

CLÓVIS HENRIQUE LEITE DE SOUZA

**PARTILHA DE PODER DECISÓRIO EM
PROCESSOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS**

**Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Ciência Política
da Universidade de Brasília, como
requisito parcial para obtenção do
título de Mestre em Ciência Política.**

Orientadora: Profa. Rebecca Abers

**BRASÍLIA
2008**



Este trabalho é de uso livre não comercial, registrado pela licença *Creative Commons 2.5*

PARTILHA DE PODER DECISÓRIO EM PROCESSOS PARTICIPATIVOS NACIONAIS

Tema: Processos Participativos Nacionais

Área: Ciência Política - Estado e Governo - Estrutura e Transformação do Estado

Resumo: A disseminação de experiências de gestão participativa nos municípios brasileiros explicita limites e contradições do processo de ampliação da participação. A pesquisa investigou a forma de criação e o modo de funcionamento de processos participativos nacionais, com foco nas conferências, tendo observado o grau de partilha do poder decisório. Com base no ciclo de conferências nacionais realizado entre 2003 e 2006 no Brasil, o trabalho conclui que, por ineficácia na gestão dos processos e dificuldades no encaminhamento de resultados, essas experiências que têm a possibilidade de ampliar a participação em escala não foram capazes de efetivar a partilha de poder decisório entre Estado e Sociedade Civil.

Palavras-chave: democracia, participação, conferências, gestão participativa, partilha de poder, relações ente Estado e Sociedade Civil.

Abstract: The spread of municipal participatory experiences has made explicit the limits and contradictions of expand participation. This study investigates the constitution and operation of national participatory processes, with a focus on national conferences, examing the extent to wich power is shared in decision making. Based on conferences held between 2003 and 2006 in Brasil, the dissertation concludes that, due to the inefficiency in the management of the processes and to difficulties in implementing results, attempts to expand the scale of participation have not led to power sharing between State and Civil Society.

Keywords: democracy, participation, conferences, public management participatory, sharing of power, relations between State and Civil Society.

AGRADECIMENTOS

Ao invisível pela força. A Joaquim Souza e Maria do Socorro, pelo cuidado essencial. A Nina Orthof pela companhia compreensiva. A Rebecca Abers pela orientação precisa. A Mateus Fernandes pelos comentários ao ensaio inicial na seleção. A Augusto de Franco, Camila Penna, Débora Almeida, Fernanda Papa, Henrique Santana, Marcel Taminato, Marcelo Xaud, Nathália Campos, Renata Florentino e Roberto Crema pelos comentários ao projeto de pesquisa. A Marisa Bülow e Lúcia Avelar pelos comentários na qualificação do projeto. A Henrique Santana e Nathália Campos pelas dicas para o roteiro de entrevistas. A Amanda Campanini e Luisa Molina pela colaboração como assistentes de pesquisa. A Alexandre Pereira, Carlos Neto, Igor Brandão, João Sobrinho, Letícia Bispo, Letícia Nagao, Lucas Farage, Mariana Moura, Raissa Oliveira, Thiago Silva e Victor Nascimento pelo apoio como voluntários da equipe de coleta de dados. A David Schmidt pelo apoio na coleta de dados. A cada colaboradora e colaborador nos ministérios que recebeu com atenção a equipe de pesquisa. A cada entrevistada e entrevistado pela disponibilidade. A Augusto de Franco e Mateus Fernandes pelos comentários ao primeiro rascunho. A Carolina Mendes pelo olhar acurado na revisão. A Céli Pinto e Lúcia Avelar por aceitarem o convite para a banca examinadora.

SUMÁRIO

	Página
1. INTRODUÇÃO	6
1.1. Intenções de pesquisa	8
1.2. Metodologia de trabalho	9
1.3. Estrutura da dissertação	15
2. UM NOVO SENTIDO PARA A DEMOCRACIA	17
2.1. Democracia em duas dimensões	18
2.2. Democracia como procedimento	23
2.3. Democracia como vida associativa	25
2.4. Democracia como partilha de poder decisório	27
2.5. Democracia como constituição de espaços públicos	28
2.6. A disputa pelo sentido da democracia	29
3. AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL	33
3.1. A extensão da participação	34
3.2. Ampliação dos direitos políticos	35
3.3. Aparecimento de novos sujeitos políticos e reconhecimento de nova cidadania	38
3.4. Experiências de gestão pública participativa	41
3.4.1. Conselhos gestores de políticas	42
3.4.2. Orçamento participativo	43
3.4.3. Comitês de bacias hidrográficas	44
3.4.4. Conselhos em unidades de conservação	45
3.4.5. Plano diretor participativo	46
3.4.6. Conferências nacionais	47
3.5. Limites para a ampliação da participação	48
3.6. Possibilidades decorrentes da ampliação da participação	53
4. A PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO LULA	57
4.1. Intenção petista para a gestão participativa	58
4.2. Expressão da intenção petista no plano de governo	59
4.3. Estrutura para gestão participativa	60
4.4. Ações para ampliação da participação	62
4.4.1. Audiências e Mesas de Negociação	62
4.4.2. Ouvidorias	63
4.4.3. Conselhos Nacionais	64
4.4.4. Conferências Nacionais	65
4.4.5. Outras ações	66
4.5. Contradições entre discurso e prática	67
5. O CICLO DE CONFERÊNCIAS DO GOVERNO LULA	70
5.1. Elementos caracterizadores e dinâmica de organização	73
5.2. Eventos denominados, mas não considerados conferências	75
5.3. Continuidade de processos anteriores	78
5.4. Distribuição no período e frequência das conferências	79

5.5. Mobilização nas etapas preparatórias	81
5.6. Aspectos financeiros	83
5.7. Eventos nacionais	84
5.8. Dificuldades de gestão	85
6. TRÊS ESTUDOS DE CASO	93
6.1. Conferência de Cidades	93
6.1.1. Antecedentes	93
6.1.2. Sobre a iniciativa e a coordenação da conferência	94
6.1.3. Sobre o público participante	97
6.1.4. Sobre a pauta do debate	100
6.1.5. Sobre a forma da participação	101
6.1.6. Sobre as conseqüências da Conferência	102
6.2. Conferência de Cultura	105
6.2.1. Antecedentes	105
6.2.2. Sobre a iniciativa e a coordenação da conferência	106
6.2.3. Sobre o público participante	108
6.2.4. Sobre a pauta do debate	110
6.2.5. Sobre a forma da participação	111
6.2.6. Sobre as conseqüências da Conferência	112
6.3. Conferência de Meio Ambiente	117
6.3.1. Antecedentes	117
6.3.2. Sobre a iniciativa e a coordenação da conferência	118
6.3.3. Sobre o público participante	119
6.3.4. Sobre a pauta do debate	122
6.3.5. Sobre a forma da participação	123
6.3.6. Sobre as conseqüências da Conferência	125
7. CONCLUSÃO	129
ANEXO I - Regulamentação e objetivos das Conferências Nacionais	133
ANEXO II - Lista de entrevistas	143
ANEXO III - Roteiro de entrevistas	144
ANEXO IV - Elementos de observação para a avaliação de processos participativos	146
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150

1. INTRODUÇÃO

Frutos de seu tempo, os entendimentos sobre aspectos da realidade variam com o contexto histórico, social e cultural. Assim, para falar de participação no Brasil em 2008 é preciso considerar uma Sociedade que, em sua dinâmica, estabelece novos padrões de organização e, por conseguinte, de relação com o Estado. Neste país, a difícil garantia de direitos sociais de cidadania, as descontinuidades da democracia e as fragilidades das instituições representativas, agravadas pelo distanciamento entre a Sociedade Civil e o Estado, coexistem com a emergência de uma nova noção de cidadania – baseada no direito a ter direitos –, com o reconhecimento de novos sujeitos políticos e com a difusão de novos espaços públicos que forçam a experimentação de novas práticas sociais e políticas. Não se trata de coexistência pacífica, mas de disputa entre projetos políticos, como diz Dagnino *et al* (2006), e também de fusão de elementos culturais, hibridação como diz Canclini (2000), que provocam dinâmicas sociais singulares.

Este trabalho trata de participação institucional, ou seja, da forma como espaços de interação entre o Estado e a Sociedade Civil se estabelecem no contexto da administração pública. São estudadas aqui experiências de gestão participativa que se multiplicam em grande velocidade pelo país¹. Esse fenômeno de ampliação de canais de participação é fruto de um contexto em que as demandas sociais não encontram paralelo na ação estatal, em especial pelo distanciamento entre representantes e representados ou pela ineficiência nas práticas de gestão pública. Assim, cabe falar na necessidade de reconfigurar práticas políticas e estruturas institucionais no sentido de oportunizar participação plena de cidadãs e cidadãos em processos de decisão sobre assuntos públicos, caso o entendimento do que seja democracia e de qual a função do Estado esteja alinhado com a perspectiva de auto-governo e partilha de poder.

¹ Em 2003 já existiam mais de 39 mil conselhos municipais de políticas públicas no país (IPEA, 2005). Entre 2001 e 2004 ocorreram 194 experiências de orçamento participativo (Projeto Democracia Participativa, 2004). Entre 2003 e 2006 ocorreram 32 conferências nacionais (IPEA, 2007).

Partilha de poder – vista como real influência da Sociedade Civil em espaços públicos de decisão – e auto-governo – entendido como participação do indivíduo na formulação de políticas públicas – são dois elementos que orientam um entendimento de democracia que, no contexto atual, não permanece limitada aos procedimentos eleitorais para a constituição de governos. Democracia esta que, tomando a participação como elemento central, não descarta a necessidade de mecanismos representativos, mas assume seu inevitável aprimoramento.

A criação de novos espaços públicos de participação, fenômeno político de grandes proporções no Brasil, pode por um lado representar o aprofundamento na partilha de poder decisório entre Estado e Sociedade Civil. Por outro lado, pode representar uma massificação, ou seja, disseminação irrestrita de processos participativos para adequação legal, sem que haja demanda provocada por luta política o que lhe confere, por consequência, baixa sustentabilidade. Isso significa dizer que para a continuidade do processo de ampliação da participação no país, impulsionado tanto pelas demandas sociais em meio à abertura política após a ditadura recente como pelas garantias institucionais da Constituição Federal de 1988, é necessária a análise cuidadosa a respeito dos limites e contradições enfrentados, sem perder de vista as possibilidades geradas por experiências de gestão participativa já realizadas.

O marco legal deste processo foi a Constituição de 1988 que, com a descentralização administrativa, impulsionou avanços institucionais que aperfeiçoaram instrumentos de tomada de decisão compartilhada entre Estado e Sociedade Civil, por meio da criação de novos espaços públicos (AVRITZER, 2002; SOUZA, 2005). Inicialmente, destacaram-se como novos espaços públicos de decisão na formulação de políticas públicas os conselhos gestores e os orçamentos participativos. Em momento posterior multiplicaram-se experiências em áreas temáticas específicas, como no caso de co-gestão em unidades de conservação e em comitês de bacias hidrográficas, bem como na elaboração de planos diretores participativos. Mais recentemente pode ser observada a constituição de processos participativos nacionais, canais institucionais de participação política que dão resposta às demandas por gestão pública participativa no âmbito do governo federal, como por exemplo consultas públicas, conselhos e conferências.

1.1. Intenções de pesquisa

A rápida e intensa disseminação de experiências de gestão participativa pelas unidades da federação colocou desafio analítico a respeito da eficácia das mesmas no que diz respeito à partilha de poder decisório. Tal desafio se efetiva principalmente quando são considerados limites e contradições, por exemplo, na maneira de funcionamento dos espaços de participação, na forma de organização da Sociedade ou mesmo no modo de encaminhamento dos resultados pelo Estado. Este foi o escopo da pesquisa realizada: analisar as condições efetivas das relações estabelecidas entre Estado e Sociedade Civil no que diz respeito aos novos espaços públicos participativos.

O estudo teve como foco a estrutura e a forma de gestão de processos participativos, em específico no âmbito federal. Para tal, foi escolhido o recorte temporal do primeiro mandato do Governo Lula, pois entre 2003 e 2006 houve intensa movimentação na interlocução entre Estado e Sociedade Civil em nível nacional. Nesse período foram criados ou fortalecidos conselhos de políticas públicas, ouvidorias, mesas de negociação, consultas públicas e conferências. Merecem destaque as conferências nacionais, processos participativos em grande escala em torno de grandes áreas de políticas públicas. O objeto da pesquisa foram conferências nacionais e justifica-se pela amplitude do processo de mobilização², do ponto de vista da variedade de temas tratados e da quantidade de participantes, e pela interlocução direta entre agentes do Estado e da Sociedade Civil.

É pequena a produção acadêmica sobre esses mecanismos institucionais de participação no governo federal, pois a ampliação de sua implementação é recente. São escassas as análises a respeito da reconfiguração estatal e da abertura de novos espaços públicos no que diz respeito ao surgimento de novos sujeitos políticos, agendas e práticas na inter-relação entre Estado e Sociedade Civil, tendo em vista a partilha de poder decisório. Assim, espera-se que a análise aqui apresentada contribua nesse sentido, em particular por focar limites e contradições destes processos participativos no que diz respeito à partilha de poder decisório entre Estado e Sociedade Civil.

² Estima-se que dois milhões de pessoas participaram em 32 conferências nacionais realizadas em 24 áreas temáticas diferentes durante o período de 2003 a 2006 – ver capítulo 5.

