

O Fórum Interconselhos e a consolidação de agendas transversais de planejamento



Inter-council Forum as a strategy for fostering transversal agendas of public planning

Daniel Pitanguieira de Avelino daniel.avelino@presidencia.gov.br

Secretaria Geral da Presidência da República. Brasília, Brasil.

José Carlos dos Santos zeca.santos@presidencia.gov.br

Presidência da República. Brasília, Brasil.

Recebido 19-nov-14 **Aceito** 04-dez-14

Resumo Logo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, notadamente na década mais recente, o Brasil passa a dispor de um conjunto de estruturas participativas que estimula novos padrões de interação entre Estado e sociedade em torno das decisões sobre políticas públicas. O Fórum Interconselhos - criado como espaço de participação social na elaboração do Plano Plurianual, PPA 2012-2015 - hoje responsável pelo seu monitoramento participativo, é uma tecnologia intelectual voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos. A estratégia possui características apontadas pela literatura como típicas de projeto transversal que coloca a prática da participação social em debate entre seus próprios participantes. O artigo descreve a trajetória recente do Fórum Interconselhos, suas principais conquistas como agente de monitoramento ativo das entregas das políticas organizadas no PPA 2012-2015, a formulação das Agendas Transversais e desafios a futuro para esse desenho institucional.

Palavras-chave Planejamento Governamental em Contexto Democrático, Accountability, Transparência; Monitoramento e Avaliação de Políticas, Transversalidade, Direitos Humanos.

Abstract *Brazil has a set of participatory structures that stimulates interaction between state and society about public policy. The Intercouncil Forum, created as a place for public participation in*

the preparation of the PPA 2012-2015, now responsible for the participatory monitoring, is an intellectual technology aimed at overcoming the fragmentation of sectorial participatory spaces. The strategy has characteristics identified in the literature as typical cross design that puts the practice of participation in social debate among its own participants.

Keywords *Governmental Planning, Accountability, Monitoring and Evaluation, Governmental Management, Human Rights.*

Introdução

Em junho de 2014, uma iniciativa do governo federal, ainda pouco conhecida, o Fórum Interconselhos, recebeu da Organização das Nações Unidas (ONU) o troféu do United Nations Public Service Award (UNPSA), na edição 2014, com o primeiro lugar na categoria de inovação em participação social. A premiação foi entregue na Coreia do Sul, na cidade de Goyang, junto com outras 18 iniciativas premiadas em primeiro lugar. Já agraciado em outras edições, desta vez o Brasil concorreu com 704 iniciativas de 80 países-membros da ONU e foi premiado três vezes (além da iniciativa federal, também os governos estaduais de Pernambuco e Rio Grande do Sul receberam prêmios), tornando-se o maior vencedor do ano. O UNPSA é considerado um dos mais importantes prêmios do mundo em gestão pública.

Esse reconhecimento internacional sugere que a gestão pública federal brasileira passa por um momento de grande transformação e algum fortalecimento na relação Estado e Sociedade. A análise da experiência do Fórum Interconselhos pode revelar quais são as características que o destacam das formas mais tradicionais e como isso pode significar uma mudança na maneira de pensar a atuação Estatal. É desafiador tentar descobrir como uma iniciativa tão pouco conhecida, que não promove diretamente prestação de serviços públicos, com baixo custo de implementação e sem apoio técnico ou financeiro de entes externos pôde alcançar o reconhecimento internacional máximo de excelência na gestão pública.

O cenário torna-se ainda mais intrigante ao se considerar que os dois órgãos públicos autores da iniciativa – o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Secretaria-Geral da Presidência da República – atuam habitualmente como áreas-meio, induzindo e fomentando práticas de inovação e qualidade em outros órgãos, mas com poucas iniciativas conduzidas diretamente sob sua responsabilidade. Essa premiação sugere uma evidência de que quando esses dois Ministérios defendem alguma proposta relacionada às suas áreas de expertise – como planejamento público e participação social, por exemplo – fazem isso embasados em um acúmulo de conhecimento teórico e prático, não recorrente, pouco comum na administração federal.

Em 23 de maio de 2014 foi assinado pela Presidência da República o Decreto nº 8.243, que instituiu a Política Nacional de Participação Social no âmbito do governo federal. Neste instrumento estava reconhecido não apenas o dever de promover a participação social na área de planejamento público,

como também o formato de Fóruns Interconselhos como instâncias de discussão de políticas públicas.

O ato presidencial recebeu duras críticas desde a sua edição e hoje está com a sua validade questionada por atos legislativos com poder de sustar seus efeitos (na forma do art. 49, V, da Constituição Federal) e que até o fechamento deste texto ainda não haviam sido votados. O forte contraste entre essas duas reações – o reconhecimento internacional ao valor do Fórum Interconselhos e a impugnação nacional ao mérito da Política da qual faz parte – aguçam ainda mais a curiosidade sobre este instrumento de interação entre governo e sociedade e sua sustentação, a futuro.

As próximas seções vão trabalhar as características do Fórum Interconselhos, por meio do procedimento metodológico do estudo de caso, tentando identificar quais são os elementos de inovação que podem ter sido desenvolvidos por essa experiência. O objetivo dessa abordagem é extrair da prática as manifestações dessa inovação e, por meio de uma análise que toma como parâmetro o referencial teórico desses temas, extrair como resultado sintético os achados dessa contribuição para a transformação do atual panorama de gestão de políticas públicas no Brasil.

Dois principais eixos de análise já se adiantam como orientadores desse estudo de caso, em três seções. A primeira seção considera a noção de **participação social**, que tem como manifestações concretas para este caso as instituições conhecidas como conselhos. Os conselhos – entendidos como órgãos colegiados com a participação de membros governamentais e não governamentais – são discutidos e descritos na primeira parte deste estudo, com ênfase especial para o delineamento (e quantificação) da sua situação atual no contexto da gestão de políticas públicas.

