

**TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1378**

**PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS  
CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES  
SOBRE OS AVANÇOS E DESAFIOS  
NO PERÍODO DE 2003-2006**

**Enid Rocha Andrade da Silva**



# **TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1378**

## **PARTICIPAÇÃO SOCIAL E AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: REFLEXÕES SOBRE OS AVANÇOS E DESAFIOS NO PERÍODO DE 2003-2006\***

**Enid Rocha Andrade da Silva\*\***

Produzido no programa de trabalho de 2008

Rio de Janeiro, fevereiro de 2009

---

\* A autora agradece os comentários de Anna Maria Peliano (Disoc/Ipea) e de Arlete Moysés (IFCH/Unicamp), bem como aos assessores da Secretaria-Geral da Presidência da República, Marcelo Costa e Davi Schmidt, pela participação na elaboração dos instrumentos de pesquisa, na sistematização e na análise dos dados coletados. A autora é a única responsável pelo conteúdo e, principalmente, por qualquer opinião expressa nesse trabalho.

\*\* Técnica de Planejamento e Pesquisa da diretoria de Estudos Sociais – Disoc/Ipea e doutoranda em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp.

## **Governo Federal**

**Ministro de Estado Extraordinário  
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Secretaria de Assuntos Estratégicos**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcio Pochmann

### **Diretor de Administração e Finanças**

Fernando Ferreira

### **Diretor de Estudos Macroeconômicos**

João Sicsú

### **Diretor de Estudos Sociais**

Jorge Abrahão de Castro

### **Diretora de Estudos Regionais e Urbanos**

Liana Maria da Frota Carleial

### **Diretor de Estudos Setoriais**

Márcio Wohlers de Almeida

### **Diretor de Cooperação e Desenvolvimento**

Mário Lisboa Theodoro

### **Chefe de Gabinete**

Persio Marco Antonio Davison

### **Assessor-Chefe da Assessoria de Imprensa**

Estanislau Maria

### **Assessor-Chefe da Comunicação Institucional**

Daniel Castro

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: D70, H83, Z10, Z13

## **TEXTO PARA DISCUSSÃO**

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.



# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 A CONCEPÇÃO DO PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO	8
3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL AO LONGO DA HISTÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA	10
4 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERFACE COM O DEBATE CONTEMPORÂNEO DE ESPAÇOS PÚBLICOS	22
5 CONFERÊNCIAS NACIONAIS REALIZADAS NO PERÍODO 2003-2006: ALGUMAS CARACTERÍSTICAS	23
6 ESTADO E CONFERÊNCIAS NACIONAIS: AVANÇOS E DESAFIOS	32
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS	34



## **SINOPSE**

O estudo faz um balanço do processo de participação social em torno das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2006, destacando os avanços e desafios ocorridos nesse período.

## **ABSTRACT**

The study evaluates the performance the process of the social participation around of the national conventions of the public policies, that they had taken place in 2003 to 2006, putting in relief the improvement and the challenge.





# 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho analisa a participação social nas conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2006, sob o marco do Projeto Democrático-Participativo, tendo como foco os avanços e as principais dificuldades enfrentadas por aquelas instâncias para fazerem com que suas decisões se transformem em decisões de governo. Isto é, para que sejam, de fato, espaços deliberativos, dotados de efetividade e de força política (FRAZER, 1993).

Sob o marco do projeto “democrático-participativo” do atual governo, as conferências nacionais se tornaram um ícone no período de 2003 a 2006 em função da frequência em que foram realizadas, do expressivo contingente de pessoas e movimentos sociais envolvidos nas esferas municipais, estaduais e nacional e dos novos temas que foram introduzidos ao debate da esfera pública federal.

Entendendo as conferências nacionais de políticas públicas como configurações de espaços públicos ampliados de participação social, os objetivos deste trabalho consistem em examinar: *a)* o contexto político que abrigou a mudança na dinâmica e no ritmo de realização de conferências no âmbito do governo federal; *b)* as formas, os métodos e o processo de organização desses espaços públicos, bem como alguns elementos dos conteúdos debatidos; e *c)* as dificuldades enfrentadas para encaminhar suas deliberações aos canais apropriados que deságuam na efetiva contribuição para a elaboração de políticas públicas.

A análise realizada nesse trabalho utiliza algumas das informações coletadas por um questionário aplicado pela Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR) aos coordenadores das conferências nacionais, lotados em ministérios e/ou conselhos nacionais no final de 2007, cujos resultados foram sistematizados e analisados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Importante esclarecer, desde logo, que, dado o escopo reduzido do presente trabalho, os resultados oriundos da pesquisa acima citada serão aqui apresentados, na maioria das vezes, referindo-se ao conjunto das conferências pesquisadas, apesar de reconhecer que esses espaços públicos são heterogêneos e têm diferentes capacidades de influir nas decisões do Estado com respeito à elaboração e à adequação de políticas públicas.

Os elementos analíticos contidos neste trabalho se baseiam em três pilares conceituais. O primeiro é o conceito de espaço público “deliberativo” e “forte”, conectado às decisões do Estado, que considera as críticas de Frazer (1992) e Avritzer (2002a) ao conceito habermasiano de espaço público. O segundo é a noção de “Projeto Político” contida em Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) que enfatiza como caráter distintivo sua capacidade (ou objetivo) de orientar a ação política. O terceiro pilar que orienta a análise deste trabalho é a discussão sobre a heterogeneidade do Estado, também contida em Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), mas complementada com as discussões sobre Estado, trazidas em Jessop (2007).

Este trabalho está organizado da seguinte forma: a seção 1 traz a introdução; na seção 2, apresenta-se a concepção do projeto democrático-participativo; a seção 3 contém um breve histórico da participação social ao longo da história política brasileira; na quarta seção, discutem-se as conferências nacionais de políticas públicas e sua interface com o debate contemporâneo de espaços públicos; na quinta seção, apresentam-se as características do conjunto de conferências nacionais realizadas entre

2003 e 2006; na seção 6, faz-se uma breve discussão sobre a relação das conferências nacionais e o Estado, com ênfase nos avanços e desafios; e, na seção 7, apresentam-se as considerações finais.

## 2 A CONCEPÇÃO DO PROJETO DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVO

A democracia liberal tem sido cada vez mais questionada, seja do ponto de vista de suas limitações decorrentes da fragilidade imposta pela forma representativa, seja pela incapacidade das instituições em promoverem igualdade de condições sociais dignas para todos. Diferente da democracia da Grécia antiga, onde havia a participação direta dos cidadãos,<sup>1</sup> a democracia liberal, baseada na escolha de representantes, conseguiu quantitativamente garantir a participação de um grande número de pessoas, porém qualitativamente seus mecanismos de funcionamento acabaram limitando a atuação da maioria da população nos processos decisórios.

Devido ao descontentamento com a concepção liberal de democracia, foram surgindo novas concepções, destacando-se as correntes contra-hegemônicas de democracias participativa e deliberativa.

Pateman (1992), representante da corrente participativa, acredita que a participação possa desenvolver atitudes de cooperação, integração e comprometimento com as decisões, bem como aumentar o senso de eficácia política. Para isso, a autora defende que a concepção de “política” *stricto sensu* deveria ser ampliada para além de uma esfera nacional. Habermas (1995, 1997), que formulou a teoria da democracia deliberativa, acredita que a democracia não pode se restringir a um sistema de seleção de governantes, no qual a participação dos cidadãos na política esteja limitada ao momento do voto. Para o autor, as decisões políticas do Estado não devem estar desancoradas das demandas advindas do mundo da vida (constituído pela sociedade civil) e, por isso, em sua concepção de democracia, Habermas concede um lugar central ao processo discursivo de conformação das opiniões dos cidadãos.<sup>2</sup>

Em síntese, resguardando todas as diferenças em suas formulações teóricas, o que as concepções contra-hegemônicas visam é retomar os valores que foram fundamentais para a democracia na sua formulação clássica, como a deliberação e a participação direta dos cidadãos na gestão da coisa pública.

De acordo com Santos (2003), no século XX foi intensa a disputa em torno da questão democrática, mas apenas na sua última década, com a expansão da democracia para a América Latina e para o Leste Europeu é que o debate passou a ser em torno dos limites estruturais da democracia representativa, já que a redemocratização de diversos países do Sul não passou pelo desafio dos *limites*

---

1. Excluindo-se estrangeiros, mulheres, escravos e aqueles que estivessem temporariamente afastados das práticas cívicas por dispositivos institucionais.

2. Os modelos citados de democracia não esgotam todas as perspectivas teóricas alternativas à democracia representativa, como democracia radical, deliberativa, participativa, entre outros, mas todos têm em comum a proposição de sugestões para corrigir as distorções da democracia liberal.

*estruturais da democracia*<sup>3</sup> (SANTOS, 2003). De acordo com esse autor, na América Latina, a democratização recolocou na agenda de discussão três questões distintas, a saber: *a*) o procedimento e a participação social, remetendo à discussão de uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, visando mudar a inserção de novos atores (gênero, raça e etnia) nos processos de alocação de recursos públicos e definição de prioridades; *b*) as transferências de práticas sociais desenvolvidas pela sociedade em âmbitos locais para o nível administrativo maior; e *c*) a relação entre representação e diversidade cultural e social, enfatizando as maiores dificuldades de grupos minoritários conseguirem ver seus interesses representados via instituições formais de representação.

Nos países latino-americanos, o discurso e a prática dos movimentos sociais e partidos de esquerda defendiam o aprofundamento da democracia, a partir de uma concepção mais ampla de política e de participação, de melhorias na qualidade de vida dos indivíduos e de defesa de direitos de grupos excluídos que até então não estavam na agenda pública. Esses segmentos tinham a consciência de que suas reivindicações não seriam satisfeitas somente por meio de eleições e lutavam também pela existência de mecanismos participativos na gestão do Estado (DAGNINO, 1994).

No limiar do século XXI, assiste-se, na América do Sul, a ascensão de vários líderes populares com propostas políticas nacionalistas em resposta à onda de neoliberalismo imposta à região nos anos 1990. As forças políticas que hoje governam a América do Sul guardam mais identidade com os interesses nacionais e partilham, ao menos no nível discursivo, da preocupação com o combate à pobreza e à desigualdade (o Brasil, o Uruguai, a Argentina, o Chile, o Equador, a Bolívia e a Venezuela).

Todavia, de acordo com Coutinho (2006), esta onda nacionalista não é homogênea e nem mesmo chega a configurar-se como um movimento bem definido. Para este autor, é fato que os anos 2000 marcam o fim do pensamento único e da hegemonia neoliberal na região e o início de um período de maior pluralidade e de desdobramentos futuros em que se encontram diferentes formas democráticas de enfrentar os problemas da liberalização econômica.