Considerando o processo brasileiro de ampliação da participação com a disseminação de práticas de gestão participativa, em especial com experiências de governos municipais, esta pesquisa concentra-se em processos participativos nacionais com o foco nas conferências por sua capacidade de ampliar a participação em escala. Assim, o seguinte problema foi delineado: Em que medida as conferências, como processos participativos nacionais, promovem a partilha de poder decisório?

Ainda que as diferenças entre os âmbitos locais e o nacional não permitam a transposição automática de práticas de gestão participativa para o governo federal, os avanços já observados em processos locais com vistas à transformação dos padrões de gestão pública aparentemente não foram levados ao nível nacional. Assim, a hipótese, confirmada neste trabalho, foi que os processos participativos nacionais, em particular as conferências, constituíram-se como espaços em que houve baixo grau de partilha de poder decisório.

Embora existam muitas possibilidades decorrentes das experiências de gestão participativa, a análise realizada demonstra que não podem ser desconsiderados os limites e as contradições na dinâmica de ampliação da participação. Sabendo que a declaração de intenções democráticas e a criação de processos participativos não garantem seu funcionamento com efetiva partilha de poder decisório, o objetivo da investigação foi analisar a forma de constituição e o modo de funcionamento de conferências nacionais, no que tange a partilha de poder decisório entre Estado e Sociedade Civil, para refletir a respeito dos limites e das possibilidades de processos participativos nacionais.

1.2. Metodologia de trabalho

A metodologia para o trabalho de pesquisa foi estruturada em duas fases complementares e interdependentes – descrição e análise crítica – concentradas na forma de constituição e no modo de funcionamento das conferências nacionais como espaços públicos participativos em que poderia haver partilha de poder decisório entre Estado e Sociedade Civil para a formulação de políticas públicas. Para tal, além do estudo para a definição de marco teórico, foi realizada revisão bibliográfica sobre experiências de gestão participativa no Brasil. E, para a análise do ciclo de conferências do Governo Lula, foram coletados dados na

Secretaria-Geral da Presidência da República e em cada órgão responsável pela realização das conferências.

Com o intuito de aprofundar a análise, foram investigadas detalhadamente as Conferências das Cidades (1ª e 2ª edições), de Cultura (1ª edição) e de Meio Ambiente (1ª e 2ª edições). A escolha das três áreas deve-se à diversidade de experiências em cada uma das iniciativas que se diferenciaram no caráter decisório do processo, na natureza da interação entre Estado e Sociedade Civil, na forma de regulação da instância participativa, no poder de agenda dos atores, na integração com outros mecanismos de participação, na metodologia de debate e também na forma de encaminhamento, acompanhamento e execução das deliberações. Para esta tarefa, além dos documentos levantados, foram realizadas entrevistas com 19 pessoas, sendo 12 representantes do Estado e sete integrantes de diversos segmentos da Sociedade Civil – ver lista de entrevistas no Anexo II e roteiro de entrevista no anexo III.

Para a estruturação da análise, foram úteis os indicadores de avaliação formulados no âmbito do Observatório Internacional de Democracia Participativa³ (OIDP, 2006). Foi utilizada como inspiração metodológica a proposta feita por Anduiza & Maya (2005) para avaliação de processos participativos. A autora e o autor explicitam que quando uma avaliação é realizada existem expectativas, ou melhor, há em mente um modelo normativo que serve como baliza para a definição de indicadores de qualidade do objeto avaliado. Ao contrário de uma investigação puramente descritiva que, numa abordagem crítica ou apreciativa, limita-se a apresentar os elementos encontrados na realidade, uma avaliação apresenta uma realidade por âmbitos de observação previamente escolhidos e analisa as informações com critérios que se estruturam em aspirações normativas. Como foi feita uma adaptação desse referencial, vale indicar aqui como a autora e o autor apresentam a metodologia para avaliar a qualidade de processos participativos.

São propostos quatro âmbitos de investigação em forma de perguntas: Quem participa?; Em que participa?; Como se participa?; e Quais as conseqüências da participação?. No âmbito *quem participa*, considera-se como aspiração normativa que um processo será mais qualificado com uma participação mais ampla (extensão) e diversa (representatividade).

³ A base para a formulação dos indicadores partiu do Instituto de Governo e Políticas Públicas da Universidade Autônoma de Barcelona.

Diante da questão *em que participa?* a expectativa é que a qualidade do processo venha com a participação direcionada a questões políticas relevantes (relevância) que a população possa influenciar (margem de decisão). Ao avaliar *como* se dá a participação espera-se que um processo participativo tenha suporte social, político e administrativo para garantir a expressão livre dos participantes. Neste caso o foco está na forma de operação do processo, incluindo os meios materiais e técnicos (recursos), as condições de desenvolvimento (organização) e o grau de acordo dos diversos sujeitos da ação (envolvimento). Com a pergunta sobre as *conseqüências*, a aspiração normativa é que um processo qualificado oportuniza que a participação influencie processos decisórios (decisões), além de fomentar uma cultura participativa (atitudes).

Assim, pode-se dizer que num processo participativo de qualidade há condições para que sujeitos políticos diversos tenham liberdade de expressão e deliberação e sejam capazes de influenciar, de fato, decisões públicas relevantes. Essa aspiração normativa pode ser também organizada em uma tabela com os elementos apresentados pela autora e pelo autor. Abaixo segue tabela com tradução livre da formulação de Anduiza & Maya (2005:17) que organiza o entendimento sobre a qualidade dos processos participativos.

Tabela 1: Elementos para avaliação de processos participativos

Âmbito ⁴	Aspirações ⁵	Dimensões ⁶
Quem participa?	A participação deve ser a mais ampla e representativa do conjunto da população.	Extensão: quantidade de participantes. Representatividade: diversidade de sujeitos.
Em que se participa?	A participação deve cobrir questões políticas relevantes sobre as quais as cidadãs e os cidadãos possam influenciar.	Relevância: importância do objeto da participação. Margem de decisão: capacidade de influência no processo.
Como se participa?	A participação deve contar com suporte político, social e técnico bem como com recursos (humanos e materiais) suficientes para garantir a informação, a deliberação e a	Envolvimento dos atores: adesão dos setores relevantes. Recursos: condições materiais e técnicas para o desenvolvimento do processo.

⁴ Aspecto relevante à qualidade da participação.

⁵ Critérios normativos para a verificação da qualidade da participação.

⁶ Aspectos das aspirações que dão margem ao desenvolvimento de indicadores para avaliação.

Âmbito	Aspirações	Dimensões
	expressão livre dos participantes.	Organização: forma para a deliberação e expressão livre.
Quais as conseqüências da participação?	A participação deve significar influência real de cidadãos e cidadãs sobre decisões públicas, além de favorecer uma cultura política participativa.	Conseqüência nas decisões: encaminhamento do que se decide. Conseqüência nas atitudes: valores e práticas democráticas.

Fonte: Tradução livre de quadro constante em Anduiza & Maya (2005:17)

Com esse alinhamento conceitual sobre a qualidade de processos participativos, a autora e o autor propõem indicadores que, incorporados pelo Observatório Internacional de Democracia Participativa (OIDP, 2006), estão sendo utilizados em diversos países para a avaliação de experiências locais de participação. Os indicadores são dados observáveis ou evidências objetivas a serem buscados por quem quer realizar uma avaliação. Em Anduiza & Maya (2005) estão organizados a partir dos âmbitos referidos, mas aqui a opção foi pela proposta feita no guia do Observatório (OIDP, 2006), pois destaca a organização do processo do âmbito *como se participa*. A partir dos trabalhos de Anduiza & Maya (2005) e do OIDP (2006), foram organizados aqui critérios para a análise da qualidade de processos participativos explicitando as aspirações normativas:

- Relacionados com a *organização do processo*:
 - *Acordo* – a aceitação social, técnica e política da necessidade e da metodologia do processo participativo ampliam possibilidade de êxito.
 - *Transversalidade* – um processo que envolve diversas áreas afetadas reduz as resistências na implementação dos resultados.
 - *Iniciativa e liderança* – a legitimidade institucional é condição para que os resultados sejam implementados.
 - *Integração ao sistema participativo* – deve-se evitar a duplicação de esforços e sobreposição de ações a fim de evitar saturação do potencial participativo da população.
 - *Clareza de objetivos* - gestores do processo e participantes precisam ter clareza dos objetivos para que os limites sejam reconhecidos e não sejam geradas falsas expectativas.

- *Planejamento e recursos* - o planejamento permite prever as dificuldades, organizar a participação, oferecer maior qualidade ao processo e garantir maior transparência.
- Relacionados com *quem participa*:
 - *Quantidade de participantes* - quanto mais participantes melhor, tendo em vista os objetivos traçados.
 - *Diversidade* - quanto mais diverso o público, mais interesses distintos podem se fazer representados.
 - *Representatividade* - o processo é mais legítimo quando os participantes trazem discursos dos coletivos aos quais pertencem.
 - *Grau de abertura do processo* - diante da capacidade operativa, é plausível ter momentos abertos a toda a população não excluindo momentos restritos a participantes escolhidos.
- Critérios relacionados com *sobre o que se participa*:
 - *Relevância* - a participação contribui com a eficácia das políticas públicas quando se refere a temas relevantes para a comunidade.
 - *Capacidade de intervenção do órgão responsável* - um processo participativo é mais eficaz quando aborda temas que estão dentro da competência do órgão que o convoca.
- Critérios relacionados a *como se participa*:
 - *Diagnóstico participativo* - a qualidade de um processo participativo aumenta quando se conhece o estado da questão que está em debate.
 - *Capacidade propositiva* - a abertura para elaboração de proposições amplia os direitos de cidadania.
 - *Grau de participação* - um processo participativo pode ter diversos graus numa escala de participação.
 - *Qualidade da informação* - todas as informações necessárias para os participantes opinarem e decidirem devem estar disponíveis.
 - *Métodos e técnicas para o diálogo* - as desigualdades comunicativas podem diminuir com métodos e técnicas adequados ao perfil e quantidade de público.

- Critérios relacionados às *conseqüências do processo*:
 - *Resultados* - para a legitimidade de um processo participativo é necessário o alcance de resultados que respondam às necessidades planejadas na escolha de objetivos.
 - *Implementação dos resultados* - a eficácia de um processo participativo está no tratamento dado aos resultados quando a participação se encerra.
 - *Devolução dos resultados* - o retorno aos participantes dá transparência às ações, garantindo legitimidade e ampliando a confiança no processo.
 - *Fortalecimento de relações sociais* - quando bem gerido, um processo participativo dá margem ao fortalecimento das relações entre os sujeitos envolvidos.
 - *Capacitação* - os processos participativos são mais qualificados quando ampliam a capacidade dos participantes de participar, seja com aprimoramento conceitual em um tema específico ou com apropriação de práticas participativas.
 - *Geração de cultura participativa* - processos participativos qualificados devem fomentar cultura participativa, ampliando a motivação para participar.

Com base nessa perspectiva de avaliação de processos participativos, a pesquisa foi estruturada buscando analisar as conferências com foco nos elementos de observação expressos no quadro que está no anexo IV. Nesse trabalho, foram enfrentadas dificuldades operacionais ligadas ao fornecimento de informações pelos órgãos responsáveis pelas conferências. Em muitos casos, os dados estavam perdidos ou não foram disponibilizados. Isso prejudicou a intenção inicial de pesquisa, mas forçou a adequação do projeto à realidade existente no trabalho de campo. Assim, a proposta inicial, que almejava uma investigação acurada sobre a influência da Sociedade Civil em processos participativos nacionais de formulação de políticas públicas, não teve condições de ser realizada pela indisponibilidade de dados precisos. A opção foi concentrar a análise na forma de constituição e no modo de funcionamento das conferências, o que diminuiu a abrangência, mas permitiu aprofundamento satisfatório.

1.3. Estrutura da dissertação

Para a análise, foram buscados referenciais na teoria democrática e foi

encontrada a visão bidimensional de John Dewey que apresenta a democracia como modo de vida e auto-governo (POGREBINSCHI, 2004). O estudo do pensamento político deste autor, apresentado no primeiro capítulo, permitiu identificar semelhanças e diferenças entre as correntes teóricas que possuem visões restritivas da democracia como procedimento e as perspectivas teóricas que não restringem a democracia ao voto. Com isso, abriu-se a possibilidade de reconhecer a democracia como partilha de poder em espaços públicos, sem perder de vista que existem disputas pelo sentido da democracia. Com o percurso teórico foram lançadas bases para o aprofundamento analítico do fenômeno da ampliação da participação no Brasil.

No segundo capítulo estão destacados os elementos centrais do contexto de ampliação da participação no Brasil. Foi no canal organizativo que a participação intensificou-se com experiências de gestão participativa. A partir da ampliação dos direitos políticos em sua base institucional estabelecida na Constituição de 1988 e do aparecimento de novos sujeitos políticos no período de abertura pós-ditadura afirmou-se uma nova noção de cidadania baseada na idéia de direito a ter direitos. Com base no panorama de experiências desenvolvidas no Brasil, foram identificados limites e possibilidades decorrentes da ampliação da participação.