A segunda seção trata do tema da **transversalidade**, considerada como uma das contribuições mais importantes do Fórum Interconselhos para o debate do planejamento público. A transversalidade será discutida na segunda parte do texto, com foco na discussão conceitual sobre a transição de uma episteme disciplinar para um paradigma transversal. Seus reflexos na gestão pública também são apresentados, incluindo alguns parâmetros para caracterização, na prática, de um projeto transversal.

A terceira seção do texto inicia a narrativa histórica do caso em estudo, descrevendo o percurso de afirmação do **Fórum Interconselhos** como parte do Plano Plurianual 2012-2015 como instrumentos do planejamento público. A experiência do Fórum insere esse debate no conjunto mais amplo de ações e de instrumentos de planejamento e orçamento e delineia um contraste entre a experiência federal e o paradigma mais conhecido de orçamento participativo, nos âmbitos locais. Às estratégias efetivamente adotadas no Fórum Interconselhos de 2011 a 2014, seguem-se anotações conclusivas, como estímulo ao debate.

O percurso metodológico que orienta o artigo adota participação social do Fórum que pode caracterizar a iniciativa como inovadora e como se relaciona com os contextos existentes. Com esse objetivo, em um momento especialmente tenso, em meio à efervescência de todas as discussões – no Con-

gresso Nacional e no Governo Federal - que o tema tem levantado, será possível vislumbrar razões e motivos dessa iniciativa ter se tornado, afinal, reconhecida internacionalmente como uma prática de excelência em gestão pública e um exemplo de inovação em participação social.

Anotações sobre a estrutura de Conselhos no Brasil

O Brasil conta hoje com um conjunto de estruturas participativas que estimula a interação entre Estado e sociedade acerca das políticas públicas. Os conselhos, no formato de órgãos colegiados permanentes com a participação de representantes governamentais e não governamentais, são alguns dos instrumentos participativos mais difundidos na administração pública brasileira.

Os dados recentes (Anexo I, IBGE, 2012) mostram que em algumas áreas de políticas públicas, como saúde e assistência social, os conselhos estão presentes em mais de 99% dos municípios brasileiros. Não é uma distribuição homogênea, no entanto. Por um lado, algumas áreas de políticas públicas ainda não contam com uma estrutura de conselhos que alcance a maior parte do território nacional. Por outro lado, os dados desagregados por porte do município (Anexo II) evidenciam que os conselhos são mais frequentes nos municípios de maior porte, constituindo assim uma estrutura de gestão mais típica dos grandes centros urbanos.

Os conselhos também representam um desafio do ponto de vista conceitual. As formas de definição variam em larga medida no ambiente acadêmico. Numa breve síntese da literatura sobre o tema, é possível adotar a definição paradigmática dos *conselhos gestores*, de Maria da Glória Gohn (2007), ou a dos *conselhos de políticas públicas*, de Luciana Tatagiba (2002).

Há, ainda, a possibilidade de entender os conselhos como *instituições híbridas* (AVRITZER; PEREIRA, 2005) ou como *interfaces socioestatais* (PIRES; VAZ, 2012), para usar a atualíssima categoria proposta pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Em resumo, há um cardápio de alternativas conceituais, em relação às quais é necessária uma opção mais explícita. Será utilizada neste trabalho a definição da Secretaria-Geral da Presidência da República que, por meio da Nota Técnica nº 7, de 10 de maio de 2013, conceitua os órgãos colegiados de participação social:

A leitura analítica da expressão *órgão colegiado de participação social* fornece, de maneira direta e intuitiva, os critérios essenciais que definem este conceito: a. *órgão* significa órgão público, o que especifica que os conselhos são criados e mantidos pelo Poder Público, a quem incumbe zelar pelo seu bom funcionamento. Dessa característica de publicidade decorrem outras duas: (1) os conselhos, como órgãos públicos, são estruturas permanentes do Estado; (2) os conselhos, como órgãos públicos, são estruturas formalmente instituídas por ato governamental. b. *colegiado* significa que o órgão é composto por mais de um titular, compartilhando o mesmo nível hierárquico e poder de decisão, em que as manifestações em nome desta instituição são formadas de maneira coletiva, por deliberação dos seus membros. c. *participação social* é a inclusão dos cidadãos e cidadãs como sujeitos de direito e titulares de interesse no processo de tomada de decisão governamental. Envolve, portanto, a confluência entre, de um

lado, os temas e assuntos da agenda estatal e, de outro, a sociedade civil organizada em torno daqueles temas, na perspectiva de uma agenda pública. Os órgãos públicos são espaços de participação social se conseguem trazer atores sociais para o debate de temas públicos, o que significa, no caso de colegiados, que existem representantes não governamentais entre seus membros. (AVELINO, 2013, p.7)

Por conta dessa discussão conceitual, não há hoje uma quantificação precisa do número de conselhos existentes no âmbito federal. No estudo do INESC e Polis sobre a “arquitetura da participação social no Brasil” (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012), são listados 60 conselhos nacionais. No “Guia dos Conselhos Nacionais” publicado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (BRASIL, 2013), são apontados 35 conselhos, 05 comissões nacionais e outros 57 órgãos colegiados. Uma busca no Sistema de Informações Organizacionais do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão pode apontar 62 conselhos, 33 comissões e 14 comitês nacionais, com essa denominação. Em qualquer caso, é preciso considerar que não são poucos os espaços colegiados participativos hoje existentes no governo federal.