Do ponto de vista dos projetos políticos, alguns países da América do Sul aproximam-se mais da concepção do projeto “democrático-participativo”, conforme a noção contida em Dagnino, Olvera e Panfichi (2006), que destaca que o núcleo central do projeto democrático-participativo estaria no aprofundamento e na radicalização da democracia, onde os modelos de democracia participativa e deliberativa são utilizados para fazer frente às limitações e fragilidades das formas representativas da democracia liberal (DAGNINO; OLVERA; PANFICHI, 2006). Assim, alguns países da América do Sul passaram a criar ou a fortalecer arranjos institucionais de participação social na gestão pública, visando diminuir a distância entre o Estado e a sociedade. A aposta de fundo dessa estratégia repousa na crença de que os arranjos participativos, ao congregarem representantes da sociedade civil e dos governos para discutir as políticas públicas, ampliariam o controle social sobre as

---

3. A síntese desse debate é que a democracia trazia limites ao sistema capitalista, pois ao limitar a propriedade traria ganhos distributivos para as camadas pobres da sociedade. Assim, “Os marxistas entendiam que essa solução exigia descaracterização total da democracia, uma vez que nas sociedades capitalistas não era possível democratizar a relação fundamental que se assentava a produção material, a relação entre capital e trabalho” (SANTOS, 2003, p. 40, 41).

instituições estatais, ao mesmo tempo em que aumentariam a influência da sociedade na definição das prioridades governamentais.

Entretanto é importante ressaltar que algumas correntes, notadamente institucionalistas,<sup>4</sup> defendem que a consolidação das democracias na América do Sul se daria por intermédio das instituições representativas por serem a única via capaz de reproduzir comportamentos democráticos. Outras vias seriam consideradas iniciativas populistas e antidemocráticas ou um retrocesso na consolidação do regime, uma vez que conspirariam contra as instituições no intuito de alguns líderes alcançarem uma relação direta com os eleitores, sem intermediação institucional, e ao mesmo tempo criarem divisões sociais com potencial para grandes conflitos e crises:

O raciocínio institucionalista liberal é o de que os líderes populistas buscam suplantam as instituições democráticas, enfraquecendo o parlamento, os partidos políticos e mesmo instituições sociais como a Igreja e a imprensa. Dessa forma, essas lideranças seriam altamente nocivas à democracia uma vez que estimulariam na população sentimentos avessos a uma verdadeira cultura cívica e de respeito às regras do jogo constitucional. Esse populismo criaria ainda divisões na sociedade, um ambiente de conflito polarizado e maiores riscos ao equilíbrio da economia, tudo isso em razão de uma busca pessoal por poder, que na prática acaba tendo vida curta e deixando uma herança perniciosa. (COUTINHO, 2006, *op.cit.* p. 121).

### **3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL AO LONGO DA HISTÓRIA POLÍTICA BRASILEIRA**

Análises histórico-culturais mostram que a participação social sempre existiu no Brasil. De acordo com Carvalho (1998), a atitude apática e bestializada<sup>5</sup> do povo brasileiro ante às arbitrariedades do Estado não corresponde à realidade. Esta visão é, segundo a autora, uma construção discursiva que desqualifica o comportamento e a atitude do povo brasileiro, que incorpora as culturas negras e indígenas na forma de manifestar suas insatisfações.

Com efeito, a história política do país é repleta de exemplos de manifestações populares que demonstram a capacidade do povo brasileiro de se organizar e lutar por seus direitos. É claro que a forma e a intensidade de luta variam de acordo com os usos e costumes de cada época, com a experiência histórica e política de cada um dos movimentos sociais e com a abertura ao diálogo e à negociação com os governantes da vez.<sup>6</sup> Por exemplo, Carvalho (1996), ao estudar os primeiros anos da República no Brasil e o singular processo de distanciamento entre o mundo político e a sociedade

---

4. A tese central da corrente institucionalista é de que as instituições são decisivas para a determinação do comportamento político (HALL; TAYLLOR, 2003).

5. Expressão cunhada pela autora do título do livro de Carvalho (1996).

6. Entre tantos outros movimentos e manifestações populares, que ilustram a cultura de participação social do povo brasileiro, a autora cita os mais conhecidos ocorridos desde o período colonial até a década de 1970: a Confederação dos Tamoios e os Quilombos, que foram as primeiras resistências negras e indígenas; os movimentos messiânicos, como a guerra de Canudos; os movimentos de libertação e contra a opressão, tais como a Inconfidência Mineira e as lutas pela abolição da escravatura e pela independência do Brasil; as revoltas urbanas pela carestia; os movimentos operários e anarquistas; as ligas camponesas; os movimentos estudantis, a luta armada e as guerrilhas urbanas e camponesas contra o regime ditatorial.

civil, nos mostra que, contrariando a expectativa de renovação política e participação das classes menos favorecidas no Rio de Janeiro – então capital do Brasil – o entrosamento entre o novo regime político teoricamente democrático e o povo foi mínimo, e que na prática não houve quase nenhuma interação entre representantes e representados. Analisando esse período, o autor rebate a tese de que o pouco ou nenhum envolvimento das classes menos favorecidas com a política possa ser visto como um alheamento. Trata-se, na verdade, de uma real demonstração de desprezo à elite governante por parte daqueles que foram obrigados a se adaptar a uma forma de governo, a um projeto político sobre o qual sequer foram consultados. Para os que defendem a tese da apatia da população da época à política, Carvalho chama a atenção para o episódio da Revolta da Vacina, mostrando que havia, sim, povo no Rio de Janeiro. Quando explodiu a revolta e a população tomou as ruas da cidade, o povo demonstrou suas insatisfações participando do *quebra-quebra*. Por outro lado, do ponto de vista da política “formal” (eleições, voto), é verdade que as classes populares não se interessavam em se envolver, pois para estas a “República” era considerada um elemento estranho à cultura, já que não tinham tomado parte de sua construção, e a entendiam como um processo imposto de cima pra baixo.

Assim, as manifestações populares não se davam por meio dos canais oficiais, como os mecanismos eleitorais, mas por meio de rituais religiosos e grandes festas populares étnicas que refletiam a cultura local. O que se desprende deste episódio da história brasileira é que os repertórios de ação dos movimentos populares são construídos historicamente e que os movimentos sociais desenvolvem, ao longo do tempo, uma diversidade de formas de protestos. Por exemplo: os trabalhadores aprenderam a fazer greve, os camponeses a invadir terras, os estudantes a fazer passeatas, e assim por diante. O certo é que a herança histórica exerce um papel preponderante nos repertórios de ação utilizados pelos movimentos populares, por esse motivo é temerário desqualificar as diferentes estratégias de protestos utilizadas ao longo da história política brasileira e, com isso, afirmar que o povo brasileiro não tem uma cultura participativa.

Se a história política brasileira é entremeada de manifestações populares singulares, com o golpe militar a conjuntura política e social do país foi radicalmente transformada. Até o início da década de 1960, pode-se dizer que se vivia um Brasil onde se multiplicavam as lutas populares, destacam-se os movimentos pela reforma agrária, pela regulamentação dos aluguéis, pela redução da tarifa dos transportes públicos, entre outros. Com o advento da ditadura militar, passa-se a viver um Brasil onde predomina um cotidiano de violência que impede todo e qualquer tipo de mobilização política da sociedade. Os canais formais de manifestação e diálogo foram fechados, ficando os movimentos populares e organizados da sociedade à deriva, isto é, sem alternativas consideradas lícitas para a canalização de suas insatisfações e demandas ao Estado.

Do ponto de vista da participação nas políticas sociais, até o início dos anos 1960, o período populista havia legado a *cidadania regulada*, cujo ícone era a carteira de trabalho e na qual apenas o trabalhador era reconhecido como cidadão. Mesmo assim, não eram cidadãos todo e qualquer tipo de trabalhador, só aqueles, cuja profissão era reconhecida por meio de sindicatos, os quais para funcionar necessitavam ter sua existência reconhecida pelo Estado (SANTOS, 1979). Com o

autoritarismo militar, emergiu um novo padrão de políticas sociais no país, onde a União centralizava a execução dos programas sociais existentes e unificava sob seu controle os recursos e serviços prestados. De acordo com Fagnani (2005), a estratégia para as políticas sociais adotada pelo regime militar potencializou a capacidade de intervenção do Estado neste campo, ampliando o alcance da gestão governamental. No entanto, este autor assevera que o período do regime militar foi marcado por uma modernização conservadora, que beneficiava as classes médias e altas em detrimento das camadas mais pobres da população, acentuando enormemente a desigualdade social. Além disso, este autor sublinha no contexto da ditadura militar o aspecto perverso da privatização do espaço público, onde os interesses empresariais e políticos tinham acesso privilegiado nos processos decisórios das políticas sociais, o que desviava as decisões do objetivo central de combater a miséria.<sup>7</sup>

As mudanças na forma de gestão e controle das políticas públicas no período militar não contemplavam qualquer estratégia de participação popular, todos os mecanismos de controle público foram eliminados e mesmo o Congresso Nacional participava pouco das discussões sobre as definições das políticas sociais.

Não obstante a pesada repressão às lutas sociais e as manifestações populares contrárias à política do regime de exceção, o marco mais importante da luta pela maior participação popular na esfera pública teve sua origem no bojo da resistência contra a ditadura militar, a partir dos anos 1970 e ao longo dos anos 1980, quando os novos movimentos populares e segmentos da classe média se organizaram, “*de costas para o Estado*”, em torno das reivindicações urbanas como educação, saúde, moradia, saneamento e transporte coletivo. Assim, após um período de luta “às escondidas” (entre 1968 e 1977), despontaram novas expressões da luta social, como as Comunidades Eclesiais de Base e o vigoroso movimento operário do ABC paulista. Em 1979 acontece o congresso de refundação da UNE e no início dos anos 1980 nascem a CUT e o MST, dando origem a um período de ascensão das lutas populares no Brasil. De acordo com Diniz e Boschi (1989), esses movimentos emergiram tanto como manifestações de massa esporádicas e não estruturadas, mas também como formatos mais organizados centrados nos locais de moradia, mobilizados por interesses ligados a serviços urbanos, e bens de consumo coletivo, passando por coletividades aglutinadas ao redor de atributos, como sexo e raça, além dos movimentos de cunho religioso e movimentos de defesa do meio ambiente.

Ciconello (2008), em recente artigo publicado pela Oxfam International, destaca a estratégia de articulação e mobilização dos novos movimentos sociais no bojo da ditadura militar, afirmando que:

Muito embora a ditadura militar tenha controlado e restringido a liberdade de expressão e de associação de indivíduos e de grupos políticos e sociais que criticassem o regime político autoritário, havia algum espaço de mobilização e de debate na base da sociedade brasileira. Esse espaço foi estrategicamente identificado e utilizado por milhares de organizações – formais e informais –, militantes, religiosos, intelectuais e movimentos sociais inspirados, principalmente, por referenciais teóricos e morais, como a Teologia da Libertação e o movimento pedagógico criado pelo brasileiro

---

7. Trecho de entrevista concedida por Fagnani ao Jornal da Unicamp, na Edição 301 - 12 a 18 de setembro de 2005, disponível em <<http://www.unicamp.br/unicamp/unicamp>>.



