil. As primeiras observações corroboram o resultado de outras pesquisas. Há uma alteração no modo de fazer política, pois a presença dos movimentos sociais e das entidades da sociedade civil provoca tensionamentos na própria construção da agenda de políticas públicas. Foi possível constatar que os debates tornam-se particularmente acirrados, quando a questão é o que será objeto de ação do governo. Uma vez que as entidades que participam do conselho estão vinculadas a diferentes temáticas (saúde, cultura, esporte, etc.) a construção de acordos é sempre difícil e resulta de mecanismos de trocas e compensação. Ambos os conselheiros entrevistados relatam que as entidades se unem em favor de determinadas demandas para que consigam força dentro das reuniões. Por outro lado, o papel dos representantes do Estado revela a persistência tanto do autoritarismo quanto de preconceitos. O conselheiro “a” relata que em determinada reunião discutia-se se o governo deveria ou não arcar com as despesas de uma viagem realizada pelo presidente do Conselho. A posição do representante da secretaria do trabalho e assistência social, em um primeiro momento, foi impor o ressarcimento do valor. Diante das reclamações do público presente, o mesmo sugeriu uma votação. Foi então que se seguiu uma longa discussão, dividindo-se o público presente entre os que eram a favor e os que se posicionavam de forma contrária a devolução do dinheiro. Então, relata o conselheiro “a”, o representante da secretaria falou:

“Olha só, o governo tá dando uma oportunidade pra ver se vocês conseguem se organizar. Depende só de vocês conseguirem chegar a alguma solução”(Conselheiro “a”).

Na percepção do conselheiro, a colocação é preconceituosa:

“Pra mim, ele quis dizer o seguinte: olha aí negadinha, o governo tá dando uma colher pra vocês. Tá abrindo esse espaço. Como se isso fosse um tipo de favor, sabe? (...) Parece que porque a gente é negro não sabe se organizar e qualquer coisa serve”. (Conselheiro “a”).

Ao término dessa reunião, não havendo consenso, o representante da secretaria afirmou que o valor deveria ser devolvido. Os conselheiros que estavam presentes o informaram que se o governo realmente quisesse devolução, deveria buscar na justiça.

Outro relato de autoritarismo é feito pelo conselheiro “b”:

Bom, eu acho assim... nós deveríamos informar as secretarias das nossas demandas. A gente tinha que se reunir primeiro com

as comunidades, o pessoal dos bairros e depois chegar lá e dizer: olha é isso, isso e aquilo que nós queremos. Daí depois da reunião, de todo aquele catatau de coisas, a secretaria nos diria: olha dá pra fazer isso ou aquilo. Quase nada, como sempre. Mas, nós teríamos que pedir. Hoje, a coisa tá assim: fulano vem cá, a secretaria vai fazer tal e tal coisa e lá tem uma frasesinha para os negros. A gente só diz tá bom. (Conselheiro “b”)

Há duas questões envolvidas nesse autoritarismo: por um lado, o governo, por vezes, estabelece as ações e programas sem construir um diálogo prévio com o conselho. Por outro, há problemas de articulação das entidades da sociedade civil. Os conselheiros relatam que é difícil construir um diálogo com algumas entidades. Uma vez que o trabalho é voluntário, torna-se complicado ir até os bairros e comunidades para ouvir as pessoas. Outro problema apontado resulta da pluralidade de atores envolvidos. São várias entidades com interesses específicos relacionados à sua temática. O conselheiro mostra um certo desânimo.

Bah, tem um cara lá que só fala n anemia falciforme, anemia falciforme, anemia falciforme... Tudo bem, eu sei que tem muita gente com esse problema(...) A questão é que não dá pra ficar só nisso. A gente tem que discutir a política, o orçamento da saúde e ver como podemos ser contemplado. Não dá pra ficar só com as migalhas. Daí vem a outra que quer saber da verba pra religião afro, mas que não conversa com os protestantes, daí segue... Essas discussões tiram o foco do principal, que é conquistar o poder realmente. (Conselheiro “b”).

Ainda em relação ao autoritarismo, o conselheiro “b” relata que nas últimas eleições do conselho a responsável pela coordenação da igualdade étnica e racial, uma representante do governo, pediu vistas ao processo de candidatura das organizações da sociedade civil. Uma vez que não estava de acordo com a participação de uma determinada entidade, tratou de excluí-la da eleição. Houve uma disputa judicial e devido a uma liminar essa entidade faz parte do conselho. Indaguei o conselheiro sobre o motivo da exclusão e o mesmo explicou.