Além da quantidade, também chama atenção a tendência de expansão dos conselhos. O quadro 1, abaixo, exemplifica essa constatação com algumas normas federais recentes, catalogadas apenas para o ano de 2013, que criam ou fortalecem conselhos como espaços de participação nas mais diversas áreas governamentais:

QUADRO 1 - LEGISLAÇÃO RECENTE SOBRE CONSELHOS

Conselho Nacional de Irrigação- (Cria)	LEI Nº 12.787, DE 11 DE JANEIRO DE 2013
Conselho Interministerial de Estoques Públicos de Alimentos - CIEP - (Cria)	DECRETO Nº 7.920, DE 15 DE FEVEREIRO DE 2013
Conselho de Ministros/Câmara Nacional das Relações de Consumo/Conselho de Governo (Cria)	DECRETO Nº 7.963, DE 15 DE MARÇO DE 2013
Conselho Nacional do Esporte - CNE - (Altera)	DECRETO Nº 7.984, DE 8 DE ABRIL DE 2013
Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior - CRBE - (Altera)	DECRETO Nº 7.987, DE 17 DE ABRIL DE 2013
Comissão Nacional de População e Desenvolvimento - (Altera)	DECRETO Nº 8.009, DE 15 DE MAIO DE 2013
Conselhos de autoridades portuárias - (Prevê)	DECRETO Nº 8.033, DE 27 DE JUNHO DE 2013
Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura - CNPCT - (Cria)	LEI Nº 12.847, DE 2 DE AGOSTO DE 2013
Conselhos de juventude - (Prevê)	LEI Nº 12.852, DE 5 DE AGOSTO DE 2013
Conselho Gestor do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - (Regula)	DECRETO Nº 8.075, DE 14 DE AGOSTO DE 2013
Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial - Conmetro - (Altera)	DECRETO Nº 8.090, DE 3 DE SETEMBRO DE 2013
Conselhos voltados para a promoção da igualdade racial (Prevê)	DECRETO Nº 8.136, DE 5 DE NOVEMBRO DE 2013

Fonte: www.planalto.gov.br – Legislação – Elaboração dos autores.

Com essas características, os conselhos representam uma tendência de abertura da gestão pública à participação da sociedade, num exercício efetivo da cidadania. Espalhados por diversas áreas de

políticas públicas formam um canal de controle social das políticas públicas, em um projeto de democratização do Estado brasileiro impulsionado pela Constituição Federal de 1988. Nas palavras de Maria da Glória Gohn:

De fato, os conselhos gestores foram a grande novidade nas políticas públicas ao longo dos anos. Com caráter interinstitucional, eles têm o papel de instrumento mediador na relação sociedade/Estado e estão inscritos na Constituição de 1988, e em outras leis do país, na qualidade de instrumentos de expressão, representação e participação da população. [...] Os conselhos gestores são importantes porque são frutos de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país. (GOHN, 2007, p. 84-85)

Estes órgãos colegiados integrantes da administração federal, estadual e municipal fazem parte do que podemos chamar de primeiro nível da participação social brasileira. São compostos, além dos agentes governamentais, por representantes da sociedade civil que ali estão reunidos para defender os interesses dos cidadãos e cidadãs brasileiros. Em alguns casos é exigido que estes representantes estejam organizados em movimentos, sindicatos ou associações, enquanto em outros casos é possível o exercício da representação por um indivíduo, não organizado.

Em qualquer caso, os representantes da sociedade civil são chamados para falar em nome dos cidadãos e cidadãs, sem necessidade de vinculação a qualquer estrutura governamental. Cada conselho, então, atua como uma arena pública de diálogo, pactuação, discussão e proposição entre governo e sociedade. A sua difusão pelas diversas áreas de políticas públicas e pelos vários entes federados demonstra como hoje, em contraste com o passado, a gestão pública brasileira está muito mais permeável à participação dos cidadãos e cidadãs.

O número de conselhos existentes, no entanto, não é suficiente para que se possa concluir – ainda - que há no Brasil uma rede de órgãos colegiados interferindo efetivamente sobre a gestão pública. Também não é possível presumir que a atuação da sociedade (e mesmo do governo) no conjunto desses espaços participativos ocorra de forma coordenada e homogênea. Em outras palavras, é preciso reconhecer que existe no Brasil um vigoroso e ativo conjunto de práticas de participação social, mas não existe ainda um sistema nacional de participação social.

Transversalidade como método e prática governamental

Os formatos institucionais adotados para as práticas participativas interferem com o grau de liberdade que possuem os seus participantes para expressão de suas convicções de uma forma compatível com os processos formais de tomada de decisão governamentais. Por isso o desenho institucional de estratégias participativas importa e faz a diferença, ainda mais na discussão de temas amplos da agenda nacional, como o Plano Plurianual, o PPA.

O desenho institucional de uma estratégia participativa pode ser considerado uma tecnologia intelectual. Em mais uma metalinguagem, as tecnologias intelectuais são produtos da criatividade e engenho humanos que se voltam para os processos de produção e compartilhamento de conhecimentos e relações daí decorrentes, o que faz com que interfiram na criação de novas tecnologias.

O papel conformador das tecnologias intelectuais nos processos cognitivos merece destaque, na conceituação de Pierre Lévy (1993, p.160):

As tecnologias intelectuais desempenham um papel fundamental nos processos cognitivos, mesmo nos mais cotidianos; para perceber isto, basta pensar no lugar ocupado pela escrita nas sociedades desenvolvidas contemporâneas. Estas tecnologias estruturam profundamente nosso uso das faculdades de percepção, de manipulação e de imaginação.

Ainda segundo Pierre Lévy, as tecnologias intelectuais variam de acordo com o que definiu como os “três tempos do espírito”: a passagem do polo da oralidade primária, marcado pelo saber narrativo, para o polo da escrita, composto pelo saber teórico, até o polo mediático-informático, caracterizado pelo saber operacional. Em cada um desses momentos predomina um tipo de conhecimento e suas respectivas técnicas cognitivas. No primeiro caso, o conhecimento mitológico trazia consigo a ritualidade como forma de disseminação, enquanto no segundo caso o conhecimento científico e filosófico incentivava a interpretação como forma de discutir noções de verdade. Para o terceiro tempo, marcado por uma inteligência mais virtual, a técnica cognitiva predominante seria a simulação. As pessoas aprendem e transmitem conhecimentos na medida em que realizam as operações que esse mesmo conhecimento aperfeiçoa.