Paulo Freire, chamado Educação Popular. A atuação era baseada em processos educativos junto a grupos populares com a finalidade de gerar emancipação e consciência cidadã. Educar a população para a transformação social era o objetivo. (CICONELLO, 2008, p. 2).

De acordo com Avritzer (2002c), a ampliação da esfera pública no Brasil na década de 1970 relaciona-se com o surgimento de vários outros fatores, tais como: o *crescimento* das associações civis, em especial das comunitárias; a reavaliação, por parte de segmentos da sociedade, da ideia de direitos; a postura de defesa da autonomia organizacional em relação ao Estado; a prática de apresentação pública de reivindicações e a tentativa de diálogo com o Estado.

Neste período, reivindicavam-se, além disso, a criação de espaços de participação, onde a sociedade civil organizada pudesse canalizar suas demandas e influir nos processos decisórios de políticas públicas. Essa vertente de reivindicações visava encontrar soluções para o enfrentamento do crescente déficit social das classes urbanas de baixa renda nas áreas de saneamento, urbanização, saúde e habitação.

### **3.1 CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE NO DESENHO, IMPLEMENTAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

A reivindicação por maior participação popular foi encaminhada para a Assembleia Constituinte por meio da proposta de garantia de iniciativa popular no Regimento Interno Constituinte. Este manifesto foi apresentado e aceito pela Assembleia Constituinte contendo mais de 400 mil assinaturas. O processo de emendas populares foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Por meio das emendas populares, a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional.

O constituinte Ulisses Guimarães – presidente da Assembleia Nacional Constituinte – em seu discurso na Sessão Solene de promulgação da Constituição de 1988 – ressaltou que a participação popular na elaboração da atual Carta Magna não se deu somente por meio das Emendas, mas também:

... pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, Comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. (Trecho extraído de Discurso de Ulisses Guimarães em 05 de outubro de 1988).

Mais adiante, no mesmo discurso, o deputado Ulisses Guimarães destacou que a Constituição de 1988 alargou o exercício da democracia brasileira em participativa, além de representativa, assinalando que:

É o clarim da soberania popular e direta, tocando no umbral da Constituição, para ordenar o avanço no campo das necessidades sociais. O povo passou a ter a iniciativa de leis. Mais do que isso, o povo é



o superlegislador, habilitado a rejeitar pelo referendo projetos aprovados pelo parlamento. A vida pública brasileira será também fiscalizada pelos Cidadãos. Do presidente da República ao Prefeito, do Senador ao Vereador. A moral é o cerne da pátria. (Ulisses Guimarães, 1988, *op.cit.*).

Assim, a Constituição Brasileira, promulgada em 1988, acabou absorvendo grande parte das reivindicações do movimento de “Participação Popular na Constituinte”, institucionalizando várias formas de participação da sociedade na vida do Estado, sendo que a nova Carta Magna ficou conhecida como a *Constituição Cidadã* pelo fato de, entre outros avanços, ter incluído em seu âmbito mecanismos de participação no processo decisório federal e local e também pelo fato de ter concedido maior poder aos municípios que estão, em princípio, mais próximos do cidadão.

Com referência à participação direta, a Constituição destaca o *Referendo*, o *Plebiscito* e a *Iniciativa Popular*.

Já no tocante à democracia participativa, estabelece os Conselhos Gestores de Políticas Públicas nos níveis municipal, estadual e federal com representação do Estado e da Sociedade civil, indicando, por exemplo, que a gestão das políticas de seguridade social, de educação e da criança e do adolescente deveria ter caráter democrático e descentralizado.

Importante ressaltar que o dispositivo de emendas populares foi também utilizado nos processos de elaboração das constituições estaduais e das leis orgânicas dos municípios brasileiros, resultando na criação de conselhos municipais de gestão e controle de políticas públicas com a participação de atores governamentais e não-governamentais.

A inscrição de espaços de participação da sociedade no arranjo constitucional das políticas sociais brasileiras apostou no potencial das novas *institucionalidades* em mudar a cultura política do país, introduzindo novos valores democráticos e maior transparência e controle social na atuação do Estado no tocante às políticas sociais.

A Constituição brasileira estabeleceu sistemas de gestão democrática em vários campos de atuação da administração pública, tais como: o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (artigo 29, XII); a gestão democrática do ensino público na área da educação (artigo 206, VI); a gestão administrativa da seguridade social com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (artigo 114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente. A seguir destacam-se alguns avanços da participação social nas políticas sociais, que resultaram de preceitos constitucionais.

- A luta pela reforma sanitária em articulação com os profissionais de saúde resulta na aprovação do SUS, que institui um sistema de cogestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde.

- A luta pela reforma urbana resulta na definição da função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição em capítulo que prevê

que a função social da propriedade deverá constar em planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas.<sup>8</sup>

- A luta conjunta entre os movimentos sociais vinculados à defesa dos direitos da infância e da adolescência e de entidades internacionais resultou na criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, que nasceu fundamentado na Constituição de 1988. Nos artigos 227 e 228, a Constituição enterra o arcaico Código de Menores, afirmando que a criança é um sujeito de direitos, e que a sociedade, a família e o Estado têm o dever de protegê-la.

- A manifestação de amplos setores da sociedade contra a antiga visão de benemerência da assistência resultou no reconhecimento constitucional de que a Assistência Social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social na Constituição de 1988.

Hoje, após duas décadas dos avanços inseridos na Constituição, quase a totalidade das políticas sociais brasileiras – saúde, educação, assistência social, criança e adolescente, trabalho e renda, turismo, meio ambiente, pesca etc. – conta com espaços institucionalizados de participação social. São os conselhos que se configuram como órgão administrativo colegiado com representantes da sociedade civil e do Poder Público. Muitos desses, com o apoio do Estado, passaram a desenvolver também Conferências Nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do Poder Público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e adequação de políticas públicas específicas. Algumas conferências são regulamentadas por lei, (conferências nacionais, estaduais e municipais da saúde e da assistência social), outras são regulamentadas por decreto do Poder Executivo e há ainda aquelas que não possuem nenhum instrumento de institucionalização que obriga a sua realização.

### **3.2 O LUGAR DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NA ESFERA PÚBLICA FEDERAL NO PERÍODO 2003-2006**

Os avanços constitucionais no desenho das políticas sociais criaram espaços concretos de participação da sociedade no planejamento e execução de políticas por meio de Conselhos municipais, estaduais e federais. Entretanto, ao lado destes avanços, ao longo da década de 1990 e no início dos anos 2000, a relação do estado com a sociedade sofreu uma inflexão. Isto é, os movimentos sociais que na década de 1980 caracterizavam-se por seu caráter reivindicatório, pela ampliação de direitos sociais universais e pela construção de um Estado de “bem-estar social”, na década de 1990, grande parte das organizações passa a assumir responsabilidades conferidas ao Estado pela Constituição Federal. Esta guinada no papel da sociedade civil reflete a política governamental do estado mínimo, significando a tentativa de repassar à sociedade civil, responsabilidades conferidas à instância pública governamental, conforme outorgadas pela Constituição Federal de 1988 e por todas as Leis Orgânicas decorrentes.

---

8. Embora a reforma não tenha consolidado um sistema articulado de Conselhos, instituiu diversos espaços de cogestão das políticas urbanas nas esferas estaduais e municipais. Apenas em 2001 foi aprovada a lei que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição.

Segundo Dagnino (2004), na década de 1990 há uma outra noção de participação em disputa na atual conjuntura política e social. De acordo com esta autora, a ideia de participação passou por um processo de resignificação, passando a ser vista como “participação solidária”. Esta noção de participação relaciona-se com a prática do trabalho voluntário e com a ideia de responsabilidade social de indivíduos e empresas. Neste sentido, há uma despolitização do significado da participação social, pois se enfatiza uma noção de participação individualista, ligada a valores morais, desconectada do coletivo. Esta perspectiva traz impactos negativos tanto para o desenvolvimento e efetivação dos espaços públicos participativos como para a implementação de políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade social.

No entanto, os estudos que tratam das características da participação de acordo com determinados projetos políticos ainda estão longe de serem definitivos, pois os últimos dados empíricos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Ipea sobre o surgimento, expansão e principais áreas de atuação das fundações e associações sem fins lucrativos (Fasfil) mostram que continuou aumentando o número destas organizações nos últimos 12 anos. Além disso, a atuação das Fasfil não sofre grandes alterações no período entre 1996 e 2005. O que ocorreu, basicamente, foi a ampliação de novas áreas de defesa de direitos ao lado das já existentes. Singer (2008), ao comentar os últimos dados do IBGE sobre as Fasfil, em artigo publicado pelo jornal *Folha de S. Paulo* reitera que :

As Organizações Não-Governamentais (ONGs) vêm crescendo cada vez mais depressa: conforme os dados do IBGE, em 1996, havia 107.332 no Brasil; em 2002, elas passaram a ser 275.895; em 2005 (último censo), eram 338.162. Se o ritmo de crescimento do último triênio meramente se manteve, o número de ONGs deve neste ano andar por volta de 416 mil. A análise dos resultados do Censo de 2005 pelo IBGE aponta algumas razões desse crescimento acelerado: “A idade média das Fasfil, em 2005, era 12,3 anos, e a maior parte delas (41,5%) foi criada na década de 1990. Entre os vários fatores que contribuíram, naquele momento, para o crescimento acelerado dessas entidades, destaca-se o fortalecimento da democracia e da participação da sociedade civil na vida nacional”. Mais adiante, o texto do IBGE diz que a maioria das entidades a partir dos anos 1990 é voltada para a promoção do desenvolvimento e da defesa dos direitos e interesses dos cidadãos. À medida que o Brasil se redemocratizou e passou a eleger governos cada vez mais comprometidos com políticas sociais de redistribuição da renda e de luta contra a exclusão social e a pobreza, era inevitável que essas políticas exigissem o engajamento de um número crescente de ONGs dedicadas à educação popular, à reversão das causas da mortalidade infantil e subnutrição, à organização dos trabalhadores excluídos em associações autogestionárias e muitos outros objetivos análogos.

Com a assunção ao poder de uma das forças políticas originárias do sindicalismo e dos movimentos sociais criados nas décadas de 1970 e 1980, o governo federal passou a defender o fortalecimento e a criação de novos espaços públicos voltados para a democratização das instituições de Estado, visando manter e ampliar a interlocução com movimentos sociais e organizações da sociedade e dar voz a grupos sociais específicos (negros, indígenas, GLBTTT).