Olha tem gente que já tá com a fama de criar caso. Tá sempre dando o contra. Agora que mudou o governo, o grupinho tá de volta. (...) quando o PT ganhou tem gente que nem se candidatou por que já sabe como as coisas funcionam. (Conselheiro “B”)

Observou-se nas conversas o relato de outras manobras que são utilizadas para restringir o processo eleitoral: não divulgação do edital ou divulgação tardia, alteração

de datas, atrasos propositais, entre outras. Voltando ao relato do conselheiro “b” exposto acima, constata-se que a relação com os partidos políticos é fundamental para o entendimento do conselho. Ao que tudo indica, quanto mais próximo do partido estiverem os conselheiros, menos independente fica o conselho, isto é, mais sujeito a decisões do governo. A relação é sempre tensa, ou seja, ainda que haja proximidade com o governo há divergências. Contudo, o que se deseja enfatizar é que os graus desses conflitos são bastante variáveis. De acordo com Dagnino (2002), e que parece se confirmar também para a nossa pesquisa, essa tensão se vincula

[...] à maior ou menor aproximação, similaridade, coincidência, entre os diferentes projetos políticos que subjazem às relações entre Estado e sociedade civil. Em outras palavras, *o conflito e a tensão serão maiores ou menores dependendo do quanto compartilham – e com que centralidade o fazem – as partes envolvidas*” (Dagnino, 2002, p. 280).

A autora procura romper com a visão de oposição entre sociedade civil e Estado e destacar que existe um caráter de construção histórica dessa relação. Essas relações são objeto da política e, portanto, transformáveis pela ação política. Dagnino (2002) também menciona que os partidos políticos no Brasil historicamente sempre se inclinaram na direção do Estado (com poucas exceções), ficando limitada a sua busca de representatividade na sociedade civil aos momentos de disputa eleitoral e aos mecanismos considerados eficazes nesses momentos: clientelismo, as relações de favor, o personalismo, etc. Dagnino ainda sublinha que não é possível conceber a sociedade civil como o demiurgo do aprofundamento democrático. Ainda que não se vá aprofundar essa questão nesse momento – tem-se constatado alguns problemas no conselho – relações de apadrinhamento, uso político do conselho (para criar laços políticos, para preparar campanha eleitoral, para conseguir cargo público, etc.).

Assim, como já observado por Pereira (2007), pode-se afirmar que o funcionamento do conselho depende, também, da composição do poder político. A autora destaca que seria importante buscar a compatibilização entre a participação direta e/ou semidireta com a representação política. Os processos eleitorais e a escolha dos representantes executivos e legislativos é importante para a ampliação da capacidade de efetividade e eficácia dos conselhos, principalmente, no que diz respeito à consecução de políticas voltadas para o interesse popular. “Paridade, representatividade e pressão social são fundamentais para que a deliberação se concretize” (Pereira, 2007. p.347). Isso também

traz à tona outra questão: a dificuldade que o conselho enfrenta em estabelecer políticas de Estado. O conselheiro “b” explica:

Olha pra mim tem uma diferença entre política de governo e política de estado. A política de governo pode acabar junto com o mandato, já a do Estado fica. Pode ser o Rigotto, a Yeda, o Tarso... não importa... uma vez que foi criada ela vai continuar. As vezes a gente briga, briga, briga para conseguir alguma coisa. Quando o governo acaba, tem que começar tudo de novo.(Conselheiro “b”)

Por fim, em relação aos laços e nós da rede, foi possível constatar dois elementos importantes. O primeiro é que a rede é previamente articulada, ou seja, as entidades entram em blocos para dentro do conselho. Os laços são de natureza política ou de natureza pessoal. Assim, as pessoas pertencem ao mesmo partido, ou a mesma casa de religião, ou frequentam o mesmo clube, ou são amigos de longa data, enfim há um laço pré-existente. O pertencimento a partidos políticos e a entidades do movimento negro que têm uma certa proximidade costuma ser o vínculo mais comum. Como consequência, mantém-se essa proximidade dentro do conselho, formando assim um grupo de pressão. Há laços fortes e laços fracos, sendo que os laços fortes são esses previamente constituídos; já os laços que se constroem dentro do conselho parecem ser mais fracos e mudam de acordo com o interesse dos participantes.

Ainda em relação aos vínculos, foi possível notar que no Codene/RS já existe um centro instituído que tem hegemonia. Contudo, os integrantes desse grupo tem forte vínculo partidário, o que acaba lhes enfraquecendo. Quando o partido não está no governo, eles se tornam altamente vulneráveis. Assim, as relações com o governo são fundamentais para a construção das redes. Por outro lado, alguns grupos ficam na oposição tanto partidária quanto do conselho. Esses grupos se unem e conseguem “tomar o poder”, sobretudo, quando há mudança no governo.