A questão que emerge desse aprendizado por simulação é que a identificação da prática (e sua reiteração) como fonte de conhecimento torna difícil diferenciar o habitual do conceitual, ou seja, se determinada circunstância é a única possibilidade admissível ou se é assim apenas porque sempre foi feito assim. É por meio da confusão (às vezes proposital) entre habitual e conceitual que ocorre o que Michel Foucault (1990) denominou “disciplinarização do saber”, caracterizada pela compartimentalização do conhecimento em campos e subcampos e, mais importante, pela definição e defesa de regras de produção e organização desse mesmo conhecimento.

Para analisar como isso é possível, Foucault distingue a episteme clássica da episteme moderna. No primeiro caso, o conhecimento é produzido por semelhança e este é o critério de sua organização. Na episteme moderna, por outro lado, o conhecimento passa a ser produzido por representação, o que abre espaço para formas mais complexas (e até arbitrárias ou intencionalmente manipuláveis) de organização. Entra em cena uma racionalidade operativa analítica que, ao estabelecer critérios de validade, promove uma organização específica do conhecimento que, embora não seja a única possível, ganha espaço ao se afirmar como tal. É preciso reconhecer que existe, portanto, uma hie-

rarquização política do conhecimento por meio da disciplina, com todos os aspectos de restrição e coerção que lhe são inerentes:

A disciplina é um princípio de controle da produção de discurso. Ela lhe fixa os limites pelo jogo de uma identidade que tem a forma de uma reatualização permanente das regras.

Tem-se o hábito de ver na fecundidade de um autor, na multiplicidade dos comentários, nos desenvolvimentos de uma disciplina, como que recursos infinitos para a criação dos discursos. Pode ser, mas não deixam de ser princípios de coerção; e é provável que não se possa explicar seu papel positivo e multiplicador, se não se levar em conta sua função restritiva e coercitiva. (FOUCAULT, 1996, p.36)

Perceber os limites disciplinares e as estratégias hierárquicas e coercitivas de manutenção dessa conformação só é possível se a forma de organização do conhecimento for considerada como circunstancial e habitual. Isso implica reconhecer que essa episteme é algo construído por uma racionalidade operativa analítica específica e, portanto, pode assumir outras formas em outros momentos históricos, em outros contextos sociais ou em outras relações de poder. Para isso, no entanto, é preciso fazer a difícil superação da identidade que se afirma entre uma episteme específica (circunstancial, habitual, histórica, social e política) com o próprio saber:

Epistémê não é sinônimo de saber; significa a existência necessária de uma ordem, de um princípio de ordenação histórica dos saberes anterior à ordenação do discurso estabelecida pelos critérios de cientificidade e dela independente. A epistémê é a ordem específica do saber; é a configuração, a disposição que o saber assume em determinada época e que lhe confere uma positividade enquanto saber. (MACHADO, 1982, p.148-149)

Um dos efeitos mais limitadores da identificação do conhecimento com uma episteme específica é o contexto de fragmentação que Hilton Japiassu (1976) definiu como “patologia do saber”. Os critérios de validade do conhecimento e as suas regras de produção e organização passam a ser apropriadas para justificar a manutenção de estruturas sociais e as relações de poder daí decorrentes, representadas pelas disciplinas, que passam a ser fragmentadas e isoladas de formas cada vez mais rígidas. O remédio para a patologia das disciplinas estanques, na época (meados dos anos 1970), era identificado com a proposta da “interdisciplinaridade”, que em síntese estimulava o trabalho comum em oposição ao trabalho individualizado, a interação de disciplinas em oposição à superespecialização, a organização cooperativa e coordenada em oposição à hierarquia e o redimensionamento epistemológico em oposição à episteme fragmentária.

Na perspectiva da administração pública, a disciplinaridade pode ser traduzida como setorialidade. Da mesma maneira que a episteme disciplinária promove a fragmentação do saber em disciplinas estanques, também estimula a repartição dos órgãos públicos em setores especializados, que aqui

correspondem às políticas públicas ou, com menos granularidade, aos sistemas e às áreas de atuação governamental. À semelhança das disciplinas do conhecimento, cada uma delas é incentivada a desenvolver seus próprios critérios de validade para as noções de verdade, o que inclui estratégias específicas (e nem sempre convergentes) de interação com os atores sociais organizados e com a sociedade em geral.

Isso traz o desafio da superação da setorialidade na participação social. Cada conselho, na heterogeneidade dos seus atos de criação, está vinculado a uma área, um sistema, um setor específico de políticas públicas, em atribuições e competências. Com isso, dialogam com um conjunto restrito e determinado de órgãos públicos acerca de um conjunto também restrito de ações e programas governamentais. É por isso que se afirma que a participação social se difundiu de forma setorializada: ainda são necessários espaços¹ que possam pensar as políticas públicas como um todo e discutir uma agenda de desenvolvimento nacional.

Pensar a articulação dos conselhos para além deste primeiro nível de participação social – marcado pela setorialidade – é, portanto, necessário para discutir a democratização da gestão pública em sentido mais amplo. Considerando que a complexidade das relações sociais exige cada vez mais uma interação entre as diferentes áreas de políticas públicas, a intervenção da sociedade não pode se restringir a momentos isolados e parciais do processo de tomada de decisão governamental, mas alcançar níveis mais intensos de sinergia e intersetorialidade. Por intersetorialidade pode ser entendida “a articulação de saberes e experiências no planejamento, a realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social” (JUNQUEIRA, 1997).

A prática da intersetorialidade, entre os conselhos, deve partir da premissa de que a complexidade das relações sociais exige a intervenção da sociedade sobre diferentes órgãos e diferentes políticas públicas, levando em consideração os espaços participativos que aí já existam. Envolve, em outras palavras, um respeito ao acúmulo de deliberações participativas que ocorreram nesses espaços e uma estratégia de articulação sinérgica da sua atuação. Isso provoca uma ressignificação dos contornos tradicionalmente existentes entre as áreas de políticas públicas, por meio da participação social, para tratar de um tema ou de um problema específico, que não se limita apenas a um setor governamental.