Terminada a contextualização, no terceiro capítulo está apresentada como se deu a participação no primeiro mandato do Governo Lula tendo como ponto de partida as intenções do Partido dos Trabalhadores em relação à gestão participativa. Assim, percebe-se que as intenções expressas no plano de governo eram vagas e que a estrutura para a gestão participativa explicitou dificuldades no estabelecimento de relações com a Sociedade Civil e incapacidade estatal para a promoção da participação. Na continuidade, estão apresentadas as principais ações para ampliação da participação desenvolvidas no decorrer do governo e as contradições entre o discurso e a prática.

No quarto capítulo estão expostas as características gerais do ciclo de conferências realizadas entre 2003 e 2006. Ali a análise está concentrada em aspectos como: continuidade de processos, frequência e distribuição no período, mobilização nas etapas preparatórias, aspectos financeiros, eventos nacionais e dificuldades na gestão dos processos. Com isso, foram traçados elementos caracterizadores e identificados padrões comuns na

dinâmica de funcionamento destes processos participativos nacionais. Isto permitiu desconsiderar na análise alguns processos chamados de conferência que, entretanto, não possuíam o caráter de formulação de políticas públicas.

Por fim, no quinto capítulo a análise sobre a partilha de poder decisório é aprofundada com o estudo de caso sobre as Conferências de Cidades, Cultura e Meio Ambiente com base nos resultados de entrevistas semi-estruturadas realizadas com agentes do Estado e da Sociedade Civil envolvidos nestes processos. O estudo sobre cada conferência foi organizado considerando os seguintes aspectos: antecedentes do processo participativo; iniciativa e organização da conferência; público participante; pauta do debate; forma de participação; e conseqüências do processo.

Por fim, conclui-se que, mesmo observadas as possibilidades decorrentes da ampliação da participação no contexto brasileiro, a finalidade de partilha de poder na formulação de políticas públicas ainda não foi alcançada em processos participativos nacionais, em particular no ciclo de conferências realizadas no Governo Lula, dados os limites e as contradições percebidas na forma de constituição e no modo de funcionamento dessas experiências de gestão participativa. Isso não desmerece o impacto dos processos de mobilização desencadeados ou os ganhos indiretos, embora a frustração ou a desmotivação em relação aos processos decisórios não possam ser desconsideradas como efeitos também decorrentes da ineficácia no encaminhamento dos resultados das conferências.

2. UM NOVO SENTIDO PARA A DEMOCRACIA

Aberta. Autoritária. Burguesa. Capitalista. Clássica. Cooperativa. Direta. Eleitoral. Elitista. Formal.
 Liberal. Moderna. Participativa. Popular. Populista. Pós-Moderna. Procedimentalista.
 Pura. Radical. Real. Representativa. Republicana. Social. Socialista. Virtual.

Incontáveis são os adjetivos até hoje utilizados para indicar o caráter, o modo de ser ou o estado do sistema social ou regime político conhecido por democracia. Constatando esta adjetivação infinita, neste capítulo é proposto um percurso teórico que possibilita entendimentos mais aprofundados e análises mais consistentes sobre o fenômeno democrático. Interessa aqui os entendimentos apresentados por diferentes autores para a idéia de democracia, tendo como base a visão normativa e, por isso, não menos esclarecedora de John Dewey⁷.

A filosofia política de Dewey ajuda a perceber a possibilidade de um novo sentido para a democracia, tendo em vista a significação peculiar proposta ao vocábulo. A visão de Dewey estrutura este marco teórico, pois é capaz de trazer os elementos essenciais da democracia e de antecipar debates contemporâneos da teoria política. Para o autor, a idéia de democracia é percebida como *auto-governo* e como *modo de vida* (POGREBINSCHI, 2004). É a partir do modo de vida em comunidade – cooperação comunitária – que surge um sistema de governo democrático com a finalidade de servir aos interesses comunais (auto-governo). O que chama atenção no pensamento de Dewey é essa bi-dimensionalidade da democracia: modo de vida e auto-governo.

⁷ Dewey, autor estadunidense que viveu entre 1859 e 1952, é mais conhecido no campo da Educação, tendo seu pensamento a respeito da filosofia da educação sido difundido no Brasil por Anísio Teixeira a partir da década de 20 do século passado (CUNHA, 2001). Foi pouco lido nas ciências sociais brasileiras até pela inexistência de traduções de seus escritos políticos. Situação parcialmente resolvida pelo recente esforço editorial, empreendido por Franco & Pogrebinschi (2008), que reuniu alguns ensaios do autor a respeito da democracia. O melhor apanhado da obra original de Dewey em sua fase madura foi publicado por Kickman e Alexander (1998). Neste trabalho foi utilizada a tradução constante na obra de Franco & Pogrebinschi (2008).

2.1. Democracia em duas dimensões

A democracia como projeto, como desejo, baseada em uma visão otimista da sociedade pode levantar ressalvas ao pensamento deweyano. Porém, estas não desmerecem o que pode ser uma chave-interpretativa para a compreensão do fenômeno democrático: a idéia de democracia em duas dimensões. A visão de democracia de Dewey merece destaque no debate atual, pois ele “encara a idéia normativa de democracia não só como um ideal político, mas primeiramente como ideal social” (HONNETH, 2001:91).

Na perspectiva social do pensamento de Dewey, é na capacidade das pessoas se associarem de forma cooperativa que se daria a prática da democracia como modo de vida. Haveria um princípio cooperativo no modo de viver democrático. Como diz o próprio autor:

“a democracia é um modo de vida que é conduzido pela fé pessoal no cotidiano pessoal de trabalho conjunto com outras pessoas. Democracia é a crença de que mesmo quando necessidades e fins ou conseqüências são diferentes para cada indivíduo, o hábito da cooperação amigável – que pode incluir, como no esporte, rivalidade e competição – é em si um acréscimo valioso à vida.” (DEWEY, 2008 [1939], p. 140).

A cooperação como um hábito a ser desenvolvido na vida social constitui o principal preceito desta fé no trabalho coletivo. Não se trata de fé religiosa, mas de uma crença nas potencialidades da natureza humana. Dita de outra forma: uma fé na democracia. Uma crença de que, por meio da associação, os seres humanos são capazes de se desenvolverem e resolverem seus problemas comuns de forma cooperativa. Isso não pressupõe consenso, como o próprio autor ressalta. A cooperação é um hábito no modo de vida democrático, um pressuposto, mesmo que haja interesses conflitantes.

A democracia como modo de vida surgiria do cotidiano, a partir da experiência da associação cooperativa na vida em comunidade. Para Dewey, democracia como modo de vida “é a própria idéia de comunidade” (POGREBINSCHI, 2004). Diz o autor que “a consciência clara de uma vida comunitária, em todas as suas implicações, constitui a idéia de democracia” (DEWEY, 2008 [1927], p. 55). A democracia é, nesse sentido, um sistema de convivência cooperativa que emerge da conduta humana associativa.

A associação para Dewey surge de interações humanas orgânicas. O próprio comportamento humano, por meio de interações e transações recíprocas, faria emergir uma vida associativa. Embora as interações humanas gerem associação de forma orgânica, para o autor a democracia surge do esforço, pois não basta a intenção de cooperar. Cada ser humano nasce propenso à associação, mas para cooperar deve aprender a viver em comunidade. Para tal, deve considerar-se um membro efetivo da comunidade, desempenhando um papel singular (DEWEY, 2008 [1927]). A contribuição individual de cada integrante da comunidade é o que a sustenta, mediante ação cooperativa em projetos comuns. Justamente na ação comunitária é que as potencialidades dos integrantes são desenvolvidas.

A vida comunitária é constituída e mantida pela cooperação, que é a capacidade de coordenar ações, ou melhor, de realizar projetos comuns nos quais os indivíduos podem desenvolver capacidades pessoais na busca por interesses coletivos. Essa visão de Dewey, de que a democracia se realiza pelo modo de viver, significa “a posse e o uso contínuos de certas atitudes, formando o caráter pessoal e determinando o desejo e a finalidade em todas as relações da vida” (DEWEY, 2008 [1939], p. 137). No modo pessoal de vida o indivíduo, por meio da associação, desenvolve a forma cooperativa de relacionar-se em toda a parte.

Assim, a política constitui-se como um dos âmbitos da vida em que os membros da comunidade agem de forma democrática. Para Dewey, a democracia é antes de tudo social e o âmbito político é meramente um dos momentos em que ela se manifesta. Como esclarece Pogrebinschi (2004):

“a idéia de democracia expressa-se na participação do indivíduo em todos os momentos e lugares da vida comunal, de que a esfera propriamente política representa apenas um aspecto. Ao lado de todas as suas funções enquanto membros da comunidade, os indivíduos possuem uma função especificamente política, qual seja, a de participar de maneira 'direta' e 'ativa' na regulação dos termos da vida associativa e na busca do bem comum.”

É na vida associativa que a comunidade se constitui e que os indivíduos desenvolvem suas potencialidades humanas oportunizando a auto-realização. A vida comunitária oferece, pois, oportunidades para o desenvolvimento das pessoas que a integram. Desta forma, é natural que os membros da comunidade assumam a direção de suas próprias

vidas e, por conseguinte, participem na regulação dos termos da vida associativa, ou seja, assumam também a direção da vida da comunidade. As condições propícias para a auto-realização pessoal na constituição da comunidade acabam por fomentar o auto-governo – a outra dimensão da democracia em Dewey. A manifestação política da idéia de democracia se concretiza no auto-governo da comunidade, ou seja, a comunidade reconhece a si mesma, define, expressa e realiza seus próprios interesses.

Com essa dupla percepção sobre a democracia - social e política – é possível reconhecer que o pensamento de Dewey afirma o auto-governo como uma manifestação da idéia de democracia, quando diz que o indivíduo deve participar da regulação dos termos da vida associativa. Desta forma, afirma também a democracia como auto-governo e como modo de vida. Se o indivíduo, pela cooperação, desenvolve suas potencialidades em comunidade possibilitando a auto-realização, a comunidade, pela cooperação, assume o auto-governo realizando a democracia. Essa ligação entre cooperação e democracia, no modo de vida e no auto-governo, traz o entendimento do vínculo entre democracia e participação, pois o modo de vida democrático tanto estimula o integrante da comunidade a cooperar e desenvolver-se como o impele a participar na realização do auto-governo.

O auto-governo demanda de um indivíduo a mesma cooperação que se exige no modo de vida democrático. Se há necessidade de participação para a constituição associativa de uma comunidade, da mesma forma é indispensável a participação para a concretização do auto-governo. Seja nas comunidades locais ou na sociedade de massa⁸, a manifestação política da democracia – o auto-governo – não pode ser confundida com suas estruturas – Estado. Ademais, com a condição da participação, a concretização do auto-governo não significa para o indivíduo abrir mão das responsabilidades em favor de um aparato estatal, mas sim acompanhar e influenciar a ação estatal. Na realização do auto-governo em sociedades de massa, a função do Estado é zelar pelos interesses públicos. Para o autor, “o Estado é a organização do público realizada através de agentes públicos para a

⁸ Sociedade de massa contrapõe-se à visão de comunidade local. “Sob o ponto de vista descritivo, a Sociedade de massa pode ser definida como uma sociedade em que a grande maioria da população se acha envolvida, seguindo modelos de comportamento generalizados, na produção de larga escala, na distribuição e no consumo dos bens e serviços, tomando igualmente parte na vida política, mediante padrões generalizados de participação, e na vida cultural, através do uso dos meios de comunicação de massa. (...) Tendem a perder peso sucessivamente os vínculos naturais, como os da família e da comunidade local, prejudicados pelas organizações formais e pelas relações intermediadas pelos meios de comunicação de massa...” (BOBBIO, 2004:1211).

proteção dos interesses compartilhados por seus membros” (DEWEY, 2008 [1927], p. 47). O reconhecimento desta função estatal de proteger os interesses coletivos demanda a participação constante dos cidadãos.

O auto-governo dá vida à idéia de democracia no âmbito político. Nesse sentido, os propósitos do sistema de governo apenas são alcançados quando este existe para servir a comunidade e esta escolhe seus representantes e participa da determinação das ações a serem executadas por eles (DEWEY, 2008 [1927]). Partindo desta noção de democracia, os interesses da população devem ser critérios e parâmetros da atividade governamental. Ao afirmar a necessidade da participação, Dewey não abandona a idéia de representação, mas traz a visão de que todo o governo deve ser representativo e para desempenhar sua função depende de uma interação constante com a comunidade para o qual foi constituído.

O auto-governo, dimensão da democracia, se estabelece pela participação dos integrantes da comunidade na regulação dos termos da vida associativa. Essa regulação se dá, no Estado contemporâneo, pela participação na formulação das políticas públicas, como esclarece Pogrebinschi (2004):

"Entenda-se por regulação a participação na formulação, na definição e na implementação de políticas públicas. Por políticas públicas, por sua vez, entendam-se políticas que de fato constituem as necessidades e os interesses do público, as necessidades e interesses 'comuns' no sentido de serem necessidades e interesses da comunidade. Desse modo, o governo e suas instituições constituem apenas uma das várias atividades associativas da comunidade."

Assim, a democracia em duas dimensões traz a necessidade da participação do indivíduo nos múltiplos campos da vida social, sendo o âmbito político apenas um deles. Em Dewey, a idéia de democracia se realiza quando o indivíduo toma parte em uma ação cooperativa, tanto para desenvolver seus potenciais e interesses particulares, como para regular os termos da vida associativa. O modo de vida (cultura participativa) e o auto-governo (regulação coletiva) são indissociáveis, não existindo de fato um sem o outro. Desta forma, o autor vincula a participação à democracia, pois só pela ação cooperativa o indivíduo constitui uma comunidade capaz de regular a si mesma e de fomentar o modo de vida democrático.