Considerações finais

Os conselhos têm como uma de suas metas principais democratizar o processo de construção das políticas públicas. Nesse sentido, a paridade e a efetividade da participação são elementos essenciais, assim como a construção de relações menos verticais e mais horizontais. Isso envolve, naturalmente, a questão da partilha do poder.

Focalizando a relação entre Estado e sociedade civil, essa pesquisa corrobora o resultado de outros estudos já realizados. Como sublinha Dagnino (2002), há vários mecanismos que bloqueiam uma partilha efetiva de poder nesses espaços. Traços constitutivos do funcionamento do Estado brasileiro que dificultam a democratização da tomada de decisões, tais como: predomínio de uma razão tecno-burocrática, o excesso de “papelada”, a lentidão, a ineficiência, falta de recurso, falta de transparência nas informações, rotatividade do poder, entre outros problemas de diversas ordens com a burocracia estatal. Do lado da sociedade civil, segundo a autora, a literatura tem apontado para a importância da exigência de qualificação técnica e política.

Focalizando a relação entre as entidades da sociedade civil, observa-se que o poder é desigualmente distribuído entre elas. A proximidade com as estruturas tradicionais e de modo mais específico com os partidos políticos resulta em maiores facilidades para estabelecer conexões e propor ações. O espaço é aparentemente bastante democrático, pois todos os integrantes do conselho podem tentar articular a rede, contudo os vínculos previamente estabelecidos são fundamentais pra a manutenção dos laços. Ressalta-se ainda que a estrutura e volume de capital dos agentes, na acepção de Bourdieu (2003), torna-se particularmente importante para ocupar esses espaços.

Referências bibliográficas

BOLTANSKI, Luc. & CHIAPELLO, Eve. O novo espírito do capitalismo. São Paulo: Martins Fontes, WMF, 2009.

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. São Paulo: Bertrand Brasil, 2003.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede. (A era da informação: economia, sociedade e cultura; v.1). São Paulo: Paz e Terra, 1999.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: _____. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279 – 302.

EVANS, M. Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública*, Ciudad de México, v. 7, n. 2, p. 229-266, 1998.

GUIMARÃES, Antônio S. Classes, raças e democracia. São Paulo: Editora 34, 2006.

JACCOUD, Luciana. O combate ao racismo e à desigualdade: o desafio das políticas públicas de promoção da igualdade racial. In: THEODORO, Mário. (org.). As políticas públicas e a desigualdade racial no Brasil: 120 anos após a Abolição. Brasília: IPEA, 2008, p. 131 - 166.

JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Desigualdades Raciais no Brasil – um balanço da intervenção governamental. IPEA: Brasília, 2002.

KLAUS, Frey. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e políticas públicas*, n. 21, jun. 2000. Disponível em: www.ipea.gov.br Acesso em: 05/09/2005.

KLIJN, E. H. Policy networks: an overview. In: KICKERT, W. J.M. & KOPPENAJN, J. F. (eds.). *Managing Complex Networks*. Sage, London, 1998, p. 14 – 34.

PEREIRA, Maria de Lurdes. As políticas públicas locais e os processos de “hibridação” no Brasil e na América Latina. In: D. Evelina. & T. Luciana (org.). *Democracia, sociedade civil e participação*. Chapecó: Argos, 2007, p. 331 - 350.

SANTOS, Ivair Augusto. O movimento negro e o Estado: o caso do Conselho de participação e desenvolvimento da comunidade negra no governo de São Paulo (1983-1987) 2001. Dissertação de Mestrado. IFCH - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

ⁱ Esse trabalho apresenta resultados preliminares do projeto de pesquisa, ainda em desenvolvimento, intitulado “Rumo à democracia racial: a atuação política dos Conselhos de Desenvolvimento do Negro do

Rio Grande do Sul e Minas Gerais. Agradeço ao CNPQ pela concessão do financiamento para a realização da pesquisa.

ⁱⁱ A pesquisa ainda está em desenvolvimento. Já foram realizadas outras oito entrevistas, mas optou-se por analisar somente essas duas no primeiro momento devido à sua profundidade e complexidade. A entrevista com o conselheiro “a” teve duração de uma hora e cinquenta e oito minutos e a entrevista com o conselheiro “b” teve duração de duas horas e vinte e um minutos.