A interdisciplinaridade se afirma com intensidade nos anos entre 1970 e 1980 como alternativa à episteme disciplinária. Muito embora a convergência por oposição fosse evidente, identificando na

1 Há algumas iniciativas de criação de órgãos colegiados que não são regidos pela lógica setorial. O exemplo mais notável é o do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, CDES, instituído pelo art. 8º da Lei nº 10.683, de 23 de maio de 2003. Para uma visão abrangente sobre o CDES recomenda-se a leitura de Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar. - Brasília: Ipea: CDES, 2010.

fragmentação do conhecimento em disciplinas uma espécie de “inimigo comum”, outras propostas também são levantadas sob denominações diferentes, como estratégias multidisciplinares, pluridisciplinares ou transdisciplinares. Também começa a surgir uma crítica epistemológica que não se identifica mais com o termo intersetorialidade:

A crítica ao prefixo “inter” é que ele poderia significar apenas a proximidade de saberes isolados, sem daí gerar novas articulações. (...) Na literatura, é possível encontrar os termos intersetorialidade e transetorialidade com o mesmo sentido: a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos. (INOJOSA, 2001, p.103)

Um destacado esforço de definição das diferentes propostas foi feito por Abt e Jantsch, com base na relação de Michaud de 1970, enunciando os seguintes conceitos:

Disciplina – conjunto específico de conhecimentos com suas próprias características sobre o plano de ensino, da formação dos mecanismos, dos métodos, das matérias.

Multidisciplina – justaposição de disciplinas diversas, desprovidas de relação aparente entre elas. Ex.: música + matemática + história.

Pluridisciplina – justaposição de disciplinas mais ou menos vizinhas nos domínios do conhecimento. Ex.: domínio científico: matemática + física.

Interdisciplina – interação existente entre duas ou mais disciplinas. Essa interação pode ir da simples comunicação de ideias à integração mútua dos conceitos diretores da epistemologia, da terminologia, da metodologia, dos procedimentos, dos dados e da organização referentes ao ensino e à pesquisa. Um grupo interdisciplinar compõe-se de pessoas que receberam sua formação em diferentes domínios do conhecimento (disciplinas) com seus métodos, conceitos, dados e termos próprios.

Transdisciplina – resultado de uma axiomática comum a um conjunto de disciplinas (ex. Antropologia considerada como “a ciência do homem e de suas obras”, segundo a definição de Linton).²

Atualmente o termo transversalidade passa a ser mais utilizado (até o próximo paradigma). Herda, da bandeira da intersetorialidade, a oposição à episteme disciplinária e a aposta em uma forma alternativa de organização do conhecimento e da sociedade. É o que Félix Guattari sintetiza como:

2 Apud FAZENDA, Ivani Catarina Arantes. *Integração e Interdisciplinaridade no ensino brasileiro: efetividade ou ideologia*. 5ª ed. São Paulo: Loyola, 2002. (Realidade Educacional, v.4). p. 27.

Transversalidade em oposição a:- uma verticalidade que encontramos, por exemplo, nas descrições feitas pelo organograma de uma estrutura piramidal (chefes, subchefes etc.);

- uma horizontalidade como a que pode se realizar no pátio do hospital, no pavilhão dos agitados, ou, melhor ainda no dos caducos, isto é, uma certa situação de fato em que as coisas e as pessoas ajestem-se como podem na situação em que se encontrem. (GUATTARI, 1985, p.93-94)

Muito embora seja um importante passo para a superação da setorialidade participativa, a estratégia da intersetorialidade é ainda limitada ao tentar responder a questões mais amplas. Quando há um problema mais específico, é possível delinear as políticas e órgãos públicos envolvidos com razoável precisão e, com isso, reduzir a um conjunto relativamente estreito os espaços de participação social que devem ser envolvidos. Isso não é viável, por outro lado, quando estão em questão temas mais amplos que envolvem, em tese, todo o conjunto do governo. Nessas situações, não apenas é preciso lidar com um número muito maior de conselhos, como também é necessário considerar e propor soluções para as áreas em que não há espaços participativos permanentes constituídos. Assim, as multiplicidades, de um lado, e as lacunas, de outro, fazem com que as questões mais amplas e mais complexas sejam abordadas por outra lógica, a da **transversalidade**, aqui compreendida como:

o atravessamento mútuo dos campos de saberes, que a partir de suas peculiaridades se interpenetram, se misturam, se mestiçam, sem no entanto perder sua característica própria, que só se amplia em meio a essa multiplicidade. Singularidade de saberes e multiplicidade de campos. Uma vez mais aqui poderíamos falar em “ecologia do conceito”, introduzindo a noção de multiterritorialidade e atravessamento de campos que leva a uma mestiçagem. (GALLO, 2007, p.33)

Um projeto que se pretenda transversal deve cumprir uma série de características, como a participação de múltiplos atores, compartilhamento de objetivos comuns, necessidade mútua, relações continuadas e sem hierarquias, relações de interdependência de forma autônoma e autorregulada, reciprocidade e colaboração (BRUGUÉ, 2012).

Não é apenas uma reunião e articulação de diferentes setores, mas o desenvolvimento de uma nova forma de relação entre as partes, para a constituição de categorias mais complexas que não se restringem aos limites anteriores.

A experiência do Fórum Interconselhos para o PPA 2012-2015

Foi essa a perspectiva adotada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pela Secretaria-Geral da Presidência da República no momento da elaboração do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015. O tema, extremamente amplo, envolvia todas as políticas públicas do governo federal e, por isso, demandava a articulação do número mais amplo possível de conselhos em torno de sua discussão. Além disso, a estrutura conceitual do PPA estava sendo revisada e passava por uma transformação bastante profunda. Estava em preparação, no início de 2011, uma nova forma de organizar o planejamento público.