Ao pensar a democracia como auto-governo, Dewey coloca a participação

como algo central, sem desconsiderar a necessidade da representação. A participação, constituidora do auto-governo, na sociedade de massa é a participação da Sociedade Civil no Estado. Dewey aponta a necessidade de elementos da comunidade serem transpostos à sociedade de massa para a efetivação do auto-governo quando argumenta que a “Grande Sociedade” pode ser transformada em “Grande Comunidade” se o Estado for estabelecido com bases democráticas (DEWEY, 2008 [1927]).

A forma de operacionalização do auto-governo, capaz de trazer à realidade a idéia de “Grande Comunidade”, é a participação que oportuniza aos cidadãos a influência em decisões coletivas. Fala-se aqui da participação que se estabelece em processos decisórios, da participação da Sociedade Civil no Estado, referindo-se à partilha de poder nos processos de formulação de políticas públicas. Para Dewey, as bases democráticas de um Estado são estabelecidas quando a participação tem centralidade no processo de gestão pública. Tendo em vista as considerações já feitas sobre a função do aparato estatal, a participação social é o que dita os parâmetros das ações governamentais em uma democracia.

Como visto, em Dewey a democracia apresenta-se nas dimensões modo de vida e auto-governo. O modo de vida se faz na incorporação de valores democráticos ao cotidiano, dada a propensão humana à associação cooperativa. O auto-governo se realiza com a participação em processos decisórios, tendo em vista a necessidade de regulação da vida coletiva. Aparentemente, Dewey “antecipou em várias décadas algumas das recentes discussões da Teoria Política contemporânea em torno das idéias de participação, cidadania participativa e democracia participativa” (POGREBINSCHI, 2004), assim cabe apresentar parte do debate contemporâneo sobre as formas de participação na democracia para permitir análises sobre os processos de ampliação da participação em curso no Brasil.

Dewey pode ter antecipado o debate contemporâneo ao colocar a participação no centro da idéia de democracia, tanto na manifestação política como na social. Assim, é importante observar o sentido da democracia para os principais teóricos do século XX. A primeira metade do século foi marcada pelo debate sobre a pertinência da formação de governos democráticos, tendo em vista a situação enfrentada pelas experiências de regimes totalitários e guerras mundiais (SANTOS & AVRITZER, 2002). Nesta fase predominou, em resposta ao pensamento que via a democracia como perigo por colocar na mão das massas a

escolha do governo, a visão de que a democracia era desejável como forma de constituição de governos. Esta visão, centrada em procedimentos eleitorais, tornou-se hegemônica influenciando ainda hoje o entendimento sobre a democracia. Num segundo momento, a discussão voltou-se para os formatos democráticos e suas variações, re-inaugurando a questão sobre o sentido da democracia numa perspectiva contra-hegemônica.

2.2. Democracia como procedimento

A concepção teórica hegemônica no século XX, fortemente influenciada pelas idéias de Schumpeter (1968), reforçou aspectos formais da democracia no desenvolvimento de processos eleitorais, no pluralismo partidário e na solução minimalista para a participação, tendo em vista a dificuldade de ampliar a participação numa sociedade de massa. Este autor questiona a possibilidade de soberania popular por meio da participação, e fala da democracia como um método, numa abordagem procedimental. A descrença na capacidade de auto-governo pelo povo estaria baseada na impossibilidade de um posicionamento racional da população acerca de assuntos públicos. A democracia se constituiria por arranjos institucionais para a tomada de decisões políticas, sejam legislativas ou administrativas. Pela perspectiva procedimental enfatizada pelo autor, a participação estaria restrita ao comparecimento às eleições para dar sustentação aos arranjos institucionais que permitem as decisões. A população teria a função de escolher os governantes, por meio de procedimentos eleitorais baseados na competição entre elites. A democracia é estabelecida como método de constituição de governos.

Nesta corrente de uma democracia centrada na forma cabe citar Dahl (2005), para quem os regimes políticos variam de acordo com a proporção da população habilitada a participar do controle da conduta do governo, bem como segundo a “amplitude da oposição, da contestação pública ou da competição política permissíveis” (DAHL, 2005:28). Para o autor, a democracia poderia ser avaliada diante do arranjo institucional que garantisse condições de participação (inclusividade) e contestação pública (liberalização). A partir da avaliação desses aspectos, além de enfatizar sua descrença sobre um sistema político real plenamente democratizado, Dahl nomeia como poliarquia os regimes políticos “fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública” (DAHL, 2005:31).

Também no âmbito da democracia como um método para a escolha de governantes, Downs (1999) aparece com perspectiva influente ao estudar o comportamento eleitoral a partir de formas de ação derivadas da economia. A base de sua idéia é a ação racional dos cidadãos na eleição. No processo eleitoral, cada indivíduo dá seu voto ao partido que acredita ser o que trará mais benefícios para si. O eleitor racional, num mundo de informação perfeita e sem custos, deve examinar diversas fases de ação governamental para descobrir comportamentos diferenciados entre partidos, descobrir como as diferenças afetam seus ganhos de utilidade e comparar as diferenças de utilidade de modo a escolher o partido que poderá ser melhor que o outro. A ação política, em um regime democrático, ficaria vinculada ao processo eleitoral tendo em vista a ação instrumental dos cidadãos e o desejo de reeleição dos governantes.

Cabe ainda mencionar Bobbio (2000) como teórico que, constatando a complexidade da sociedade atual, não vê viabilidade na ampliação da participação em escala. Quando analisa a democracia, este autor utiliza uma definição minimalista segundo a qual a democracia pode ser “caracterizada por um conjunto de regras (primárias ou fundamentais) que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais *procedimentos*” (BOBBIO, 2000:30 – *grifo do autor*). Nesta perspectiva, a democracia está ligada a regras – procedimentos para tomada de decisões.

Como se vê, a preocupação central dos autores apontados (SCHUMPETER, 1968; DAHL, 2005; DOWNS, 1999; BOBBIO, 2000) é o procedimento como natureza da democracia. Seja pela descrença na capacidade popular de auto-governo ou na viabilidade de ampliar a participação em escala, os teóricos da corrente hegemônica acabam por vincular a ação política ao processo eleitoral, restringindo a participação ao comparecimento às eleições e destacando os aspectos formais da democracia. Esse foi o pensamento predominante na teoria democrática do século XX e pode-se dizer que não há paralelo com as visões de Dewey, pois os autores citados não mencionam idéias que se aproximem da noção de modo de vida democrático. A democracia como procedimento poderia talvez ser percebida como um dos aspectos do auto-governo deweyano, mas como os autores mencionados descartam a possibilidade de participação plena dos cidadãos, estando esta restrita às eleições, percebe-se uma contraposição à visão de Dewey que enfatiza o envolvimento dos cidadãos na gestão

pública como condição para o Estado exercer suas funções e para a existência da democracia.

Sem negar a necessidade dos procedimentos para a constituição de governos, teorias alternativas à corrente hegemônica trouxeram a idéia de democracia não restrita ao procedimento. “Elas mantiveram a resposta procedimental ao problema da democracia, vinculando *procedimento* com *forma de vida* e entendendo a democracia como forma de aperfeiçoamento da convivência humana” (SANTOS & AVRITZER, 2002 – *grifo nosso*). Nesse sentido, pode existir convergência com a idéia de Dewey que traz a democracia em duas dimensões articuladas: *modo de vida* e *auto-governo*. As perspectivas teóricas não-hegemônicas recusam o papel subalterno da participação e tendem a concentrar análises na forma de organização da sociedade e na relação entre Estado e Sociedade Civil, destacando a centralidade da participação na democracia.

2.3. Democracia como vida associativa

Nas análises sobre a organização da sociedade, vale mencionar as perspectivas neotocquevilleanas de capital social que, como Dewey, apontam a cooperação, ao lado da confiança, como bases da coesão comunitária e da ação coletiva. Tocqueville surpreendeu-se com a predisposição dos estadunidenses para a vida associativa e como isso impactava a forma de governo comunal. O hábito da população de associar-se para interesses diversos fortalecia a democracia (TOCQUEVILLE, 2005). Putnam (2006), principal expoente da corrente neotocquevilleana do capital social, enfatiza que as associações tornam os indivíduos mais dispostos às ações coletivas e favorecem a pressão social por governos mais eficazes. O capital social, como atributo da estrutura social, pode ser entendido como os laços sociais que impulsionam ações cooperativas, permitindo atingir objetivos comuns de maneira mais eficaz. Nesta visão, ressalta-se que o fomento de capital social, por meio do incentivo à vida associativa, “é fundamental para fazer a democracia funcionar” (PUTNAM, 2006:194).

No entanto, nas análises da organização social, outras abordagens neotocquevilleanas explicitam visões distintas sobre os efeitos das associações para a democracia. Hooghe & Stolle (2003) reuniram pesquisas empíricas que questionam se as instituições são necessariamente fortalecidas por meio das associações civis. A tendência das

visões de capital social é acreditar que a confiança gerada pelo vínculo associativo seja transposta às instituições políticas. Porém, não há evidências empíricas que permitam estabelecer a relação entre confiança interna, no âmbito das associações, e confiança generalizada nas instituições políticas e na sociedade como um todo. Stolle (2003) aponta que a confiança gerada internamente no interior de uma associação pode não só não ser generalizada como também se reforçar a partir de uma desconfiança comum em relação ao resto da sociedade.

Eis porque é válido relativizar a visão do fomento ao capital social como constituidor de uma democracia forte. Embora Putnam (2006:191) afirme que “Toqueville tinha razão: diante de uma sociedade civil vigorosa, o governo democrático se fortalece em vez de enfraquecer”, é necessário ter em conta que diferentes tipos de associações provocam efeitos diferenciados sobre a democracia. Nesse sentido, o trabalho de Warren (2001) é importante, pois busca traçar os efeitos das associações para a democracia. O autor não considera apropriado falar em fortalecimento da democracia pelo implemento da vida associativa tratando as associações indistintamente, pois há múltiplos efeitos das associações na democracia. Warren demonstra a importância de possibilitar a diversidade de associações – chamada pelo autor de ecologia associativa – para a existência de múltiplos efeitos na democracia (WARREN, 2001:207). Nesse sentido, ganha espaço a idéia da democracia fortalecida por intensa e diversa atividade associativa, sendo que nem todas as associações contribuem da mesma forma.

Percebe-se que a preocupação com a forma de organização da sociedade, em específico com os efeitos das associações para democracia, é recorrente e central na perspectiva teórica identificada como neotocquevilleana. Os autores aqui mencionados (PUTNAM, 2006; HOOGHE & STOLLE, 2003; WARREN, 2001) apresentam perspectivas próprias sobre a questão. Putnam aponta o associativismo como forma de fortalecer instituições políticas, Hooghe & Stolle reúnem críticas sobre a transferência de confiança desde associações para instituições políticas e Warren demonstra os efeitos diferenciados das associações sobre a democracia. Nesses termos, o sentido da democracia é apontado pelo modo de vida democrático ligado à propensão associativa no cotidiano. Partindo das correntes neotocquevilleanas, a democracia não fica restrita aos procedimentos eleitorais e se afirma

com a participação decorrente do modo de vida associativo, pois esta mesma democracia pode se fortalecer com a existência de múltiplas associações capazes de provocar diferentes efeitos na constituição e na manutenção de governos democráticos.

2.4. Democracia como partilha de poder decisório

Reconhecer a importância das associações para a democracia é reafirmar, como o faz Dewey, que a política é apenas um dos âmbitos do modo de viver democrático. Ao lado do modo de vida democrático, efetivado com a participação em associações, está o auto-governo que se realiza em sociedades de massa com as múltiplas formas de participação da Sociedade Civil no Estado. Para que o auto-governo aconteça o indivíduo deve participar da formulação de políticas públicas, tendo em vista que estas são expressões da regulação dos termos da vida coletiva. Isso implica a participação plena em processos decisórios cujo poder de decisão é partilhado pelas partes envolvidas. Nesse sentido, a questão da centralidade da participação na democracia desloca-se da vida associativa para os processos de auto-governo em que os integrantes de uma comunidade expressam, definem e realizam seus interesses.

A esse respeito, Pateman (1992) esclarece qual seria a participação em que a democracia estaria centrada, diante dos tipos de participação existentes:

“a pseudoparticipação (em que os indivíduos apenas são consultados sobre algum assunto e endossam as decisões do líder, ou seja, não ocorre, de fato, participação alguma na tomada de decisão); a participação parcial (em que muitos tomam parte no processo decisório, mas o poder final de decidir pertence a apenas uma das partes) e a participação plena (em que cada membro isoladamente tem igual poder de determinar o resultado final das decisões)” (PATEMAN, 1992:97-98).