Para dar início à estratégia de fortalecimento e ampliação da participação social na esfera pública federal, uma das primeiras medidas tomadas nesta direção no início de 2003 foi ampliar as atribuições institucionais da SGPR. Até 2002, este órgão tinha

a atribuição de relacionar-se apenas com os poderes legalmente instituídos – Executivo Federal, Legislativo, Judiciário e demais entes da federação –, em 2003, a SGPR recebeu do presidente da República a atribuição de assisti-lo no tocante ao “relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e à criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo”.<sup>9</sup>

Com isso, de acordo com o ministro-chefe da SGPR, Luis Dulci, quis o presidente da República ampliar o conceito de governabilidade, incorporando os atores não legalmente instituídos, como os movimentos sociais e as entidades representativas da sociedade civil, no diálogo permanente com o Estado, realizado pelos gestores públicos, sobretudo nos momentos que antecedem as decisões governamentais que afetam diretamente a vida da população brasileira:

Este é um governo de mudança, que só alcançará seu objetivo ampliando o espaço democrático da participação social. A governabilidade parlamentar é fundamental, mas, para realmente mudar o Brasil, é preciso ampliar o próprio conceito de governabilidade. Nunca a sociedade se mostrou tão disposta a participar na construção de um novo país. Estamos incorporando essa energia. Além disso, a História nos dá exemplos de governos liderados pela esquerda, em outros países, que fracassaram por não terem conseguido ampliar e aprofundar sua base social. Só neste primeiro ano, a equipe da SG manteve mais de 700 reuniões com organizações da sociedade. Esse método inovador de governar reflete-se na agenda do próprio Lula. Ele foi o primeiro presidente a visitar a Assembléia da CNBB em Itaici, o Congresso da CUT em São Paulo, a marcha do Fórum Nacional da Reforma Agrária em Brasília. Também foi o primeiro a receber a Associação Brasileira de ONGs. Recebeu a direção da União Nacional dos Estudantes (UNE), que havia dez anos não era convidada ao Planalto. Outros governos chegaram a criminalizar movimentos como o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O nosso, ao contrário, mantém com eles uma interlocução franca e respeitosa. (Trecho extraído de entrevista concedida pelo Ministro Luís Dulci para Ricardo Azevedo, publicada na *Revista Teoria e Debate* da Fundação Abramo, ano 17, n. 56, dezembro 2003/janeiro 2004).

Entre outras iniciativas para dinamizar o diálogo com a sociedade na administração pública no período 2003-2006, o governo federal colocou em prática uma estratégia de apoio à realização de conferências nacionais e de criação de novos conselhos nacionais de direitos e de políticas públicas.

Em torno da participação social nas conferências nacionais, assistiu-se neste período a uma situação inédita, pois nunca os segmentos organizados da sociedade haviam demonstrado tanto dinamismo nas mais diferentes áreas de políticas públicas. Entre 2003 e 2006 foram realizadas 43 conferências – 38 nacionais e cinco internacionais – que mobilizaram cerca de 2 milhões de pessoas da sociedade civil e do poder público nas esferas municipal, estadual e nacional. É importante notar que, do conjunto de conferências realizadas no período 2003-2006, 16 foram realizadas pela primeira vez, conforme aponta o quadro 1, a seguir.

---

9. Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, com as alterações determinadas pela Lei nº 11.129, de 30 de junho de 2005 e pela Medida Provisória nº 259, de 21 de julho de 2005.

**Brasil: conferências nacionais e internacionais realizadas entre 2003 e 2006**

Conferências	Data de realização	Órgão responsável
1. 8ª Conferência Nacional de Direitos Humanos	Junho de 2003	Câmara Federal
2. 1ª Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	Setembro de 2003	Ministério da Saúde – Conselho Nacional de Saúde (CNS)
3. 1ª Conferência Nacional das Cidades	Outubro de 2003	Ministério das Cidades
4. 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Novembro de 2003	Secretaria Especial dos Direitos Humanos (SEDH) – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)
5. 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	Novembro de 2003	Presidência da República – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca
6. 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente	Novembro de 2003	Ministério do Meio Ambiente
7. 1ª Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	Novembro de 2003	Ministério do Meio Ambiente
8. 2ª Conferência Nacional de Saúde	Dezembro de 2003	Ministério da Saúde – CNS
9. 4ª Conferência Nacional de Assistência Social	Dezembro de 2003	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – CNAS
10. 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar	Março de 2004	Presidência da República – Consea
11. 9ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos	Junho de 2004	Presidência da República – SEDH
12. 1ª Conferência Nacional de Juventude	Junho de 2004	Câmara Federal
13. 1ª Conferência Nacional do Esporte	Junho de 2004	Ministério do Esporte
14. 1ª Conferência Nacional de Políticas Públicas para as Mulheres	Julho de 2004	Presidência da República – Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – CNDC
15. 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Julho de 2004	Ministérios da Saúde e Ministério da Educação e Ciência e Tecnologia
16. 3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal	Julho/agosto de 2004	Ministério da Saúde – CNS
17. 1ª Conferência Brasileira sobre APL – Arranjos Produtivos Locais	Agosto de 2004	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
18. Conferência da Terra e da Água: Reforma Agrária, Democracia e Desenvolvimento Sustentável	Novembro de 2004	Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça
19. 1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Julho de 2005	Presidência da República – Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (Seppir)
20. 2ª Conferência Nacional sobre APL – Arranjos Produtivos Locais	Setembro de 2005	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
21. 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	Novembro de 2005	Ministério de Ciência & Tecnologia
22. 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador	Novembro de 2005	Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Previdência Social
23. 2ª Conferência Nacional das Cidades	Novembro de 2005	Ministério das Cidades e Conselho Nacional das Cidades
24. 5ª Conferência Nacional de Assistência Social	Dezembro de 2005	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e CNAS
25. 2ª Conferência Nacional do Meio Ambiente	Dezembro de 2005	Ministério de Meio Ambiente


continua

(continuação)

Conferências	Data de realização	Órgão responsável
26. 6ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Dezembro de 2005	Presidência da República – SEDH – Conanda
27. 1ª Conferência Nacional de Cultura	Dezembro de 2005	Ministério da Cultura e Comissão de Educação e Cultura da Câmara.
28. 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	Março de 2006	Presidência da República – Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca e Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca
29. 2ª Conferência Internacional de Reforma Agrária e Desenvolvimento Rural – CIRADR (*)	Março de 2006	Ministério do Desenvolvimento Agrário. Promovida pela FAO/ONU
30. 3ª Reunião das Partes do Protocolo de Cartagena sobre Biossegurança – MOP 3a	Março de 2006	Ministério do Meio Ambiente, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
31. 8ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica – COP 8a	Março de 2006	Ministério do Meio Ambiente, Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
32. 2ª Conferência Internacional de Intelectuais da África e da Diáspora	Julho de 2006	Presidência da República – Seppir
33. Conferência Regional das Américas contra o Racismo, Discriminação Racial, Xenofobia e Intolerâncias Correlatas	Julho de 2006	Presidência da República – Seppir – ONU
34. 3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	Março de 2006	Ministério da Saúde – CNS
35. 4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena	Março de 2006	Fundação Nacional da Saúde – Ministério da Saúde – Conselho Nacional de Saúde
36. 1ª Conferência Nacional dos Povos Indígenas	Abril de 2006	Ministério da Justiça – Fundação Nacional do Índio (Funai)
37. 2ª Conferência Nacional Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente	Abril de 2006	Ministério da Educação e Ministério do Meio Ambiente
38. 2ª Conferência Nacional do Esporte	Maior de 2006	Ministério do Esporte
39. 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Maior de 2006	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (Conade) e SEDH
40. 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Maior de 2006	Presidência da República
41. 10ª Conferência Nacional de Direitos Humanos.	Maior e junho de 2006	Câmara Federal – Conselho de Direitos Humanos e Minorias
42. 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária	Julho de 2006	Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Agrário e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
43. 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica	Novembro de 2006	Ministério da Educação e Cultura – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica e Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Educação Profissional

Fonte: SGPR/Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS) – janeiro de 2007.

<sup>a</sup> Conferências Internacionais

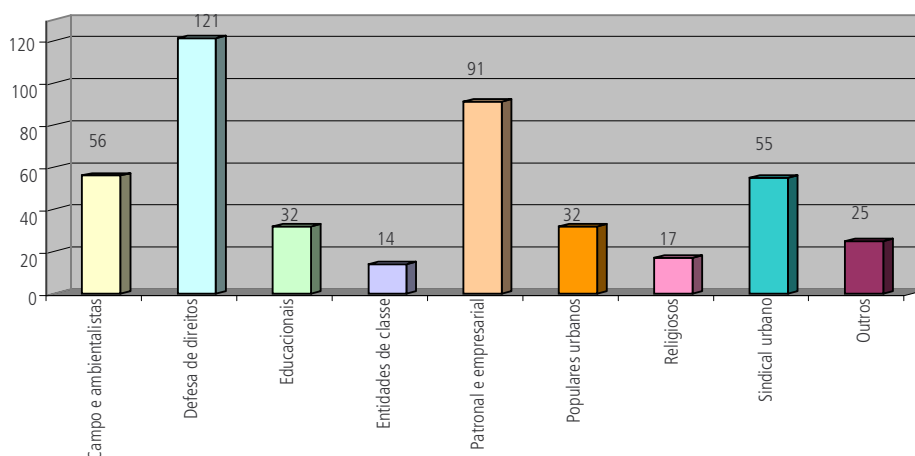
 Conferências nacionais realizadas pela primeira vez no período 2003-2006.

No tocante aos conselhos nacionais, no período em análise foi colocado em prática pelo governo federal um franco processo de abertura de novos espaços dessa natureza. De 2003 a 2006, 11 novos conselhos vinculados às políticas públicas e à

defesa de direitos foram criados. Levantamento realizado pelo Ipea-SGPR revela ainda que, em janeiro de 2007, a administração pública federal contabilizava cerca de 40 conselhos nacionais, cujas composições contemplavam representantes de organizações da sociedade civil.<sup>10</sup> O mesmo levantamento destaca também a enorme heterogeneidade de organizações civis presentes nesses espaços. No início de 2007, participavam dos conselhos nacionais cerca de 440 entidades não-governamentais (organizações sindicais, patronais, movimentos urbanos, rurais, ambientalistas, de defesa de direitos, entre outros), sendo que, aproximadamente, metade destas organizações participava de mais de um conselho nacional, ultrapassando, no total, o número de 600 assentos ocupados pela sociedade civil nos conselhos nacionais.<sup>11</sup>

A diversidade na participação das ONGs e de movimentos sociais nesses conselhos é um aspecto revelador da sua importância como instrumento de vocalização das demandas da sociedade civil para o aparato estatal. O gráfico 1 agrega as organizações da sociedade civil que participam dos conselhos nacionais em dez categorias: *a*) movimentos do campo e ambientalista; *b*) cultura e esporte; *c*) defesa de direitos; *d*) educacionais; *e*) entidades de classe; *f*) patronal/empresarial; *g*) movimentos populares urbanos; *h*) religiosos; *i*) sindicais urbanos; e *j*) outros. Observa-se, pelo gráfico 2 a seguir, que as entidades que militam em organizações de defesa de direitos são as mais presentes nos conselhos nacionais, com 122 representações, seguidas das entidades empresariais e patronais (92 representações) e, em terceiro lugar, os movimentos sociais do campo e ambientalista com 57 participações. Nota-se, em linhas gerais, que a sociedade civil presente nos conselhos nacionais é oriunda de diferentes projetos políticos, tanto no tocante ao lugar que ocupa na estrutura do sistema capitalista (capital x trabalho), como também em relação à centralidade de suas temáticas.