Nos momentos anteriores de elaboração do PPA também já haviam sido implementados processos participativos. Organizaram-se audiências públicas e foram realizadas consultas aos conselhos em 2003, para a consolidação do PPA 2004-2007, e em 2007, para a consolidação do PPA 2008-2011. Essas experiências contribuíram para destacar o tema do planejamento público na agenda de debates dos conselhos e firmaram a prática de consulta à sociedade para a construção dos grandes planos governamentais. Críticas foram apresentadas pelos participantes sinalizando a ausência de uma resposta explícita e específica do governo às propostas trazidas pela sociedade e a falta de continuidade na mobilização sobre o tema. Por todos esses motivos, o processo participativo previsto para 2011 precisava ir além do que já havia sido realizado até então.³

Nesse sentido, o Decreto Presidencial de 1º de março de 2007 constituiu um grupo de trabalho para discussão de propostas para a participação social na elaboração e execução do PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Nos termos do art. 1º do Decreto, caberia a este grupo, composto por representantes da sociedade civil e do governo federal, sob a coordenação do Ministério do Planejamento:

Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Grupo de Trabalho com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e da Lei Orçamentária Anual - LOA, envolvendo:

I - definição da forma e do escopo da participação social no acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA;

II - constituição de fórum permanente de acompanhamento da elaboração e execução do PPA, da LDO e da LOA, com sugestões acerca de sua atribuição, composição, vinculação, funcionamento e eleição dos representantes da sociedade civil; e

3 Um balanço recente e vigoroso sobre o tema pode ser encontrado em CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo Garcia. Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina. Prefácio Gregorio Montero. – Brasília: ENAP, 2014. 135 p. (Caderno EIAPP).

III - proposição de forma e de procedimento de acesso da sociedade civil ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal - SIAFI e ao Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN.

O grupo de trabalho foi instituído pela Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007, do Ministério do Planejamento, com a designação dos seus membros. Infelizmente, após suas discussões, não apresentou a conclusão de seus trabalhos nos prazos previstos. Ainda assim, foi naquele espaço que já se começou a levantar o conjunto de questões que iria orientar a estratégia participativa adotada em 2011.

O desenho da participação social na elaboração do PPA, em 2011, partiu do desafio de superar o cenário da setorialidade existente. Um primeiro movimento, que pode ser considerado como intersectorial, foi marcado pela promoção do debate sobre planejamento público entre os cerca de 30 conselhos mapeados pela Secretaria Geral. Com isso foi possível trazer ao debate os diferentes pontos de vista representados por esses colegiados, garantindo uma pluralidade e diversidade que seria capaz de ultrapassar os limites da atuação setorial.

Um dos diferenciais, em relação aos processos adotados nos PPAs anteriores, seria a convocação de um fórum conjunto de conselhos, que veio a ser denominado Fórum Interconselhos, para que os debates pudessem ser conduzidos de forma unificada.

O Fórum Interconselhos acabou sendo o elemento da estratégia participativa que promoveu o deslocamento do foco de uma perspectiva intersetorial para um horizonte mais próximo da transversalidade. Um dos aspectos que mais contribuiu para essa transformação foi o desenho institucional adotado para a composição desse tipo de colegiado. Conforme orientação fornecida, os conselhos somente poderiam indicar nomes ao Fórum que fossem representantes não governamentais, provenientes da sociedade civil. Com isso, houve um estímulo para que os debates ocorressem orientados de acordo com as pautas e agendas prevalentes entre esses agentes do que conformados às estruturas dos órgãos e políticas públicas. Houve ainda um convite a diversas entidades da sociedade civil com atuação nacional para que viessem a integrar o Fórum, independentemente de indicação dos conselhos. Essa participação direta, sem intermediação dos órgãos colegiados, foi fundamental para proporcionar mais diversidade ao conjunto e suprir parcialmente a ausência de conselhos em determinadas áreas de atuação governamental.

Além disso, os momentos de proposição ocorreram com a presença de representantes de vários conselhos no mesmo espaço, o que estimulou a interação e o compartilhamento de opiniões entre eles. Esse desenho foi capaz de trazer os participantes para a análise de questões mais amplas e mais relacionadas com uma agenda de desenvolvimento nacional, como era o propósito original da estratégia.

Isso não significa que os conselhos tenham perdido espaço para o Fórum Interconselhos. Pelo contrário, incentivando interações e uma organização em rede, cada conselho teve seu papel reconhecido como agente de formulação para o planejamento nacional e, mais adiante, como responsável pelo seu monitoramento. Essa estratégia transversal inova porque não rivaliza com as atribuições e competências já estabelecidas para cada conselho, mas reconhece o papel protagonista de cada um deles em sua respectiva área de políticas públicas e lhes acrescenta uma nova possibilidade, mais intensa, mais densa.

Há, portanto, um fortalecimento dos conselhos em sua função de formulação e monitoramento de políticas, o que já era feito por alguns deles, com uma linha de diálogo e intervenção direta com o órgão responsável pelo planejamento setorial no âmbito do governo federal.

Assim, com esse desenho, o I Fórum Interconselhos ocorreu nos dias 24 e 25 de maio de 2011 e contou com a presença de cerca de 250 representantes da sociedade civil, para discussão sobre o novo modelo de PPA e apresentação de críticas e propostas. Durante os dois dias do evento, os participantes resgataram os debates realizados em seus conselhos e entidades de origem, o que resultou na apresentação de cerca de 600 propostas de elementos a serem tratados no plano que estava em elaboração.

O II Fórum Interconselhos aconteceu em 13 de outubro de 2011, quando o governo teve a oportunidade de apresentar aos conselhos e organizações da sociedade civil a resposta específica e motivada a cada uma das propostas recebidas. O evento foi transmitido ao vivo, por videoconferência, para as capitais dos estados, onde as informações puderam ser disseminadas.

O III Fórum Interconselhos foi realizado entre os dias 7 e 9 de novembro de 2012, quando o PPA 2012-2015 já estava em vigor. Atendendo a uma demanda dos participantes, foi precedido de um curso sobre noções básicas de planejamento e orçamento, como forma de superar a barreira da linguagem técnica. Durante a plenária, foi pactuada uma proposta de monitoramento participativo do PPA por meio da atuação integrada do Fórum com os conselhos, tendo as Agendas Transversais como objeto de análise.