É na participação plena que se realiza a partilha do poder decisório. Nesses termos é que se deve entender o auto-governo que tem, na centralidade da participação, a realização da democracia. Como o Estado pode ser entendido como estrutura que facilita o auto-governo em sociedades de massa, é na relação entre ele e a Sociedade Civil pelo qual foi estabelecido que a idéia de democracia é desafiada. Nesse sentido, a participação precisa ser ampliada, pois a “existência de instituições representativas a nível nacional não basta para a democracia” (PATEMAN, 1992:60). Há, pois, a necessidade de processos participativos

amplos em que sujeitos políticos diversos tenham liberdade de expressão e deliberação capaz de influenciar, de fato, decisões públicas relevantes.

2.5. Democracia como constituição de espaços públicos

Na busca por compreender como se estabelecem as relações entre Estado e Sociedade Civil, a investigação de como se constitui o espaço em que ocorre esta interação é fundamental. Nesse sentido, é útil a noção de esfera pública que advém do pensamento de Habermas (1995). Ele parte dos círculos literários burgueses dos séculos XVIII e XIX, em que havia troca livre de argumentos sem desigualdade, para propor um modelo de ação comunicativa em que a comunicação intersubjetiva é livre de toda ordem de coerção. Nos círculos literários as pessoas podiam exercitar a reflexão crítica pública, o que permitiria o surgimento da esfera pública.

A esfera pública se constitui como um espaço público no qual é formada a opinião pública, tendo como pressuposto a interação entre os sujeitos presentes. Na esfera pública, a razão comunicativa – racionalidade baseada na interação intersubjetiva livre – seria imperativa em detrimento da razão instrumental – racionalidade sustentada pela relação entre meios e fins. Para Habermas (1980), a linguagem é a garantia da democracia, pois esta pressupõe compreensão de interesses mútuos e consenso. A linguagem garantidora da democracia é a que ocorre no encontro intersubjetivo pautado pela razão comunicativa, pois esta impediria a dominação já que haveria um pacto de verdade no conteúdo e as regras semânticas seriam compartilhadas. Na concepção habermasiana de democracia baseada no discurso, a formação da opinião se dá de forma livre e espontânea, permitindo que os processos de formação da vontade coletiva aconteçam nesse espaço chamado esfera pública. A esfera pública é, pois, o espaço em que ocorrem os processos coletivos de decisão baseados na argumentação livre entre iguais. Nesse sentido, é esse o local de mediação entre a Sociedade Civil e o Estado.

Em Dewey, há a visão de que a atividade associativa, formadora da comunidade, depende da interação intersubjetiva que tem a comunicação como pré-requisito (DEWEY, 2008 [1927]). No entanto, em Habermas há uma idealização da esfera pública

como espaço desprovido de influências e coerções (FRASER, 1996). A argumentação racional como requisito do processo de interação intersubjetivo parece desconsiderar as diferenças na própria compreensão semântica. Ademais, não haveria igualdade efetiva na esfera pública, a não ser no plano normativo, afinal o próprio processo de interação entre sujeitos fortaleceria a formação de identidades e a afirmação de diferenças. Também não pode ser desconsiderada a realidade da sociedade de massa em que a circulação de idéias em uma esfera pública depende de acesso aos meios de comunicação que são desigualmente distribuídos. Outro elemento central nas críticas a Habermas é a pressuposição da não institucionalização da esfera pública, recusando a possibilidade da existência de esfera pública convocada pelo próprio Estado para a interação com a Sociedade Civil.

Mesmo sendo alvo de inúmeras críticas, o pensamento de Habermas foi precursor para o desenvolvimento de abordagens que afirmam a importância do olhar crítico sobre as relações entre Estado e Sociedade Civil para o entendimento do fenômeno da democracia (AVRITZER & COSTA, 2004). A noção de esfera pública permitiu o entendimento da democracia como constituição do espaço público baseado em uma visão de política que não restringe a decisão pública a uma elite especializada. A política não restrita a especialistas permite que a democracia não esteja centrada em procedimentos para a manutenção do sistema de governo. Assim amplia-se a visão da democracia, tendo em vista tanto a forma de organização da sociedade com a centralidade da vida associativa, como as relações entre Estado e Sociedade Civil em que há partilha do poder decisório na constituição de espaços públicos.

2.6. A disputa pelo sentido da democracia

No entendimento de sentidos para a democracia, tendo em vista a realidade da América Latina repleta de discontinuidades no processo democrático e de fragilidades nas instituições representativas – ambas agravadas pelo distanciamento entre a Sociedade Civil e o Estado – cabe rapidamente apresentar a disputa entre projetos políticos⁹ que Dagnino *et al* (2006) define como indicativa de dinâmicas de interação singulares. Diante do debate

⁹ Projetos políticos designam "os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (DAGNINO et al, 2006:38).

contemporâneo sobre a democracia é oportuno tratar da disputa pelos parâmetros democráticos, sendo as relações entre Estado e Sociedade Civil tencionada pelas disputas entre os projetos. Segundo a autora, na América Latina, há coexistência, fusão e disputa entre dois projetos políticos distintos: o democrático-participativo e o neoliberal. O projeto democrático-participativo foi construído na década de 1980, a partir da ampliação da cidadania e da democracia. Já o neoliberal surgiu com a necessidade de ajustar as relações entre Estado e Sociedade Civil às exigências do mercado diante da reconfiguração econômica no âmbito global.

Embora possa haver uma diferenciação na origem e missão dos projetos, ambos têm usado discursos semelhantes em relação à participação e à Sociedade Civil, gerando uma “confluência perversa” (DAGNINO, 2002:288). Aparentemente os dois projetos “requerem uma sociedade civil ativa e propositiva” (DAGNINO, 2002:289) e têm na construção da cidadania e na participação as mesmas referências. No entanto, a “perversidade se localizaria no fato de que, apontando em direções opostas e até antagônicas, os dois conjuntos de projetos utilizam um discurso comum” (DAGNINO *et al*, 2006:16).

No projeto neoliberal, o papel da Sociedade Civil é fornecer informações qualificadas sobre as demandas sociais e assumir a execução das políticas públicas voltadas para estas demandas. A participação concentra-se na parceria para a gestão de políticas públicas – não incluindo o poder decisório sobre elas – visando à ampliação da eficiência e da governabilidade. Nesta visão, os direitos de cidadania são universalizados, porém o Estado se isenta da garantia dos mesmos buscando sempre minimizar conflitos. A expressão democrática das disputas de interesses é garantida na luta política travada nas instituições representativas, local precípua da ação política. A Sociedade Civil é convocada à ação para suprir funções antes consideradas estatais, sendo assim é concebida de forma seletiva e excludente, já que são reconhecidos apenas sujeitos políticos capazes de desempenhar tais funções (DAGNINO *et al*, 2006).

Já o projeto democrático-participativo visa aprofundar a democracia com a criação de instâncias de decisão social sobre políticas públicas. Neste, a Sociedade Civil tem o papel de assegurar o caráter público do Estado por meio da participação, que forçaria a partilha do poder decisório. A constituição de espaços públicos para a disputa de interesses,

antes restrita a gabinetes ou estruturas formalizadas, possibilita que conflitos sejam explicitados e não deixa a democracia confinada aos limites da relação com o Estado, mas estabelecida no interior da própria sociedade que afirma a cidadania como direito a ter direitos. Assim, a Sociedade Civil é concebida de maneira inclusiva e ampla tendo em vista a heterogeneidade de práticas existentes em seu interior (idem).

As semelhanças no discurso reservam diferentes significados na orientação da ação política dos sujeitos que estejam mais ligados a este ou àquele projeto. Porém, as diferenciações são difíceis de serem percebidas na prática. Isso acontece, pois a dissonância entre discursos e ações é muito freqüente. Como se vê mais a frente, o próprio Governo Lula, que se afirma democrático-participativo no que tange à relação com a Sociedade Civil, pode ser considerado neoliberal quando limita, na prática, a capacidade de decisão de espaços de participação que teriam por finalidade a partilha de poder decisório. Assim, a complexidade da dinâmica política não permite o uso de categorias estanques. A noção de projeto político orienta, mas não condiciona ou determina a ação política. Além disso, a confluência de discursos acaba por derivar um imbricamento nas ações, pois em certos casos as práticas ditas democrático-participativas assemelham-se às ditas neoliberais e vice-versa.

Reconhecendo esse limite analítico, não é o caso de abandonar a classificação sugerida por Dagnino *et al* (2006), mas usá-la para facilitar a percepção das semelhanças e dos contrastes entre as ações políticas do projeto neoliberal e do projeto democrático-participativo, no que tange as relações entre Estado e Sociedade Civil. Para tal, a leitura de Dagnino está sintetizada em um quadro com os principais conceitos e seus respectivos significados nos dois projetos políticos que polarizam o debate contemporâneo sobre a democracia na América Latina.

Tabela 2: Conceitos e respectivos significados dos projetos políticos em disputa na América Latina

	Projeto democrático-participativo	Projeto neoliberal
Origem / Missão	Aprofundamento da democracia	Ajuste às necessidades do mercado
Participação	Tomada de decisões e controle	Gestão de políticas públicas
Prestação de contas	Controle social e partilha de poder	Eficiência e governabilidade

Conflitos	Explicitados em espaços públicos	Minimizados e evitados
Cidadania	Direito a ter direitos	Estado se isenta da proteção de direitos
Política	Noção ampliada	Visão minimalista
Democracia	Participação social e sociabilidade	Instituições representativas

Fonte: Elaboração própria com base no texto de Dagnino *et al* (2006)

Com essa diferenciação em mente, pode-se aprofundar a análise da realidade brasileira no que tange à ampliação da participação. Assim, chega-se ao final deste capítulo em que um sentido para a democracia foi buscado a partir da filosofia política de Dewey que afirma a idéia de democracia em duas dimensões: modo de vida e auto-governo. Passou-se pela abordagem procedimental focada no processo eleitoral, pelas soluções minimalistas para a participação, pela ampliação da idéia de participação, pelas visões que reconhecem a Sociedade Civil e que valorizam o associativismo, pela perspectiva de constituição da esfera pública – que abre espaço para as análises da relação entre Estado e Sociedade Civil – e pela percepção da disputa entre projetos políticos.

Nesse percurso teórico, diferentes entendimentos sobre a democracia foram visualizados com o contraste entre a visão hegemônica de democracia como procedimento e as visões alternativas da vida associativa, da partilha do poder decisório e da constituição de espaços públicos. Mesmo que o procedimentalismo das correntes hegemônicas não tenha sido abandonado pelas teorias alternativas, estas correntes identificaram a insuficiência do procedimento eleitoral para efetivar a idéia de democracia que tem na participação seu elemento central.

Seja com a participação decorrente da vida associativa ou mesmo com a participação que se faz pela influência em processos decisórios existentes em espaços públicos, entende-se que o sentido da democracia transcende os procedimentos eleitorais. Nas sociedades de massa, em particular, o desafio está colocado em articular mecanismos representativos mais inclusivos com novos formatos participativos para a gestão pública. Com esta base teórica, segue a análise sobre a ampliação da participação no Brasil, tendo em vista possibilidades e limites da formulação de políticas públicas em espaços públicos que têm a potência de tornar real o auto-governo como participação plena na gestão da vida coletiva.

3. AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Embora a expansão da democracia pelo mundo possa ser considerada o acontecimento do século XX, tanto quanto a variação dos significados que a adjetivam, os ritmos dessa propagação variaram de acordo com o contexto histórico, social e cultural (SEN, 1999; ELEY, 2005). Mesmo com nuances, em um primeiro momento a democracia foi expandida a partir de aspectos formais como garantia de liberdades civis e de direitos políticos. Em grande escala se deu, quase exclusivamente, por meios eleitorais. Isso ocasionou a formação de elite política especializada distante da população e, conseqüentemente, a desvinculação entre as ações dos governantes e as necessidades dos governados (MIGUEL, 2005). Posteriormente, com a entrada de novos sujeitos na arena política, é que houve pressão pela criação de mecanismos para ampliar a participação.

O Brasil seguiu esse processo mundial. As pressões geradas pela ampliação dos direitos políticos e do reconhecimento de nova cidadania acabaram por não restringir a expansão democrática no país ao procedimento eleitoral, considerando que as experiências de gestão participativa, desencadeadas a partir da Constituição de 1988, possibilitaram a criação de espaços públicos e forçaram a reconfiguração das relações entre Estado e Sociedade Civil. O país, com suas peculiaridades, demonstrou limites e possibilidades existentes na ampliação da participação.

Nesta seção quer-se conhecer o contexto brasileiro, em específico no âmbito do auto-governo deweyano, e identificar possibilidades e limites para a constituição de novos espaços públicos que dão forma à visão de democracia que têm como centralidade a participação. Afinal, no esforço para tornar as instituições democráticas mais inclusivas ou mesmo para articular formatos representativos com novos mecanismos participativos, foram criadas novas estruturas de participação que reforçam a necessidade de concentrar a análise na forma de organização social e na relação entre Estado e Sociedade Civil.