GRÁFICO 1  
Grandes categorias de entidades da sociedade civil que participam de conselhos nacionais – fevereiro de 2007



Fonte: SGPR/SNAS.  
Elaboração: Ipea.

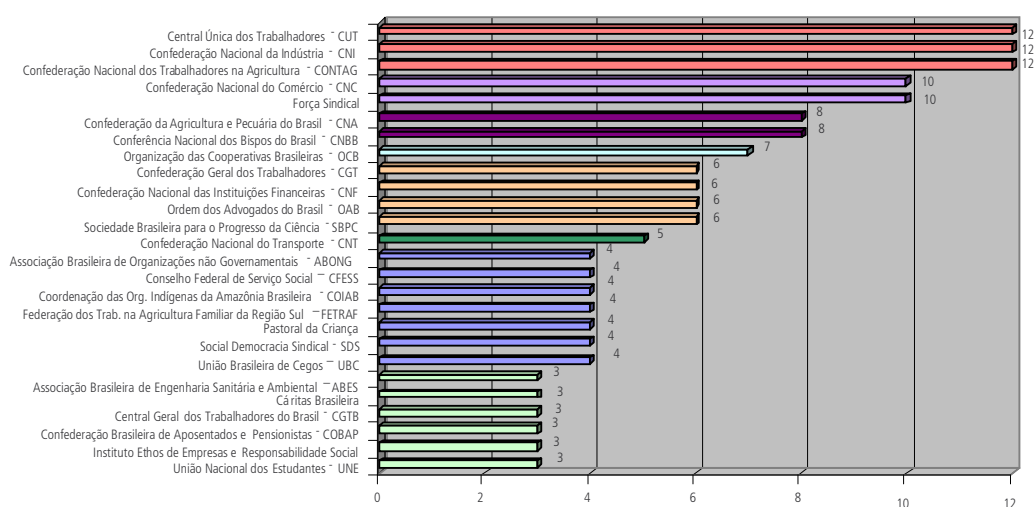
10. Dados de pesquisa realizada pelo Ipea e SGPR em fevereiro de 2007. Resultados não publicados.

11. Ipea-SGPR. A informação refere-se apenas aos membros titulares, excluindo os suplentes. A maior parte dos conselhos nacionais mantém uma relação de dois suplentes para dois titulares. Os suplentes, na maior parte, participam das reuniões e discussões, sendo impedidos apenas de votar se o titular estiver presente.



O gráfico 2 destaca o conjunto de 26 entidades não-governamentais que detêm o maior número de assentos nos conselhos nacionais. Para compor este universo foram consideradas aquelas que participavam de mais de 3 conselhos diferentes. Assim, observa-se que a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (Contag) participavam, em fevereiro de 2007, de 12 conselhos. A Confederação Nacional do Comércio (CNC) e a Força Sindical participavam de 10 conselhos; a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) e a Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) encontravam-se representadas em 8; a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT) estava presente em 7; e as demais 17 entidades destacadas detinham representantes em, no mínimo, 3 e, no máximo, 6 conselhos nacionais.

GRÁFICO 2  
Entidades que participam de três ou mais conselhos – fevereiro de 2007



Fonte: SGPR/SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais (2006).  
Elaboração: Ipea.

Pelo exposto, pode-se afirmar que, do ponto de vista quantitativo, houve, no período analisado, uma expansão da participação social na esfera pública social brasileira. No entanto, mesmo que não faça parte da proposta deste trabalho analisar os resultados desse processo, chama-se a atenção para a importância de realização de investigação mais aprofundada que tenha como foco de análise a capacidade do Estado em responder à quantidade expressiva de novas (e antigas) demandas que adentraram a burocracia estatal. Para este estudo emergem algumas questões ainda sem respostas: a burocracia do Estado teria sido capaz de dar procedimento aos resultados da participação social, transformando as resoluções dos conselhos, as deliberações das conferências em medidas e políticas públicas concretas que melhoraram a qualidade de vida da população? Ou ainda, partindo de outro referencial, a capacidade de pressão dos movimentos organizados da sociedade seria forte o bastante para mudar as estruturas de poder e transformar suas reivindicações em políticas públicas mais adequadas?

Uma análise de Moroni (2006), da Associação Brasileira das Organizações Não-Governamentais (Abong), suscita que o processo de participação ocorrido no período



analisado gerou frustrações na sociedade, destacando uma série de questões sobre as dificuldades enfrentadas pelo Estado brasileiro em coordenar e processar adequadamente os resultados gerados nos espaços de participação criados. Segundo esse autor, a participação social neste período:

... foi uma multiplicação dos espaços de interlocução, sem que houvesse política de governo para o fortalecimento do sistema descentralizado e participativo e a ampliação dos processos democráticos. A participação ficou reduzida à estratégia de governabilidade e a um faz-de-conta, ela não é um elemento essencial nas transformações sociais, políticas, culturais e econômicas. (MORONI, 2006).

Entretanto, Monteiro (2006), em artigo publicado no Portal da Fundação Abramo, enfatiza que o novo método de governar com participação social trouxe muitos avanços que resultaram no estabelecimento de medidas e políticas públicas mais adequadas:

Com este método, novos atores sociais, além de reconhecidos, foram incorporados ao processo de tomada de decisão nas políticas públicas, com resultados concretos nas mais diversas áreas. Por exemplo, a discussão do Plano Safra da Agricultura Familiar, construído em conjunto com a Contag, o MST e a Fetraf, o crédito consignado em folha, a correção da tabela do imposto de renda, as 21 medidas de desoneração tributária e o fomento à produção industrial, o aumento real do salário mínimo, entre outras, estão entre as conquistas substantivas que foram obtidas. Não há dúvida que este movimento representa uma inovação na forma de pensar o Estado e que toda mudança de cultura é um processo lento onde é preciso enfrentar as resistências. No entanto, está em curso a consolidação de um amplo sistema de participação social, com a incorporação de práticas e mecanismos voltados para a articulação dos diversos atores sociais, que envolve o fortalecimento dos Conselhos de Políticas Públicas, das Ouvidorias, a realização de Conferências Setoriais que já mobilizou diretamente mais de 2 milhões de pessoas em todo o país. (MONTEIRO, 2006).

#### **4 CONFERÊNCIAS NACIONAIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INTERFACE COM O DEBATE CONTEMPORÂNEO DE ESPAÇOS PÚBLICOS**

As conferências são espaços amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e adequação de políticas públicas específicas:

... são espaços mais amplos que os conselhos envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, por isso, têm também caráter de mobilização social. Governo e sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações deliberam de forma pública e transparente. Estão inseridas no que chamamos de democracia participativa e do sistema descentralizado e participativo, construído a partir da Constituição de 1988 e que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos e dissensos, compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. São precedidas de conferências municipais/regionais e estaduais e são organizadas pelos respectivos conselhos. (MORONI, 2006).

As conferências inscrevem-se nos debates da teoria democrática contemporânea, no percurso que foi iniciado por Habermas (1997), que definiu a esfera pública política como estrutura comunicacional enraizada no mundo da vida por intermédio da sociedade civil. Na esfera pública habermasiana, os problemas são percebidos,

identificados, tematizados e dramatizados; os fluxos comunicacionais são filtrados e condensados em opiniões públicas. Habermas entende o *mundo da vida* como uma arena de integração social, o domínio das interações cotidianas, que se constituem em um reservatório de tradições culturais.

No entanto, o conceito de esfera pública formulado por Habermas não contempla a participação da sociedade civil nos níveis decisórios sistêmicos, reservando aos atores civis a dimensão informal que pode (ou não) influenciar os domínios institucionais. Cohen e Arato (1992), dando continuidade ao conceito formulado por Habermas, propõem alargar o papel reservado aos atores sociais para além de uma atuação defensiva, sustentando que a saída consistiria “em introduzir espaços públicos no Estado e nas instituições econômicas, estabelecendo uma continuidade com uma rede de comunicação composta por movimentos sociais, associações e esferas públicas”.

Na mesma direção, Avritzer (2002a) critica a visão habermasiana de esfera pública, sobretudo, pelo fato de esta não considerar a capacidade dos atores civis incidir efetivamente nas decisões do “poder político”. Assim, este autor assevera que os espaços de mediação entre a sociedade e o Estado são, por excelência, o *locus* da democracia deliberativa, incluindo a possibilidade de soberania popular procedimentalizada entre os espaços participativos e representativos.

Frazer (1993), também criticando a esfera pública habermasiana, por sua vez, defende que a força da opinião pública é potencializada quando um espaço público que a representa tem o poder de traduzir suas opiniões em decisões autoritativas. Esta autora, ao refutar a premissa de Habermas de que o funcionamento de uma esfera pública democrática requer uma clara separação entre a sociedade civil e o Estado, pondera que esta visão é responsável pela criação de espaços públicos “*débeis*”, afirmando que:

... Como consequência, se promove o que eu chamarei de os **públicos débeis**, cuja prática de deliberação consiste exclusivamente na formação de opiniões, e não inclui a tomada de decisões. Além disso, a concepção burguesa de esfera pública insinua que uma ampliação para além da autoridade discursiva do espaço público, que inclui os processos de tomada de decisões, ameaçaria a autonomia da opinião pública, já que, desta forma, o público se transformaria no Estado e com isso perderia a possibilidade de exercer um discurso crítico à atuação do mesmo. (FRAZER, 1993, p. 24).

Observa-se que as críticas feitas à formulação habermasiana de esfera pública, resguardando suas especificidades, defendem um maior *empoderamento* da sociedade nos espaços públicos, concedendo-lhes o poder da deliberação, bem como a inclusão dos públicos tradicionalmente excluídos do processo político formal (mulheres, negros, indígenas, entre outros).

## **5 CONFERÊNCIAS NACIONAIS REALIZADAS NO PERÍODO 2003-2006: ALGUMAS CARACTERÍSTICAS**

A breve incursão citada anteriormente em torno dos conceitos de esfera pública permite agora apreciar algumas características das conferências realizadas no período de 2003 a 2006 e antever alguns indícios de avanços e dificuldades no tocante às

possibilidades desses espaços públicos influírem, decisivamente, nas decisões relacionadas às políticas públicas.