Por fim, o IV Fórum Interconselhos foi o encontro mais recente desse processo e teve seu momento no dia 2 de setembro de 2013, quando foram apresentados, pelo governo federal, os relatórios de execução das Agendas Transversais no ano anterior, para apreciação dos participantes. Na ocasião, os principais destaques da atuação governamental foram comentados e foram chamados os conselhos para exercerem um papel mais ativo de análise e crítica das informações compartilhadas, o que representa o monitoramento participativo acontecendo na prática.

No segundo semestre de 2014, os conselhos estiveram voltados à análise dos relatórios de execução do PPA 2012-2015, anos base 2012 e 2013, para que possam subsidiar com suas críticas e colaborações a elaboração do relatório seguinte. Também já se desenvolvem as primeiras abordagens

para o desenho do processo participativo para elaboração do PPA ciclo 2016-2019, com base na avaliação a ser feita - em conjunto com a sociedade - da estratégia representada pela experiência do Fórum Interconselhos em seus primeiros quatro anos de ação.

Ao tempo em que se finaliza a produção desse texto, a Secretaria Geral da Presidência e o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão organizam a quinta edição do Fórum Interconselhos, que se realizará em 08 de dezembro de 2014, ocasião em que será apresentado o Relatório de Execução das Agendas Transversais do PPA 2012-2015.

Conclusões e sugestões de uma agenda a futuro

A episteme disciplinária promoveu uma rigidez nos critérios de validade e na forma de organização das noções de verdade. Do ponto de vista do conhecimento, isso resultou na fragmentação das disciplinas que Japiassu denominou “patologia do saber”. Do ponto de vista da administração pública, isso se refletiu na segmentação das políticas públicas, à maneira das disciplinas científicas, e das suas respectivas estruturas participativas, no que denominamos “setorialização da participação social”.

As alternativas à episteme disciplinária partiram da perspectiva da interdisciplinaridade até a noção de transversalidade, passando por várias outras denominações, compartilhando a noção comum de superação da excessiva fragmentação e hierarquização de saberes. Na administração pública, isso se reflete na concepção da transversalidade como transetorialidade, concretizada por meio de projetos transversais, orientados por uma organização em forma de rede como alternativa à organização hierárquica.

Em um contexto mais amplo da participação social ainda prevalece a lógica setorial, em especial em relação aos conselhos. Esses órgãos colegiados, embora bem difundidos pelo território nacional e por diversas áreas de políticas públicas, não contam com canais de interação capazes de superar essa fragmentação setorial e, com isso, ainda atuam nos limites da sua respectiva área, setor ou política pública.

O Fórum Interconselhos, criado como espaço de participação social na elaboração do PPA 2012-2015 e hoje responsável pelo seu monitoramento participativo, surge como uma tecnologia intelectual voltada à superação da fragmentação setorial dos espaços participativos.

Essa estratégia demonstra possuir as características apontadas pela literatura como típicas de um projeto transversal e por isso coloca a prática da participação social em debate entre seus próprios participantes. Dessa forma, considerando o terceiro tempo do espírito mencionado por Pierre Lévy, faz com que os membros dos conselhos vivenciem e pratiquem um processo participativo que não é

restrito aos limites setoriais, apreendendo, assim, por simulação, os conhecimentos necessários para operar uma episteme participativa transversal.

Marcante nesse processo é o fato de que o Fórum Interconselhos não proclama ou pretende uma substituição do paradigma setorial. Ao contrário, reconhece sua validade e defende seu fortalecimento, como um primeiro nível de participação social, necessário para introduzir, em cada política pública específica, a interação com a sociedade.

Sem desconsiderar esse alicerce, o Fórum Interconselhos nele se apoia para construir um espaço de diálogo além dos limites da setorialidade e marcado pela discussão de uma agenda nacional de desenvolvimento, constituindo o que aqui denominamos estrutura participativa de segundo nível.

No rastro da transversalidade e do trabalho em rede, o Fórum mantém uma relação de interdependência com as estruturas de primeiro nível, sem as quais perde a razão de existir, e ao mesmo tempo lhes promove o fortalecimento, assegurando competências e poder de influência que de outra forma não teriam.

O debate, sugerido até aqui, demonstra que o Fórum Interconselhos não tem como objetivo a substituição dos conselhos, mas a sua superação dialética, na direção de uma participação social marcada, cada vez mais e mais intensamente, pela transversalidade. A agenda de pesquisa ora posta e o final do ciclo PPA 2012-2015, ao mesmo tempo em que se iniciam os movimentos para o ciclo 2016-2019 oferecem uma excelente oportunidade para o devido balanço e incorporação das experiências exitosas dali derivadas.

Referências bibliográficas

AVELINO, Daniel Pitangueira de. Órgãos colegiados e sistema nacional de participação social: conceito, aperfeiçoamento e articulação. Nota Técnica 7/2013-SNAS/SG/PR. 10 maio 2013. Brasília: SGPR, 2013.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria e Sociedade*, nº esp., p. 14-39, mar. 2005.

BRASIL. Decreto de 1º de março de 2007. Institui Grupo de Trabalho, no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a finalidade de elaborar proposta de participação social no acompanhamento da elaboração e execução do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual. Diário Oficial da União, ano CXLIV, nº 42, seção 1, 2 mar 2007, p.2.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 197, de 5 de julho de 2007. Diário Oficial da União, ano CXLIV, nº 129, seção 2, 6 julho 2007, p.34.

BRUGUÉ, Quim. Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados. Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP – UAB). Seminário de Gestão Pública. Da eficiência à inteligência: a administração pública deliberativa para a construção de inteligência coletiva na gestão. Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, 20 a 21 de junho de 2012.