3.1. A extensão da participação

Tendo em vista a vinculação da participação à democracia, para analisar as experiências de gestão pública que ampliam a participação tornando plausível a visão de Dewey sobre o auto-governo, cabe compreender qual a extensão da participação requerida. Já foi evidenciado que não se trata apenas das relações entre Estado e cidadãos no momento de constituição de governos. Mesmo que muito enfatizados, os direitos políticos não se limitam aos mecanismos de sufrágio. Esta visão minimalista da participação não esgota o repertório de ações políticas de indivíduos e grupos da elite e da não-elite. A extensão da participação está ligada à capacidade de influência em processos políticos relevantes. Significa influência real de cidadãos e cidadãs sobre decisões públicas importantes. Há diversas formas de influenciar o processo político, mas estas podem ser sistematizadas em três grandes vias ou canais de participação:

“o *canal eleitoral*, que abrange todo tipo de participação eleitoral e partidária, conforme as regras constitucionais e do sistema eleitoral adotado em cada país; os *canais corporativos*, que são instâncias intermediárias de organização de categorias e associações de classe para defender seus interesses no âmbito fechado dos governos e do sistema estatal; e o *canal organizacional*, que consiste em formas de organização coletiva no âmbito da sociedade civil, como os movimentos sociais, as subculturas políticas, as atividades das organizações não-governamentais de natureza cívica, experiências de gestão pública em parceria com grupos organizados da sociedade, como o orçamento participativo, os conselhos gestores etc.” (AVELAR, 2007:265 – *grifo da autora*).

Embora a expansão da democracia tenha ocorrido, quase exclusivamente, pelas vias eleitorais, mantido o canal corporativo pulsante, foi no âmbito do canal organizacional que se multiplicaram experiências de ampliação da participação. Nas experiências de gestão pública em parceria, aqui chamada gestão pública participativa, estabelece-se a extensão da participação aqui tratada. Em consonância com Pateman (1992), fala-se da participação plena como partilha de poder para influenciar processos decisórios. A participação referida é a que incide de maneira direta na definição de políticas públicas. Sabe-se que ela não esgota o significado da participação, mas neste trabalho o olhar está voltado para esse aspecto do canal organizacional, ou seja, para a influência da Sociedade Civil nos processos de formulação de políticas públicas.

3.2. Ampliação dos direitos políticos

Diante da abrangência proposta neste estudo para a participação, cabe compreender que as garantias constitucionais possibilitaram ampliação dos direitos políticos no país, dando margem às experiências de gestão pública que ampliaram a participação com base no reconhecimento de nova cidadania.

No direito constitucional brasileiro, desde o texto de 1824, nota-se que os direitos políticos, na prática, estiveram restritos ao sufrágio e às condições de elegibilidade (CAMPANHOLE, 2000). Na Constituição de 88 os direitos políticos estão no rol dos direitos e garantias fundamentais e continuam limitados ao direito ao sufrágio e às condições de elegibilidade. No entanto, os dispositivos constitucionais possibilitaram, ao menos no aspecto formal, outras formas de efetivação dos direitos políticos.

O artigo 14 da Constituição de 1988 faz referência ao plebiscito, ao referendo e à iniciativa popular. Entretanto, percebe-se a importância institucional dada à questão com os dez anos de silêncio sobre esse último dispositivo¹⁰. Foi em 1998 que a lei 9.709 regulamentou essas formas de participação política direta. As dificuldades impostas pela lei, como por exemplo, o número de assinaturas exigidas para a proposição de projeto de lei de iniciativa popular – “um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (Art. 13 da lei 9.709) – limitam a participação política, no âmbito legal, a limitar-se ao votar e ser votado.

Esta visão restritiva também está presente na teoria do direito constitucional que faz relação direta do termo cidadania com direitos relacionados ao regime político. Assim, em democracias como a brasileira, “a participação no governo se dá por dois modos diversos: por poder contribuir para a escolha dos governantes ou por poder ser escolhido governante.” (FERREIRA FILHO, 1999:112). Nota-se, de forma explícita, a democracia limitada ao procedimento eleitoral, como nas teorias políticas hegemônicas do século XX, e a restrição da cidadania ao voto.

¹⁰ O plebiscito realizado em 1993 para decisão sobre a forma e o sistema de governo no país teve regulamentação específica na lei 8.624/93, pois estava previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, alterado pela emenda constitucional nº. 2.

Há teóricos do direito constitucional que percebem a ampliação conceitual dos direitos políticos na atualidade. Eis o exemplo de Silva (1999) que, estudando o texto legal, em um primeiro momento entende direitos políticos como “conjunto de normas legais permanentes que referem-se ao direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes” (SILVA, 1999:345). Mas, no decorrer de seus escritos, o referido autor afirma que o “núcleo fundamental dos direitos políticos consubstancia-se no direito eleitoral de votar e ser votado, embora não se reduza a isso” (SILVA, 1999:347). Silva (1999) expressa, portanto, o percurso do pensamento que se inicia limitando a participação à escolha de representantes e depois conclui que os direitos políticos não se reduzem ao sufrágio. Embora, segundo a lei, os direitos políticos sejam adquiridos mediante o alistamento eleitoral, o referido autor fala de cidadania como “atributo político decorrente do direito de participar no governo e *direito de ser ouvido pela representação política*” (idem – *grifo nosso*).

Nota-se na idéia do “direito a ser ouvido pela representação política” a visão de participação ativa dentro da democracia representativa, pois ser ouvido não se limita ao voto (ibidem). Afinal, para que alguém ouça, deve haver alguém falando, e isso não pode ser entendido como o momento de teclar os botões da urna eletrônica. É a participação constante, com a intervenção nas questões públicas de forma continuada, que traz a idéia de auto-governo às experiências de gestão pública participativa decorrentes da ampliação de direitos políticos, do aparecimento de novos sujeitos políticos e do reconhecimento de nova cidadania.

A ampliação dos direitos políticos que permitiu o reconhecimento de nova cidadania foi impulsionada, ao menos formalmente, pela Constituição de 1988. O texto “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos na sociedade, na institucionalidade emergente, abrindo espaço para a prática da democracia participativa” (AVRITZER & SANTOS, 2002:65). Isso foi expresso em diversos dispositivos que ampliaram os direitos políticos, em especial em questões como: descentralização administrativa e incorporação da participação de cidadãos e entidades da Sociedade Civil na gestão de políticas públicas (SOUZA, 2005). Abaixo segue quadro com artigos da Constituição Federal que não restringem os direitos políticos ao processo de sufrágio.

Tabela 3: Artigos da Constituição Federal que ampliam os direitos políticos

Dispositivo	Matéria tratada
Artigo 1º	Cidadania como fundamento do Estado democrático. Possibilidade do exercício direto do poder popular.
Artigo 5º	Liberdade de associação. Mandado de segurança coletivo. Ação popular.
Artigo 8º	Liberdade de associação profissional e sindical.
Artigo 10	Participação de trabalhadores e empregadores em colegiados de órgãos públicos.
Artigo 14	Formas de exercício da soberania popular.
Artigo 15	Proibição da cassação de direitos políticos.
Artigo 17	Liberdade de associação político-partidária
Artigo 18	Consulta à população em caso de criação de novas unidades político-administrativas.
Artigo 27	Iniciativa popular no processo legislativo estadual.
Artigo 29	Iniciativa popular no processo legislativo municipal.
Artigo 37	Participação do usuário na administração pública.
Artigo 58	Audiências públicas no legislativo.
Artigo 61	Leis de iniciativa popular.
Artigo 74	Sistemas de controle interno na organização dos poderes.
Artigo 89	Participação de cidadãos no Conselho da República.
Artigo 103	Participação de cidadãos no Conselho Nacional de Justiça.
Artigo 130	Participação de cidadãos no Conselho Nacional do Ministério Público.
Artigo 173	Fiscalização social das atividades econômicas exercidas pelo Estado.
Artigo 187	Participação na formulação da política agrícola.
Artigo 194	Descentralização e gestão participativa da seguridade social.
Artigo 198	Descentralização e gestão participativa do sistema único de saúde.
Artigo 203	Descentralização e gestão participativa das políticas de assistência social.
Artigo 205	Promoção da educação com colaboração da sociedade.
Artigo 206	Gestão democrática do ensino público.
Artigo 216	Colaboração da comunidade para a proteção do patrimônio cultural.
Artigo 224	Previsão do Conselho de Comunicação Social.
Artigo 225	Dever da coletividade na defesa do meio ambiente.
Artigo 227	Dever da sociedade para assegurar prioridade absoluta à criança e ao adolescente. Participação de entidades não-governamentais para a promoção de programas.

Dispositivo	Matéria tratada
Artigo 230	Dever da sociedade de amparar pessoas idosas.
Artigo 231	Consulta às comunidades indígenas para aproveitamento de recursos naturais.

Fonte: Elaboração própria a partir do texto da Constituição Federal de 1988.

Com a ampliação dos direitos políticos, a Constituição Federal abriu espaço para que experiências de gestão pública participativa emergissem em novos espaços públicos de decisão – auto-governo. A formalização de mecanismos de participação nas políticas públicas decorreu de intensa disputa de parâmetros para as práticas democráticas, possibilitando o aparecimento de novos sujeitos políticos e o reconhecimento de nova cidadania. Essas controvérsias persistiram e persistem na implementação desses dispositivos constitucionais que, por possibilitarem a visão da democracia em duas dimensões, oportunizam experiências de gestão participativa, mas que não garantem por si só a ampliação da participação.

3.3. Aparecimento de novos sujeitos políticos e reconhecimento de nova cidadania

Rompendo com a visão minimalista da participação que restringe a cidadania ao voto por considerar a democracia como método de constituição de governos, o Brasil viveu a ampliação dos direitos políticos em especial na luta dos movimentos populares pelo reconhecimento de uma nova cidadania. Foi no canal organizacional da participação que esta cidadania emergiu, seja na forma de organização coletiva (modo de vida), seja nas experiências de gestão pública participativa (auto-governo). Nesse contexto, destaca-se o papel dos movimentos sociais que travaram lutas políticas "em torno de projetos alternativos de democracia" (DAGNINO, 1998:79). Isso possibilitou a constituição de novos espaços públicos que se propunham a articular novas formas de organização coletiva em experiências de gestão pública participativa.

No Brasil, as bases para a ampliação da participação no regime democrático foram iniciadas na década de 80, com o retorno da população à cena política. Em um primeiro momento, ainda havia concentração de decisões nas mãos de elites políticas, em especial no

que diz respeito à reconfiguração institucional. Mas foi a mobilização popular – comunidades eclesiais de base, greves de operários, renovação de partidos de esquerda, movimento das "Diretas Já!" – que gerou a incorporação de práticas democráticas ao cotidiano, oportunizando a expansão democrática.

Ao lado do paradoxo do sistema político que, no regime militar, manteve em funcionamento restrito as instituições democráticas, existiam focos de resistência civil que, mesmo duramente reprimidos, formaram as bases para a abertura política e para a reconfiguração democrática (DOIMO, 1995). A situação de ditadura provocou organização social seja para enfrentamento armado, como o caso emblemático da Guerrilha do Araguaia, ou para a geração de alternativas urbanas, como as Comunidades Eclesiais de Base que acabaram por dar espaço ao associativismo de bairro. Inicialmente as associações de moradores eram expressões de clientelismo advindo da política tradicional e levado ao espaço urbano. No entanto, foi dessa junção de características díspares que emergiu a densidade do tecido social brasileiro que permitiu aos movimentos populares novas perspectivas para as práticas políticas.

Movimentos populares aproveitaram a abertura política, ainda em regime militar, para criarem novos partidos de esquerda, a exemplo do Partido dos Trabalhadores que, nascido em meio à transição democrática, destacou-se por construir sua identidade na tentativa de romper com a lógica elitista da política brasileira (KECK, 1991). As mobilizações também foram impulsionadas por greves de operários que inauguraram, no final da década de 70, um novo sindicalismo no Brasil; sindicalismo que buscava autonomia diante do Estado e que reconstruía suas bandeiras de luta em meio à transição democrática.

Marca importante da democratização brasileira foi o movimento pelas "Diretas Já!", que gerou "uma impressionante mobilização popular com milhões de pessoas participando de comícios em todo o país" (KINZO, 2001). A Sociedade Civil, que antes concentrava seus esforços em estratégias extra-eleitorais, retornou à cena política na luta pela aprovação da emenda constitucional que reinstituiria o voto direto. Mesmo que o movimento não tenha obtido o resultado pretendido, pois a proposta de emenda foi rejeitada no Congresso, a mobilização gerada certamente impactou o processo político e reforçou o reconhecimento da nova cidadania.

A luta dos movimentos se constituiu na "reivindicação ao acesso, inclusão, participação e pertencimento a um sistema político já dado" (DAGNINO, 1998:87). O que se viu foi o confronto entre a manutenção da política centrada na elite e a inclusão de novos sujeitos políticos que reivindicavam direitos sociais e políticos. A constituição de sujeitos sociais ativos engendrou uma nova concepção de cidadania, pois seu significado e importância não se esgotavam na aquisição formal-legal de um conjunto de direitos.

A noção de nova cidadania trouxe “uma redefinição da idéia de direitos, cujo ponto de partida é a concepção de um direito a ter direitos” (DAGNINO, 1994:107). A visão não era de outorga de direitos e sim de conquista, por meio da participação. “Trata-se de um processo histórico infundável, que faz da participação um processo de conquista de si mesma. Não existe participação suficiente ou acabada. Não existe como dádiva ou como espaço preexistente. Existe somente na medida de sua própria conquista” (DEMO, 1988:13). Ser cidadão, nesse sentido, é participar e pertencer à comunidade em um processo de conquista de direitos.