Com o objetivo de ampliar a compreensão sobre o processo de conferências realizado no período 2003-2006, a Secretaria Nacional de Articulação Social da SGPR, entre os meses de setembro e novembro de 2006, promoveu a Pesquisa Nacional das Conferências junto aos coordenadores das conferências, lotados nos ministérios e/ou nos conselhos nacionais.<sup>12</sup>

O universo da pesquisa abrangeu 34 das 38 conferências nacionais realizadas no período de 2003 a 2006. Conforme mostra a relação contida no quadro a seguir, em virtude de dificuldades operacionais para contatar seus organizadores e, entre estes, identificar o informante mais qualificado para responder ao questionário da pesquisa, não foram pesquisadas as seguintes conferências nacionais: a 8ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, a 1ª Conferência Nacional de Juventude (essas duas organizadas pela Câmara Federal); a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que foi realizada em período posterior ao envio dos questionários e a Conferência da Terra e da Água: Reforma Agrária, Democracia e Desenvolvimento Sustentável, que foi organizada pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e Justiça.

QUADRO 2  
**Conferências nacionais pesquisadas**

N.º	Conferências
1	1ª Conferência Nacional das Cidades
2	2ª Conferência Nacional das Cidades
3	2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar
4	1ª Conferência Nacional do Esporte
5	2ª Conferência Nacional do Esporte
6	1ª Conferência Nacional dos Povos Indígenas
7	4ª Conferência Nacional de Saúde Indígena
8	3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
9	1ª Conferência Nacional sobre Arranjos Produtivos Locais
10	2ª Conferência Nacional sobre Arranjos Produtivos Locais
11	4ª Conferência Nacional de Assistência Social
12	5ª Conferência Nacional de Assistência Social
13	1ª Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente
14	2ª Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente
15	1ª Conferência Nacional de Cultura
16	1ª Conferência Nacional pelo Meio Ambiente
17	2ª Conferência Nacional pelo Meio Ambiente
18	12ª Conferência Nacional de Saúde

(continua)

12. As informações coletadas foram sistematizadas pelo Ipea em meados de 2007.

(continuação)

N.º	Conferências
19	1ª Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica
20	2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde
21	3ª Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde
22	3ª Conferência Nacional de Saúde Bucal
23	3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador
24	1ª Conferência Nacional de Economia Solidária
25	1ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca
26	2ª Conferência Nacional de Aqüicultura e Pesca
27	10ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos
28	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
29	1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa
30	5ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
31	6ª Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
32	9ª Conferência Nacional dos Direitos Humanos
33	1ª Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial
34	1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres

## 5.1 NÚMERO DE PARTICIPANTES

O reconhecimento da importância institucional das conferências nacionais concedido pelos atores da sociedade civil pode ser entrevisto pelo expressivo número de participantes.<sup>13</sup> Considerando-se única e exclusivamente as etapas nacionais, as 34 conferências realizadas reuniram um público total de 43.515 pessoas, que corresponde a uma média de 1.451 participantes por conferência nacional. Aquelas que contaram com maior participação foram a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e a 12ª Conferência Nacional de Saúde, ambas com um público de 3 mil pessoas.<sup>14</sup>

QUADRO 3  
**Público das etapas nacionais**

	Número de pessoas
Total	43.515
Participação média	1.415
Participação máxima	3.000

Fonte: SGPR/SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais.  
Elaboração: Ipea.

13. Como já destacado anteriormente, a realização das 43 conferências (38 nacionais e 5 internacionais) entre 2003 e 2006 envolveu a participação de cerca de 2,0 milhões de pessoas em suas etapas nacionais, estaduais e municipais

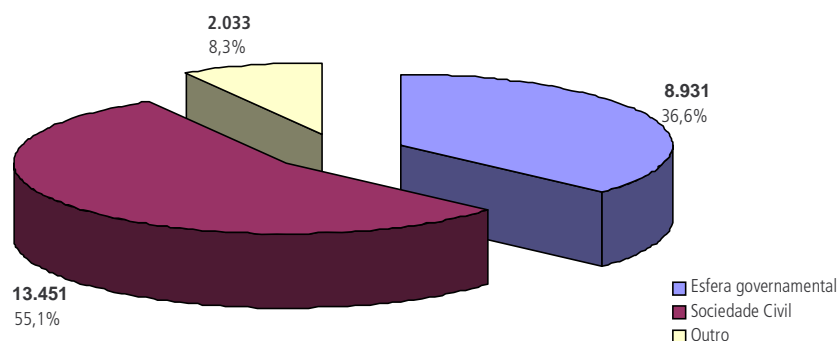
14. Foram excluídas do cálculo as duas Conferências Nacionais pelo Meio Ambiente e a 2ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca, uma vez que informaram os participantes de todas as etapas e não apenas da etapa nacional, além de não ter sido informado o público total da etapa nacional da 1ª Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca.

## 5.2 PARTICIPAÇÃO DE REPRESENTANTES DA SOCIEDADE CIVIL ELEITOS EM CONFERÊNCIAS INTERMEDIÁRIAS *VIS-À-VIS* OS REPRESENTANTES DO ESTADO

Mais da metade dos delegados (55,1%) participou das conferências na qualidade de representantes da sociedade civil, 36,6% representavam órgãos ou instituições não-governamentais e 8,3% eram observadores, representantes de órgãos do legislativo ou de organismos internacionais.

GRÁFICO 3

Divisão dos delegados participantes da etapa nacional das conferências



Fonte: SGPR/SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais (2006).

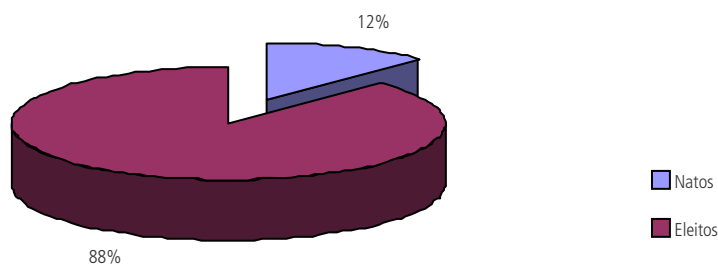
Elaboração: Ipea.

## 5.3 ELEIÇÃO DE DELEGADOS

A esmagadora maioria dos delegados (88%) foi eleita nas conferências intermediárias e 12% deles foram definidos como delegados natos,<sup>15</sup> isto é, aqueles que participam da conferência sem precisar ser eleito, pois ocupa algum cargo ou função que lhe outorga o direito de ser delegado, independente de ter sido indicado/eleito em conferências/etapas intermediárias (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Classificação dos delegados que estiveram nas conferências



Fonte: SGPR/SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais (2006).

Elaboração: Ipea.

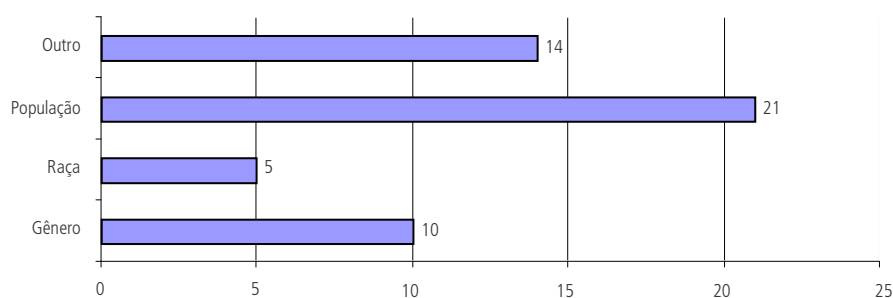
15. Cada conferência especifica seus delegados natos, mas geralmente, entre estes se encontram os conselheiros.

## 5.4 CONSIDERAÇÃO DOS CRITÉRIOS DE GÊNERO E RAÇA/ETNIA NA ESCOLHA DE DELEGADOS

O principal critério considerado para definir a quantidade de delegados estaduais para participar das conferências nacionais foi o populacional, isto é, quanto maior um determinado estado, maior o número de delegados que participariam das instâncias nacionais das conferências, sendo que 21 conferências consideraram este critério. As questões de gêneros e de raça/etnia para a definição dos quantitativos de participantes por unidade da federação, que, se consideradas poderiam tornar estes espaços mais inclusivos e equânimes, foram utilizadas por apenas 1/6 e 1/3 das 34 conferências pesquisadas, respectivamente (gráfico 5).

GRÁFICO 5

**Critérios considerados para a definição do quantitativo de delegados estaduais**



Fonte: SGPR/SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais (2006).

Elaboração: Ipea.

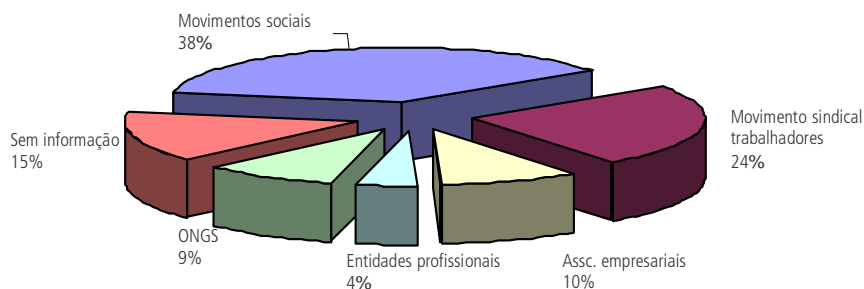
Observa-se, assim, que os princípios da igualdade e da equidade ainda não são uma prática na participação das conferências nacionais, resultando em desigualdades formais na participação, além das informais, que refletem as maiores dificuldades de os grupos subordinados manifestarem seus problemas específicos.

## 5.5 HETEROGENEIDADE NA PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL

No que diz respeito à participação de representantes da sociedade civil, nas etapas nacionais, os dados coletados mostraram que 38% eram oriundos de movimentos sociais; 24% de entidades sindicais de trabalhadores; 10% de entidades empresariais; 9% de organizações não-governamentais; 4% de entidades profissionais; e 15% não informaram o tipo de representação (gráfico 6).

GRÁFICO 6

**Participação da sociedade civil nas conferências**



Fonte: SGPR/SNAS.

Elaboração: Ipea.

## 5.6 NÚMERO DE CONFERÊNCIAS ESTADUAIS E MUNICIPAIS REALIZADAS

As etapas intermediárias ocorreram em 31 das 34 conferências pesquisadas. Isto é, para o universo das 34 conferências pesquisadas foram realizadas 698 conferências estaduais, 26.393 municipais e 1.427 utilizaram outros recortes espaciais/regionais (quadro 4).

QUADRO 4

### Número de conferências estaduais e municipais realizadas

Tipo de conferência	Quantidade de conferências nacionais que contaram com etapas intermediárias	Número de conferências
Estadual	28	698
Municipal	16	26.393
Outros recortes	11	1.427

Fonte: SGPR/SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais (2006).

Elaboração: Ipea.