CARDOSO JR., José Celso; DOS SANTOS, José Carlos; ALENCAR, Joana (orgs.). *Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula / organizadores: José Celso Cardoso Jr., José Carlos dos Santos, Joana Alencar.*- Brasília: Ipea: CDES, 2010.

CARDOSO JR., José Celso; COUTINHO, Ronaldo Garcia. *Planejamento estratégico em contexto democrático: lições da América Latina.* Prefácio Gregorio Montero. – Brasília: ENAP, 2014. 135 p. (Caderno EIAPP).

FOUCAULT, Michel. *As Palavras e as coisas.* 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1990.

GALLO, Sílvio. A filosofia e seu ensino: conceito e transversalidade. In: SILVEIRA, Renê J. T.; GOTO, Roberto (orgs). *Filosofia no ensino médio: temas, problemas e respostas.* São Paulo: Loyola, 2007. (Coleção Filosofar é Preciso). p. 33.

GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica.* 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2007. (Coleção Questões da Nossa Época, v. 84).

GUATTARI, Félix. *Revolução Molecular: pulsações políticas do desejo.* 2ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

MACHADO, Roberto. *Ciência e Saber: a trajetória da arqueologia de Foucault.* Rio de Janeiro: Graal, 1982. p. 148-149.

JAPIASSU, Hilton. *Interdisciplinaridade e patologia do saber.* Rio de Janeiro: Imago, 1976.

LÉVY, Pierre. *As Tecnologias da Inteligência: o futuro do pensamento na era da informática.* Rio de Janeiro: Ed. 34, 1993. p. 160.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais no governo federal.* Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão 1707).

VAZ, Alexander Cambraia N. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.* Brasília: Ipea, 2011. p. 91-107. (*Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 7).

BRASIL. Secretaria-Geral da Presidência da República. *Guia dos Conselhos Nacionais.* Brasília: SGPR, 2013.

TATAGIBA, Luciana (2002). Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. IN: DAGNINO, E. (org.) *Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra.

TEIXEIRA, Ana Cláudia; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. *Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais.* In: SOUTO, Anna Luiza Salles; PAZ, Rosângela Dias Oliveira da. *Novas lentes sobre a participação: utopias, agendas e desafios.* São Paulo: Instituto Pólis, 2012. p. 49-76.

Anexo I - Frequência absoluta e relativa de municípios segundo a presença de Conselhos Municipais – Brasil 2009-2012

TIPO DO CONSELHO	QUANTIDADE	%
Conselho Municipal de Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais	12	0,22%
Comitê Gestor Municipal para Erradicação de Sub-Registro Civil de Nascimento	49	0,88%
Conselho Municipal de Direitos Humanos	123	2,21%
Conselho Municipal de Saneamento	195	3,50%
Conselho Municipal de Igualdade Racial	196	3,52%
Conselho Municipal de Transporte	357	6,42%
Conselho Municipal de Segurança Pública	579	10,40%
Conselho Municipal de Esporte	623	11,19%
Comitê Fome Zero	786	14,12%
Conselho Municipal de Direitos da Pessoa com Deficiência	791	14,21%
Conselho Municipal de Política para Mulheres	872	15,67%
Conselho Municipal de Política Urbana	1231	22,12%
Conselho Municipal de Segurança Alimentar	1318	23,68%
Conselhos de Transporte Escolar	1367	24,56%
Conselho Municipal de Cultura	1372	24,65%
Conselho Municipal de Direitos do Idoso	2868	51,54%
Conselho Municipal de Habitação	3240	58,22%
Comitê Gestor do Bolsa Família	3761	67,58%
Conselhos Escolares	4243	76,24%
Conselho Municipal de Educação	4718	84,78%
Conselhos de Alimentação Escolar	5303	95,29%
Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente	5446	97,86%
Conselho de Controle e Acompanhamento do FUNDEB	5462	98,15%
Conselho Tutelar	5521	99,21%
Conselho Municipal de Assistência Social	5527	99,32%
Conselho Municipal de Saúde	5553	99,78%
TOTAL DE MUNICÍPIOS	5565	100,00%

Fonte: IBGE, 2012. Adaptação dos autores.

Anexo II - Frequência absoluta e relativa de municípios segundo a presença de Conselhos Municipais por número de habitantes - Brasil - 2009-2012

Número habitantes	Conselho Municipal de Política Urbana	%	Conselho Municipal de Transporte	%	Conselho Municipal do Esporte	%	Conselho Municipal de Segurança Pública	%	Controle e Acompanhamento Social do FUNDEB	%	Conselhos de Alimentação Escolar	%	Transporte Escolar	%	Conselho Municipal de Educação	%	Conselho Municipal de Saúde	%	Total	%
Brasil	1231	22,12	357	6,42	623	11,19	579	10,40	5462	98,15	5303	95,29	1367	24,56	4718	84,78	5553	99,78	5565	100
Até 5000	134	10,32	13	1,00	152	11,71	60	4,62	1271	97,92	1240	95,53	356	27,43	1073	82,67	1300	100,15	1298	100
5001-10000	131	10,83	29	2,40	106	8,76	93	7,69	1191	98,43	1154	95,37	289	23,88	979	80,91	1210	100,00	1210	100
10001-20000	224	16,14	34	2,45	115	8,29	110	7,93	1376	99,14	1335	96,18	346	24,93	1169	84,22	1397	100,65	1388	100
20001-50000	352	33,40	69	6,55	96	9,11	133	12,62	1022	96,96	994	94,31	254	24,10	924	87,67	1039	98,58	1054	100
50001-100000	170	51,99	74	22,63	60	18,35	76	23,24	323	98,78	309	94,50	75	22,94	298	91,13	324	99,08	327	100
100001-500000	187	74,80	109	43,60	75	30,00	85	34,00	242	96,80	233	93,20	44	17,60	237	94,80	245	98,00	250	100
Mais de 500000	33	86,84	29	76,32	19	50,00	22	57,89	37	97,37	38	100,00	3	7,89	38	100,00	38	100,00	38	100

Fonte: IBGE, 2012. Adaptação dos autores.