O reconhecimento desta nova noção de cidadania requer a manutenção de sujeitos sociais ativos, protagonistas e não espectadores, definindo o que consideram ser os seus direitos e lutando pelo reconhecimento e realização. Neste sentido, a nova cidadania “se constitui também enquanto uma proposta de sociabilidade. Novas formas de sociabilidade, um desenho mais igualitário das relações sociais em todos os seus níveis, e não apenas a incorporação ao sistema político no seu sentido estrito” (DAGNINO, 1994:108). Pode-se ver paralelo com a visão de Dewey que fala do modo de vida como processo de incorporação de valores democráticos ao cotidiano, sendo que a democracia se realizaria como um sistema de convivência.

Essa nova sociabilidade se deu no Brasil com a ampliação da participação pelo canal organizativo, impulsionada, em especial, pelas formas de organização coletiva. Aqui fala-se de movimentos populares que, como no caso do movimento de moradia – tendo por foco institucional a garantia de direito na Constituição Federal –, foi capaz de gerar alternativas concretas que impactaram o modo de vida das pessoas, como os mutirões de construção comunitária (DOIMO, 1995:100-106). Assim, a noção de nova cidadania implicou em: reinvenção de direitos que surgiram das lutas dos sujeitos de direitos; reconhecimento de

sujeitos sociais antes marginalizados; participação no sistema político e nova sociabilidade (DAGNINO, 1998).

Mesmo reconhecendo a importância dos movimentos sociais no processo de ampliação de direitos políticos e reconhecimento de nova cidadania no Brasil, vale a ressalva que por muito tempo esses movimentos foram vistos com otimismo excessivo, como portadores da transformação social numa visão idealizada. Tal visão homogeneiza a Sociedade Civil e não contribui para uma análise aprofundada do fenômeno democrático, pois desrespeita sua forma organizativa. Cabe lembrar a contribuição da perspectiva neotocquevilleana de capital social, que valoriza a vida associativa para o fortalecimento da democracia, mas que reconhece os diferentes efeitos para distintos tipos de associações.

A noção de nova cidadania, ao lado da nova sociabilidade (modo de vida), e até mesmo impulsionada por esta, pressupõe a incorporação dos sujeitos de direitos políticos ampliados aos espaços públicos de decisão, ou seja, a participação na gestão de políticas públicas (auto-governo). A inclusão de novos atores na cena política instaurou também a disputa sobre a "arena política: seus participantes, instituições, processos, agenda e campo de ação" (DAGNINO, 1998:79). O aparecimento de novos sujeitos políticos e o reconhecimento de uma nova cidadania pressionaram a reconfiguração das relações entre Estado e Sociedade Civil na constituição de novos espaços públicos. Isso ocorreu, em especial, pela ampliação da participação no canal organizativo, com as experiências de gestão pública participativa impulsionadas pelas garantias constitucionais.

3.4. Experiências de gestão pública participativa

No Brasil, o reconhecimento de uma nova cidadania é ainda processo em curso, mas já gerou experiências de gestão pública participativa que estabeleceram formas diferenciadas de relacionamento entre Estado e Sociedade Civil. O cerne destas experiências está na constituição de novos espaços públicos de decisão que oportunizam a participação na formulação de políticas públicas, mas não a garantem. Novos espaços públicos, que trazem a possibilidade de incorporar cidadãos ou entidades da Sociedade Civil no processo de gestão pública, mas que enfrentam limites que reduzem a potência de tornar real a visão de

democracia como modo de vida e auto-governo, uma vez que esta se faria com a participação em processos decisórios onde os distintos sujeitos políticos poderiam expressar interesses e influenciar, de fato, questões públicas relevantes.

Entre as experiências de gestão pública participativa destacam-se os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, os comitês de bacias hidrográficas, os conselhos de unidades de conservação, os planos diretores participativos e as conferências nacionais. São tentativas de ampliação da participação na gestão pública oportunizada, tendo em vista os impulsos formais da Constituição de 1988, e representam a possibilidade de avanços na perspectiva da democracia para além de procedimentos eleitorais, embora existam limites implícitos para tal.

3.4.1. Conselhos gestores de políticas

A descentralização administrativa, impulsionada pela Constituição de 1988, foi o mecanismo institucional que oportunizou a criação dos conselhos gestores de políticas públicas (GOHN, 2000; RAICHELIS, 2000; VOLPI, 2000). Com inspiração na comuna de Paris, nos conselhos de fábrica e na doutrina dos soviets, os conselhos gestores são a institucionalização dos conselhos populares experienciados no Brasil a partir da década de 1980 (SIMÕES, 1992:138). A expansão de conselhos no país se deu, em parte, como requisito legal para a distribuição de recursos em áreas como assistência social, educação e saúde. É possível afirmar que praticamente todos os municípios brasileiros possuem ao menos um tipo de conselho. Em pesquisa do IBGE (2002), existiam em 2001 mais de 22 mil conselhos municipais, sendo que predominavam conselhos de saúde (5.426), de assistência social (5.178) e de direitos da criança e adolescente (4.306).

Na constituição dos conselhos gestores de políticas, voltados para áreas específicas da gestão municipal, os representantes do Estado e da Sociedade Civil têm a possibilidade de expressar preferências, influenciar políticas setoriais e fiscalizar as ações de gestão. “O papel dos conselheiros é tomar parte na gestão do programa, ou seja, fiscalizar a implementação de políticas decididas em outras esferas, alocar parcela dos recursos e acompanhar sua aplicação e os rumos da política pública” (SOUZA, 2005:127).

Esses órgãos colegiados podem ter caráter deliberativo ou consultivo e variam na forma de constituição. Há casos em que os representantes da Sociedade Civil são escolhidos em fóruns autônomos e há casos em que o chefe do poder executivo os indica. Além da diferenciação na forma de composição e no caráter, há diferenças que variam de acordo com o contexto de institucionalização desses espaços públicos, com a definição do papel e dos objetivos dos conselhos, com a delimitação da competência e das atribuições e com a forma de organização (GOHN, 1990).

Os conselhos gestores representam a possibilidade de encontro entre diferentes sujeitos políticos, em decorrência da ampliação de espaços de interação social. Dessas interações surge a possibilidade de inovação nas práticas sociais e políticas dos sujeitos envolvidos (ABERS & KECK, 2008). Além disso, a publicização de atos de gestão, antes realizados em gabinetes, torna possível a transformação de padrões administrativos, pois permite o controle por parte dos cidadãos.

3.4.2. Orçamento participativo

O Orçamento Participativo (OP) é um processo mais amplo de definição de políticas públicas que os conselhos gestores, pois não reúne apenas pessoas em um órgão colegiado. Porém, normalmente, restringe-se a decisões sobre orçamento de investimentos em obras. Geralmente traz a possibilidade da discussão em assembleias de bairro nas quais qualquer cidadão pode participar para elencar obras necessárias àquele local. Em seguida, há instâncias em que representantes dos bairros se reúnem e negociam prioridades para as regiões da cidade para que depois, em outra instância, haja decisão sobre a distribuição de recurso. A participação se faz em diversas instâncias, por meio da delegação a representantes, e permite também a interação social e o monitoramento das ações estatais.

A experiência brasileira pioneira com esse instrumento se deu em Porto Alegre/RS a partir de 1989, ganhando notoriedade mundial tanto pela forma de implementação como pela continuidade (SOUZA, 2001). A expansão da prática no país foi mais lenta que a dos conselhos gestores, haja vista a não obrigatoriedade legal e a complexidade de implementação. Entre 2001 e 2004 foram registrados 194 casos de

orçamentos participativos no país (UFMG, 2004). Em cada cidade onde o orçamento participativo foi introduzido a prática se configurou de maneira singular.

Em termos gerais, o orçamento participativo possibilitou a inclusão de novos sujeitos políticos em uma instância diferenciada de discussão pública capaz de influenciar, mesmo que de forma reduzida, a distribuição de recursos públicos. Quando permitiu a alteração da destinação dos gastos públicos, esta experiência participativa também gerou a possibilidade de transformar práticas sociais e políticas, pois investimentos públicos antes vistos como favores passaram a ser percebidos como direitos conquistados (ABERS, 1998; AVRITZER, 2002; SOUZA, 2001).

3.4.3. Comitês de bacias hidrográficas

Também no impulso da descentralização da gestão, o sistema de recursos hídricos do Brasil passou por reformulação na década de noventa, tendo em vista a complexidade das questões a serem enfrentadas. Nessa reformulação a bacia hidrográfica foi focalizada como unidade de planejamento e gestão de políticas, possibilitando a formação de espaços públicos que cruzaram as “fronteiras entre políticas setoriais”, a reconfiguração de relações do pacto federativo e a ampliação do envolvimento de cidadãos na gestão (ABERS & KECK, 2005).

As primeiras experiências participativas em comitês de bacia surgiram no Rio Grande do Sul em 1988, com a perspectiva de reunir o governo com representantes da Sociedade Civil e dos usuários. Aos poucos, os comitês ganharam força com legislação federal e passaram a ter caráter deliberativo, tendo por função “estabelecer diretrizes e prioridades, deliberar sobre critérios de preços para as tarifas de água, decidir sobre o uso das receitas”, além de fiscalizar a execução das ações de melhoria deliberadas (idem).

Os comitês trouxeram possibilidades semelhantes aos conselhos gestores, sendo reforçada a dinâmica de interação social pela diversidade de sujeitos políticos presentes. Isso porque, com a unidade territorial da bacia hidrográfica, é maior a probabilidade de práticas sociais e políticas serem distintas. Ademais, a intersetorialidade das ações reforça a

possibilidade de práticas administrativas serem alteradas tendo em vista a necessidade de integração no planejamento e na execução de políticas antes realizadas em separado, como por exemplo, quando órgãos de agricultura, energia elétrica e meio ambiente de diferentes unidades da federação precisam decidir juntos as ações que, invariavelmente, se relacionarão no contexto das questões hídricas.

3.4.4. Conselhos em unidades de conservação

Diante da visão fragmentada de gestão pública que isola os órgãos responsáveis pelas políticas e os distancia da população, a instituição do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, em 2000, também gerou experiências participativas. O SNUC trouxe a possibilidade de integração das três esferas de governo na gerência das áreas protegidas, bem como de estabelecimento de elos de parceria com particulares e com a Sociedade Civil, pois instituiu a processos participativos na criação, na implantação e na gestão das unidades de conservação.

No caso de parques nacionais, por exemplo, a escolha dos espaços territoriais a serem especialmente protegidos deve ser feita com o levantamento de uma série de informações, bem como com a manifestação da comunidade local e de órgãos públicos interessados. Passado o momento de criação da unidade de conservação, o SNUC prevê que cada parque nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos e de organizações da Sociedade Civil.

Aos conselhos dos parques nacionais compete acompanhar a elaboração, a implementação e a revisão do Plano de Manejo; buscar a integração da unidade de conservação com as demais unidades e espaços territoriais especialmente protegidos e com o seu entorno; esforçar-se para compatibilizar os interesses dos diversos segmentos sociais relacionados com a unidade; avaliar o orçamento da unidade e o relatório financeiro anual elaborado pelo órgão executor em relação aos objetivos da unidade de conservação; manifestar-se sobre obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conservação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos; e propor

diretrizes e ações para compatibilizar, integrar e otimizar a relação com a população do entorno. Essa instância colegiada gera a possibilidade de envolvimento comunitário na gestão de uma unidade de conservação que pode trazer, pelo uso sustentável, alternativas econômicas viáveis para uma dada região.

3.4.5. Plano diretor participativo

Saindo da gestão do espaço de uso comum nas unidades de conservação, foi no contexto urbano que mais recentemente aconteceram experiências de gestão participativa. Embora já na Constituição de 1988 constasse a obrigatoriedade do Plano Diretor como instrumento de gestão da política urbana em cidades acima de 20 mil habitantes, foi nos últimos anos que ganhou força a abordagem participativa na elaboração desse instrumento urbanístico, tendo em vista a aprovação do Estatuto das Cidades, em 2001, que regulamentou os dispositivos constitucionais.

Houve uma multiplicação de planos diretores participativos pelo país, em especial pelo condicionamento de repasse de recursos federais para obras (GUERESI, 2004). Porém, a visão de como realizar a participação na elaboração desses mecanismos de gestão é muito distinta em cada cidade, pois depende do contexto político e social e mesmo da capacidade de operacionalizar a participação em escala. O modelo mais comum é a realização de audiências públicas que, embora seja uma forma de publicização de um debate técnico, distancia-se das condições efetivas para a ampliação da participação em escala possibilitada por este instrumento de gestão.

Como peça de planejamento estanque para regulamentação dos usos do solo, o plano diretor não é importante como experiência de gestão participativa, pois estaciona sua concretude na aprovação de uma lei municipal a ser fiscalizada pelos órgãos competentes. No entanto se encarada a real finalidade da política urbana – que envolve questões de moradia, saneamento, infra-estrutura, transporte e lazer –, a dimensão dos planos diretores é reposicionada, em particular se realizado como instrumento de gestão e não apenas de

planejamento normativo. E, feito desta forma, pode impactar a administração municipal, pois as políticas tratadas setorialmente precisam dialogar na constituição do espaço urbano complexo e dinâmico. Ademais, a apropriação da gestão urbana pela população de uma cidade é a possibilidade de realização do auto-governo em sociedades de massa, já que boa parte dos assuntos da vida coletiva será tratada em fóruns de discussão da política urbana.