Observa-se que as etapas estaduais e municipais foram realizadas praticamente na totalidade dos estados do Brasil e na quase totalidade dos municípios brasileiros, uma vez que existem conferências que realizaram mais de 4 mil etapas municipais.

## 5.7 NATUREZA DAS DECISÕES

No quadro 5 pode-se observar a divisão das conferências pela natureza de suas decisões. A natureza consultiva-propositiva das conferências é a predominante: 23 conferências definiram suas decisões como sendo consultivas e/ou propositivas. Isto é, a partir do debate interno são construídas propostas, que não têm a força de uma deliberação, mas são indicativas dos anseios e das reivindicações de seus participantes. Apenas 11 conferências definiram suas decisões como deliberativas, as quais, por definição, deveriam ser recebidas/encaminhadas pelos governos com a força de lei/decisão a ser implementada. Neste caso, a não consideração das deliberações deveria envolver negociações ou explicações convincentes sobre tal impossibilidade com a outra parte interessada. Na verdade, quem define a natureza de determinada conferência, na ausência de legislação específica, é geralmente o conselho ou um outro órgão público responsável por sua organização. Pode ainda acontecer de ser criado, por decreto ou portaria, um grupo de trabalho, composto por integrantes governamentais e não-governamentais, com a atribuição de elaborar a legislação pertinente e organizar a realização da conferência (necessidade de recursos, critérios, métodos, temas etc.). No entanto, em geral, a natureza das decisões de uma conferência, ou ainda seria mais adequado chamar de *a força de suas decisões*, está diretamente relacionada ao seu grau de institucionalização do ponto de vista da existência de legislação que respalda (obriga) a sua realização. Assim, as deliberações de conferências de políticas públicas constitucionais como, por exemplo, são os casos das políticas de saúde e da assistência social, têm mais força na esfera dos órgãos decisórios de âmbito federal, mesmo que tal fato não se reflita na garantia da implementação.

**Divisão das conferências pelo caráter de suas decisões**

Caráter	Quantidade
Consultivo-propositivo	23
Deliberativo	11
Total	34

Fonte: SGPR/SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais (2006).

Elaboração: Ipea.

## 5.8 INSTITUCIONALIZAÇÃO DAS CONFERÊNCIAS

Uma das formas de se garantir a continuidade de realização de conferências nacionais é a sua institucionalização, isto é, a existência de instrumentos legais que obrigam a sua realização em determinado período de tempo. Geralmente, quem institui a obrigatoriedade e a periodização de realização das conferências são os conselhos nacionais. Assevera-se que a institucionalização das conferências é um expediente da maior importância no âmbito da esfera pública federal, pois sua previsão autoriza a alocação de recursos no Orçamento Geral da União (OGU), viabilizando financeiramente a sua realização. Entretanto, do conjunto de 34 conferências pesquisadas, 20 (cerca de 60%) não contavam ainda com qualquer instrumento legal que garantisse a sua continuidade, independente das mudanças governamentais.

## 5.9 CONFERÊNCIAS NACIONAIS: O QUE SE APRENDE

O conjunto de conferências realizadas no período 2003-2006 produziu um número extenso de deliberações. Do universo das 34 conferências nacionais pesquisadas, apenas quatro não tiveram deliberações aprovadas: a primeira e a segunda conferências sobre Arranjos Produtivos Locais, a 10ª Conferência de Direitos Humanos e a 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação.

No entanto, as demais 30 conferências analisadas neste trabalho produziram conjuntamente um total de 8.047 deliberações, ou seja, uma média de aproximadamente 270 deliberações por conferência, relativas aos mais diversos temas de políticas sociais. Do total das deliberações, 45% (3.624) demandavam encaminhamento,<sup>16</sup> de competência exclusiva do ministério responsável pela realização da conferência. Entretanto, 55% (4.423) eram de *competência compartilhada*. Isto é, as deliberações tratavam de questões que mantinham interface com outras áreas do executivo e, sendo assim, o adequado encaminhamento, visando subsidiar e/ou pautar a elaboração de determinada política pública, exigia a articulação e a atuação de mais de um ministério/órgão da esfera pública federal.<sup>17</sup>

Em função do expressivo número de deliberações geradas e da complexidade do encaminhamento, sobretudo quando envolvia atuação compartilhada de diferentes

16. Encaminhamento aqui é entendido como as providências necessárias para a consecução prática dos resultados das conferências.

17. Outro ponto preocupante e que merece destaque é que mais da metade das conferências analisadas apresentou deliberações recorrentes, isto é, que já teriam sido objetos de reivindicações em conferências anteriores, mas não foram encaminhadas ou não resultaram em medidas políticas.

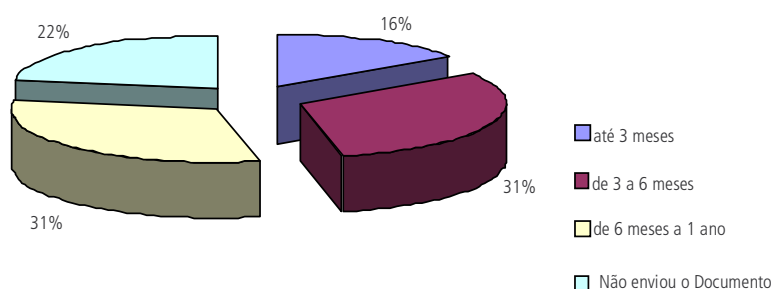


órgãos de âmbito federal, mais da metade dos entrevistados (19 coordenadores nacionais), quando indagados sobre como se dava o processo de encaminhamento no âmbito da esfera pública federal,<sup>18</sup> assinalou o item “não sabe”.

Em duas conferências, os entrevistados disseram que as deliberações não eram encaminhadas; em cinco, informaram que os resultados das conferências eram encaminhados por meio da realização de reuniões interministeriais, onde se processava o encaminhamento; e em quatro, o encaminhamento é realizado por intermédio do conselho nacional, ou seja, os conselhos teriam expedientes e mecanismos próprios para proceder ao encaminhamento dos resultados das conferências aos canais apropriados no âmbito da esfera pública.

Para dar consequência aos resultados das conferências nacionais é fundamental o processo de prestação de contas aos participantes. Nesse sentido, questionou-se quanto à elaboração de documento final com os resultados, sendo que 94% das conferências produziram algo assim. Contudo, 22% das conferências pesquisadas não enviaram o documento aos participantes, como, por exemplo, conselhos estaduais e/ou municipais. Já os outros 78% enviaram o documento final num prazo inferior a um ano, sendo 16% até três meses, 31% de três a seis meses e 31% de seis meses a 1 ano (gráfico 7). Todavia, nenhum processo de conferência previu qualquer metodologia participativa de acompanhamento dos resultados.

GRÁFICO 7  
Prazo de envio do documento final da conferência



Fonte: SGPR/SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais (2006).  
Elaboração: Ipea.

Do processo de encaminhamento dos resultados das conferências nacionais, apreende-se, mesmo preliminarmente, que o que é feito dos resultados das conferências ainda não é de conhecimento amplo. Além disso, pode-se afirmar que os resultados das conferências nacionais não encontram vazão automática para dentro da esfera pública federal. Ou seja, o processamento das deliberações das conferências pelo governo federal ainda padece de um método institucional de gestão, pois o que se identificou é que cada conselho/ministério processa os encaminhamentos da forma que mais lhe aprouve. Sendo que há aqueles que sequer sabem como são (e se são) feitos os encaminhamentos para as deliberações das conferências que realizaram. Desta forma é

18. Os entrevistados são, em geral, conselheiros governamentais ou então funcionários oriundos de movimentos sociais, trazidos pelo atual governo, com vasta experiência em métodos de organização de foros com participação da sociedade civil mas pouco conhecimento dos processos administrativos internos e externos ao seu ministério.

importante chamar atenção para a necessidade de atribuir um caráter procedimental às conferências nacionais a fim de que sejam impostos procedimentos e processos que garantam que suas deliberações tenham força no âmbito das decisões do executivo e do legislativo e incidam no ciclo de elaboração, controle e gestão de políticas públicas.

QUADRO 6

**Tipos de encaminhamento das deliberações das conferências nacionais**

Forma de encaminhamento das deliberações	Número de conferências
Realização de reunião interministerial	05
Responsabilização dos representantes ministeriais nos conselhos nacionais	04
Não encaminham as deliberações	02
Não sabe	19
Conferências que não produziram deliberações	04
Total	34

Fonte: SGPR/SNAS – Pesquisa das Conferências Nacionais (2006).

Elaboração: Ipea.

Indagados sobre a existência de dificuldades no âmbito das instituições formais para o encaminhamento (providências para a resolução) das deliberações das conferências, a maioria dos entrevistados admitiu que o conselho e/ou órgão responsável enfrenta, de fato, inúmeras dificuldades nesta esfera, destacando-se:

- Problemas internos no âmbito do próprio ministério responsável pela organização da conferência, principalmente quanto à dificuldade de negociação visando garantir a prioridade para a implementação das deliberações das conferências.

- Questões referentes à complexidade da temática das conferências, sobretudo, aquelas que tratam de temas transversais, cujos encaminhamentos envolvem a articulação com uma multiplicidade de órgãos federais, tais como as deliberações relativas a direitos humanos, esporte, cultura, gênero, raça, criança e adolescente, entre outras.

- Falta de recursos humanos e infraestrutura nos conselhos nacionais para dotá-los de maior capacidade de pressão e negociação no momento do encaminhamento das deliberações das conferências.

Entre as causas das dificuldades enfrentadas para o processamento adequado das deliberações das conferências nacionais, destacaram-se as seguintes:

- Inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais, resultando em dificuldades para a identificação e para o encontro de soluções para os inúmeros casos de deliberações recorrentes, sobrepostas e, muitas vezes, antagônicas entre si.

- Realização de conferências, sobre o mesmo tema ou similares, com intervalo muito curto entre uma e outra, restando aos conselhos e/ou aos ministérios um prazo reduzido para processar os resultados das mesmas.

- Ausência de acompanhamento das deliberações encaminhadas, resultando em dificuldades de prestação de contas para a sociedade em relação aos resultados efetivos de sua participação.

- Ausência de integração entre as decisões tomadas nos conselhos nacionais, referentes ao encaminhamento das deliberações das conferências, e as tomadas no âmbito do Congresso Nacional. Tal aspecto resulta, muitas vezes, em decisões do Congresso Nacional que desrespeitam as deliberações da sociedade advindas do processo de conferências nacionais.

## **6 ESTADO E CONFERÊNCIAS NACIONAIS: AVANÇOS E DESAFIOS**

O expressivo número de conferências realizadas, a diversidade e a transversalidade de temas tratados resultaram em um conjunto complexo, contendo milhares de deliberações, que demandam a afirmação de prioridade e vontade política suficiente para enfrentar o desafio de administrar sua complexidade e intersetorialidade, fazendo valer o investimento participativo que se deu em torno das mesmas.

Entretanto, é importante reconhecer que, além dos empecilhos de ordem burocrática que dificultam os encaminhamentos dos resultados das conferências, existem outros fatores que atuam comprometendo a efetividade desse espaço público. Com efeito, os resultados das conferências, se de um lado expressam o rico processo de participação social, de outro, trazem em seu bojo interesses diferentes e muitas vezes conflitantes entre si, que dificultam sobremaneira seu encaminhamento no ciclo de elaboração e planejamento de políticas públicas. Para ficar apenas em dois exemplos de complexidade, basta, em primeiro lugar, cotejar as deliberações oriundas da Conferência das Cidades, que demandam, por exemplo, políticas de incremento da utilização do uso do solo urbano, com as deliberações da Conferência do Meio Ambiente, que propõem medidas altamente conflitantes com a primeira, como a ampliação de áreas de preservação ambiental permanente no perímetro urbano. E, em segundo lugar, desafia-se a pensar nas deliberações advindas de conferências que tratam de temas totalmente transversais, tais como criança e adolescente, idosos, pessoa com deficiência, os quais demandam políticas de várias pastas ministeriais como educação, saúde, cultura, esporte, assistência social, direitos humanos, trabalho, entre outras.

Assim, o processo eminentemente rico em participação social, como foi o das conferências nacionais realizadas entre os anos de 2003 e 2006, remete à reflexão das dificuldades que precisam ser enfrentadas para concretizar seu potencial de espaço público “forte”, que mantém interconectividade com o processo decisório de políticas públicas.

Do ponto de vista do Estado, as origens e razões para tais dificuldades demandam analisar todos os fatores – políticos, técnicos e burocráticos – que estão em jogo no ciclo de elaboração, planejamento e gestão de políticas públicas do governo federal. A decomposição desses elementos básicos com certeza poderá contribuir para elucidar a trajetória das contribuições da sociedade civil no bojo das instituições políticas formais. Além disso, a busca pelas origens das dificuldades e pelo encontro das soluções também

não pode se furtar de um estudo aprofundado da configuração atual do Estado brasileiro e da atual configuração das forças sociais que o sustentam.

Jessop (2007) analisa o Estado moderno de acordo com o enfoque estratégico *relacional* que parece oferecer alguma ferramenta para compreender essa questão, pois nos faz refletir sobre a necessidade de se estudar as dinâmicas sociais, as alianças de classe e os conflitos no interior do sistema político em seu conjunto. Para Jessop, o Estado e seus instrumentos de intervenção não são neutros, mas se constituem em um campo de conflito entre os diferentes interesses em jogo. Com isso, pode-se admitir que, se é verdade que o Estado tem um grande poder de influência nos poderes sociais e econômicos, ele o é também por estes, constantemente, modificado. Assim, isto é o mesmo que admitir que o resultado do jogo não esteja dado. Mesmo considerando que os espaços de participação, ora analisados, repousem no bojo de um projeto “democrático-participativo”, há pela frente um enorme campo de disputa a ser enfrentado até que este método de governar seja de fato incorporado no “modo de fazer e de ser” do Estado e de seu corpo administrativo.

Apesar das dificuldades e dos desafios a serem enfrentados, os dados apresentados aqui sobre o processo de realização de conferências nacionais no período 2003-2006 proporcionam elementos empíricos que permitem afirmar que as conferências nacionais têm o potencial de se transformar em espaço público “forte”, se suas deliberações encontrarem formas sustentáveis de se vincularem ao processo decisório, o que ainda não acontece em grande escala. Sobre isso, os coordenadores nacionais das conferências apresentaram algumas sugestões que, na visão dos mesmos, poderiam contribuir para minimizar as dificuldades no encaminhamento das deliberações/proposições das conferências nacionais. A imensa maioria dos entrevistados sugeriu a criação de instância de coordenação das conferências nacionais no âmbito da burocracia pública federal, preferencialmente localizada em órgão da Presidência da República por deter autoridade e maior capacidade de articulação intersetorial. De acordo com os entrevistados, essa instância de coordenação poderia contribuir para a maior efetividade desses espaços, pois seria o elo entre as diversas temáticas tratadas, visando trabalhar antagonismos, superposições e transversalidade das deliberações; proporcionaria o intercâmbio das experiências de metodologia, de organização e de forma de realização das inúmeras conferências realizadas; facilitaria a construção de um sistema formal de encaminhamento, acompanhamento e implementação e prestação de contas das deliberações aprovadas nas conferências; realizaria a articulação entre os representantes governamentais e da sociedade civil que participam das conferências e padronizaria os procedimentos de encaminhamento dos resultados das conferências nacionais. Em síntese, a ênfase das sugestões recaiu na necessidade da coordenação horizontal, que propiciaria a articulação entre as conferências, pois, como mostrado, o processo é departamentalizado, ou seja, um espelho da estrutura governamental, que se organiza por tema de política pública.

Outro aspecto relevante que necessita ser equacionado com certa rapidez refere-se à criação de mecanismos de comunicação para a prestação de contas aos atores sociais que participaram do processo de conferências, informando quais, quantas e como suas contribuições influíram na elaboração de políticas públicas. Com efeito, a ausência sistemática de procedimentos dessa natureza já vem provocando, em alguns segmentos, uma espécie de frustração que se alimenta do desconhecimento do que as

instituições do Estado fizeram ou estão fazendo com suas contribuições. Ainda é importante resgatar que o processamento das deliberações das conferências nacionais demanda a articulação entre as estruturas das instituições do Executivo e do Legislativo, que trabalham com lógicas, prazos e prioridades nem sempre coincidentes. Há que se pensar, portanto, em arranjos de participação social que contemplem também a articulação sistemática com as instituições formais da democracia representativa, dada a influência hoje exercida por este poder nos processos de planejamento e alocação de recursos para as políticas públicas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O avanço da participação social por meio das conferências é uma resposta do Estado aos reclamos da sociedade civil por maior controle social e ampliação do espaço político. Assim, considera-se que o avanço da participação social a partir da realização de conferências aprofunda a democracia do país pelo reconhecimento de novos atores (diversidade), pela inclusão de segmentos populares na seara política, pela ampliação da consciência de direitos da parcela excluída da população e pela criação de novos direitos. Tais aspectos demonstram o potencial das lutas políticas dos segmentos sociais que representam as classes populares nos espaços institucionalizados de participação social, trazendo elementos que podem ser enfatizados para a construção de um novo projeto hegemônico, que traga mais igualdade, a partir do aprofundamento da democracia.

Entretanto, não se ignora que existem, para o funcionamento adequado dos espaços de participação social, dificuldades de toda ordem – política, material, de assimetria de saberes, entre outras. Tampouco, não se desprezam os fatores de disputa política, como a reação e a atuação de grupos contrários à construção de um novo projeto de democracia, que inclui a maior participação da sociedade. Compreende-se, todavia, que a completude da transformação requer articulação de forças políticas que estão além desses espaços de participação social e dos grupos sociais que deles participam. Na linguagem gramsciana, a consolidação de um novo método de governar com participação social requer a criação de uma verdadeira vontade coletiva para ir além de interesses corporativos e considerar os interesses da maioria da população.

## REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Democracy and the public space in Latin America*. Oxford: Princeton University Press, 2002a. 202p.
- \_\_\_\_\_. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, p. 17-45, 2002b.
- AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Record, v. 1, p. 1-678, 2002c.
- CARVALHO, J. M. de. *Os bestializados. O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

- CARVALHO, M. C. A. *A participação social no Brasil hoje*. Instituto Pólis, 1998 (Polis Papers, n. 2). Disponível em: <[http://www.polis.org.br/publicacoes\\_interno.asp?codigo=169](http://www.polis.org.br/publicacoes_interno.asp?codigo=169)>.
- CICONELLO, A. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: *From pover: how active citizens and effective states can change the world*. Oxfam International. Oxfam International, jun. 2008.
- COHEN, J.; ARATO, A. *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press, 1992.
- COUTINHO, M. Movimentos de mudança política na América do Sul contemporânea. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, n. 27, p. 107-123, nov. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n27/08.pdf>>.
- DAGNINO, E. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova cidadania. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- \_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?* 2004. Disponível em: <[bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/venezuela/faces/mato/Dagnino.pdf)>.
- DAGNINO, E.; OLVERA, J. A.; PANFICHI, A. (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Campinas - SP: Unicamp, 2006.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R. R. A consolidação democrática no Brasil: atores políticos, processos sociais e intermediação de interesses. In: DINIZ, E.; BOSCHI, R. R.; LESSA, R. (Orgs.). *Modernização e consolidação democrática no Brasil: dilemas da Nova República*. São Paulo: Vértice/Ed. Revista dos Tribunais, 1989.
- FAGNANI, E. *Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade*. Unicamp, 2005. Disponível em: <<http://libidigi.unicamp.br/document/>>.
- FRAZER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: ROBINS, B. (Ed.). *The phantom public Sphere*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1993. p. 1-32.
- FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO. *Revista Teoria e Debate*, ano 17, n. 56, dez. 2003/jan. 2004.
- HABERMAS, J. Três modelos normativos de democracia. *Lua Nova*, n. 36, 1995.
- \_\_\_\_\_. *Direito e democracia: entre factilidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, v. 2, 1997. 352p.
- HALL, P.; TAYLLOR, R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58.pdf>>.
- JARDIM PINTO, C. R. Espaços deliberativos e a questão da representação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 19, n. 54, p. 97-113, fev. 2004.
- JESSOP, B. Estratégias de acumulação, formas estatais e projetos hegemônicos. *Revista Idéias*, ano 14, 2007.

MONTEIRO, I. R. O estado brasileiro e a participação social. *Teoria e Debate Urgente*. Fundação Perseu Abramo. 2006. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/index.php?storytopic=835>>.

MORONI, A. J. *Participamos, e daí?* Social Watch/Observatório da Cidadania Coordenação executiva: Ibase Grupo de referência Brasil: Ibase, Fase, Inesc, Rede Dawn, Cfemea, CESeC/Ucam e Criola. Apoio: Novib, 2005. Disponível em: <[http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/)>.

\_\_\_\_\_. *O direito à participação no Governo Lula. 2006*. Disponível em: <[http://www.icom.org/global.conference/Brasil2006/papers/jose\\_antonio\\_moroni.pdt](http://www.icom.org/global.conference/Brasil2006/papers/jose_antonio_moroni.pdt)>.

PATEMAN, C. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

SANTOS, B. de S. (Org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, W. G. dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SINGER, P. Tendências e debates. A crise das ONGs e das políticas sociais. *Folha de S. Paulo*, 08/10/2008.

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Iranilde Rego

### **Supervisão**

Andrea Bossle de Abreu

### **Revisão e Editoração**

Equipe Editorial

### **Livraria**

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)

Tiragem: 130 exemplares