3.4.6. Conferências nacionais

Também no contexto da ampliação da participação em escala, mas agora em âmbito nacional, foram realizadas diversas conferências nacionais no Brasil, mesmo antes de 1988. Este mecanismo de formulação de políticas públicas foi criado na década de 1930¹¹, embora naquele período a discussão fosse restrita aos agentes estatais. A primeira conferência foi realizada na área de saúde e reuniu representantes de órgãos públicos para discutir a formulação de políticas públicas nacionais. Com o passar dos anos, este processo contou com a participação de movimentos sociais.

Em 1986 ocorreu a 8ª Conferência Nacional de Saúde, marcada por ampla participação popular, que deu força para que na constituinte fossem garantidas as bases do Sistema Único de Saúde - SUS. A gestão participativa é um dos princípios do SUS e parece ter sido inspiração para outras áreas construírem processos participativos, em nível nacional, com o formato de conferências. Nesse sentido, pode-se citar a Assistência Social que instituiu conferências como parte de um sistema de participação institucionalizado (lei 9.720/1993) e a Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente convocada bianualmente, desde 1995, pelo conselho nacional do setor. Nos últimos anos houve grande utilização das conferências para ampliar em nível nacional a participação na formulação de políticas públicas, como será apresentado detalhadamente mais a frente.

¹¹ Essa criação ocorreu no contexto das reformas levadas a cabo por Gustavo Capanema, em 1937, no Ministério da Educação e Saúde Pública, cuja intenção era formular e implantar políticas nacionais. Para tal, “instituiu as Conferências Nacionais de Saúde (CNS), que deveriam reunir periodicamente delegações de todos os estados em um fórum nacional e de caráter oficial para discutir os temas de saúde pública” (HOCHMAN, 2005:133).

Aqui, cabe ressaltar que conferências são espaços públicos, em geral convocados pelo poder executivo, para interlocução direta entre agentes do Estado e da Sociedade Civil com a finalidade de formulação de diretrizes para políticas públicas. Normalmente são realizadas como um processo de participação consultivo que, em etapas preparatórias – municipais, regionais e estaduais –, discute temas previamente indicados e escolhe participantes para um evento final que sintetiza a mobilização nacional. Mesmo que existam contradições e limites intrínsecos à realização de mobilizações nacionais para a formulação de políticas públicas, percebe-se que há nas conferências a possibilidade de ampliar a participação em escala.

3.5. Limites para a ampliação da participação

As experiências de ampliação da participação no Brasil, impulsionadas pela descentralização administrativa e pela incorporação de cidadãs e cidadãos à gestão pública, estão longe de serem universalizadas ou mesmo consolidadas onde já apareceram. Afinal, existem inúmeras dificuldades na implementação e nas formas de funcionamento destas experiências de gestão participativa. As possibilidades decorrentes da ampliação da participação, por meio das experiências de gestão participativa, não poderão ser consolidadas e disseminadas sem o reconhecimento de questões que limitam ou impedem o esforço por tornar as instituições democráticas mais inclusivas ou por articular formatos representativos e novos mecanismos participativos. Os limites constituem-se como impeditivos para a constituição de espaços públicos e para a reconfiguração da relação entre Estado e Sociedade Civil, seja em âmbito institucional-legal, técnico, cultural, social ou político.

Um primeiro impeditivo é a forma de composição dos órgãos colegiados, em especial os conselhos gestores e os conselhos de unidades de conservação. Em muitos casos os representantes da Sociedade Civil são escolhidos pelo poder executivo, sem que a sociedade possa ter autonomia para decidir quais serão seus representantes. Essa forma de escolha não dá espaço à diversidade de visões de mundo e posições políticas, mas sim à confluência com o projeto do governo (HOUTZAGER, LAVALLE & ACHARYA, 2004). A diminuição da diversidade de posicionamentos limita a afirmação desses espaços como oportunidade de interação social que geraria novas práticas políticas (ABERS & KECK,

2008). Isso, pois, quando limitada a participação por indicação de um agente político, como o prefeito de um município, há o atrelamento a filiações ideológicas que gera fortes vínculos de lealdade, ao ponto das formas de ação serem estruturadas em conteúdos programáticos de partidos ou de outras organizações sociais, muitas vezes alheios à realidade dos grupos sociais representados (HOUTZAGER, LAVALLE & ACHARYA, 2004).

Mesmo que haja autonomia na escolha dos representantes da Sociedade Civil, o desafio da articulação entre participação e representação não está superado, pois surge a necessidade de reconhecer o próprio governo como participante na negociação das políticas públicas (ABERS & KECK, 2008). Se em um órgão colegiado há representantes do governo em paridade com representantes da Sociedade Civil, um impeditivo é a confusão sobre quais interesses aqueles devem defender – o plano de governo eleito, as minorias não contempladas pela representação social, os setores do próprio governo ou as posições pessoais dos agentes públicos.

Outro limite para a ampliação da participação se constitui no distanciamento entre as bases e as organizações sociais escolhidas como representantes em órgãos colegiados (TEIXEIRA, 2001; HOUTZAGER, LAVALLE & ACHARYA, 2004). Como a participação não ocorre de forma direta, mas por meio de representantes de associações sociais, há impeditivos à participação da população não-organizada. E mesmo para os setores organizados, a representação nesses espaços é fragilizada pelo distanciamento entre representantes e representados. Isso, pois seria necessário que as associações estabelecessem canais efetivos de comunicação com os associados para que houvesse a representação de interesses coletivos em decisões públicas (ANDUIZA & MAYA, 2005). O afastamento das bases pode ainda limitar a possibilidade de interação social, pois são os integrantes de novas burocracias consolidadas em ONGs que participam destes espaços, bloqueando a presença de novas práticas geradas essencialmente pelas pessoas relacionadas às atividades-fim de organizações sociais (MONTAÑO, 1999).

Também ligada à forma de organização da sociedade, a inexistência de espaços autônomos de articulação de grupos sociais pode enfraquecer a participação, em especial por diluir o reconhecimento mútuo e inviabilizar a articulação (TEIXEIRA, 2001). Em alguns casos, com a criação de órgãos colegiados no âmbito estatal, ocorreu a desativação

ou o enfraquecimento de espaços autônomos de organização da Sociedade Civil, como fóruns e redes. Isso implica em perda política, pois a existência de fóruns autônomos amplia a capilaridade dos órgãos colegiados, encurtando a distância entre os representantes e sua base representativa e possibilitando, assim, o controle social da instância de participação e a diminuição dos riscos de manipulação e cooptação pelo poder público (SILVA, 2002).

Pode-se também perceber limites quando a fragmentação da administração pública gera o insulamento temático que acaba por criar espaços de participação em que apenas especialistas no tema estão presentes (SANTOS JR, RIBEIRO & AZEVEDO, 2004). O excesso de tecnicismo nas discussões traz impedimentos às expressões diferenciadas de formas de pensamento e ação, limitando a ampliação da participação. O isolamento temático de discussões que muitas vezes giram em torno de jargões, mesmo durante audiências ditas públicas, não contribui para gerar a inclusividade nas instituições democráticas¹².

Há também que ser reconhecido que a força das elites políticas não desaparece com a instituição de espaços de participação, apenas se reconfigura em novas formas de ação e de discurso (DAGNINO *et al*, 2006). Com a ampliação da participação, mecanismos de deslocamento do poder efetivo atuam para a readequação das forças existentes, ou seja, se há grupos dominantes no jogo político eles tenderão à concentrar o poder em outras instâncias caso os espaços públicos de participação sejam pouco integrados com as instituições democráticas existentes. Por isso, um desafio é a relação das instâncias de participação com o poder legislativo que, em certos casos, modifica decisões para favorecer interesses de grupos ligados aos parlamentares. A dependência da vontade política que, em certo sentido materializa a força das elites, por exemplo, com o controle da agenda, limita a própria esfera de decisão ampliada de experiências de gestão participativa (TEIXEIRA, 2003).

Embora garantida na legislação, a participação social em vários âmbitos, como no caso das unidades de conservação, enfrenta dificuldades para se efetivar, por exemplo, na pouca divulgação prévia de informações sobre as vantagens e desvantagens da

¹² Mesmo que as questões sejam distantes do cotidiano da população, não nos parece apropriado falar em inviabilidade da participação. Vejamos, por exemplo, as Conferências de Cidadãos, formatos participativos que se realizam na Europa sobre questões técnico-científicas (TESTART, 2004). A complexidade dos temas é um desafio à ampliação da participação, mas não se apresenta como limite, a priori, se há disposição para propiciar condições para a participação, tal como informação relevante e adequada ao perfil dos interessados em participar.

criação de uma unidade de conservação, na dificuldade real de locomoção para as áreas protegidas e na inabilidade política para a negociação da disputa entre interesses fundiários (ISA, 2004). Nesta área ambiental há baixa motivação para participar pela descrença em relação às consultas públicas, não apenas para a criação de unidades de conservação mas em diversos outros processos, como na avaliação de estudos de impactos ambientais de empreendimentos. Por acreditar que são organizadas apenas para referendar opiniões favoráveis ao que está sendo proposto pelo poder público, muitos representantes das populações locais acabam não comparecendo às consultas (MMA, 2004). Já nos conselhos das unidades de conservação, os principais limites são relativos à falta de meios de comunicação específicos para a promoção dos conselhos, à falta de assessoria das equipes técnicas das unidades de conservação aos conselheiros e à lentidão dos órgãos ambientais em repassar verbas para seu funcionamento e para a implementação das decisões colegiadas.

Com as experiências de gestão participativa, o contexto da ação política tornou-se mais complexo. Isso é evidente na necessidade de garantir a eficácia dos resultados das deliberações dos espaços de participação. No entanto, as questões operacionais do processo participativo são pouco lembradas como possíveis limites à ampliação da participação. A gestão inadequada das instâncias de participação dá margem a problemas como o assembleísmo¹³, que provoca desmotivação dos participantes e até desqualificação do processo participativo. Promover o diálogo entre a diversidade de sujeitos envolvidos demanda soluções técnicas que facilitem a auto-gestão, a explicitação de interesses e conflitos, a interação entre os participantes, a capacidade propositiva e de escolha de prioridades, a expressão por outros meios que não apenas o verbal, a visualização das idéias, a organização dos debates e a sistematização dos resultados (BOSCH; DOUNIS & SOUZA, 2007).

Nesse sentido, há limites técnicos ou metodológicos à ampliação da participação, pois na gestão de espaços públicos de decisão desconsidera-se a escala e o formato. Na elaboração de um plano diretor participativo, por exemplo, o formato de audiências públicas exclui das decisões quem tem interesse e é afetado pelas mesmas, pois mesmo que a população afetada pelas questões urbanas tivesse informações suficientes e

¹³ Reuniões com numerosas pessoas que, pela falta de método adequado e praticidade na gestão do tempo, acabam por postergar decisões relevantes, tendo em vista os processos cansativos e improdutivos, como no caso de longas plenárias que limitam a participação ao invés de ampliá-la.

adequadas, a forma como são organizadas audiências públicas não comportaria a quantidade de pessoas dispostas a participar. Desconsidera-se, por exemplo, a interatividade que os recursos tecnológicos¹⁴ podem proporcionar aos debates públicos. O desconhecimento técnico é um limite quando, na escolha do formato de um espaço de participação, não são equacionados de forma eficaz os custos, os benefícios e os limites de uma atividade, processo, sistema ou arranjo participativo. Gerir o Estado de forma participativa exige instrumentos, práticas e mecanismos institucionais que tornem efetivo o diálogo entre Estado e Sociedade Civil (ANDUIZA & MAYA, 2005). Assim, os limites técnico-metodológicos podem tornar os espaços de participação improdutivos, gerando cansaço e desconfiança, o que pode diminuir e até bloquear a motivação para participação.

Também na linha da gestão eficiente dos processos decisórios que ampliam a participação, é necessário explicitar o limite ligado à desestruturação estatal para a promoção da participação, tendo em vista que a eficácia de um processo participativo está no tratamento dado aos resultados quando a participação se encerra (TATAGIBA, 2002). A implementação das decisões tomadas nos espaços públicos é o que faz com que a convocação para a formulação de políticas públicas não seja frustrada. Para tal, o órgão responsável pela experiência de gestão participativa necessita de governabilidade diante das questões, ou melhor, capacidade técnica, política e financeira de intervenção na realidade (ANDUIZA & MAYA, 2005). Não há efetividade quando o processo decisório se constrói em torno de políticas públicas que não existem e não existirão pela falta de estrutura do próprio Estado.

Com esta exposição, foram explicitadas algumas das dificuldades de implementação e de funcionamento das experiências de gestão participativa em curso no país. Essas dificuldades geram impedimentos na constituição de espaços públicos capazes de gerar, na perspectiva do auto-governo, participação plena na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, foram percebidos limites para a ampliação da participação, a seguir sintetizados:

- *sociedade civil com baixa autonomia* - na composição de órgãos colegiados, a escolha de representantes da sociedade pelo próprio poder executivo fragiliza a ação da sociedade que também é dificultada pela inexistência de espaços autônomos de

¹⁴ Recursos como a internet e a telefonia digital podem facilitar a participação em escala, tendo em vista a possibilidade de interações assíncronas. Um exemplo disso foi a experiência do OP Digital, promovido em 2006 pela prefeitura de Belo Horizonte para decidir obras para a cidade (PREFEITURA DE BH, 2006).

- organização;
- *confusão no papel da representação governamental* - a inclusão do governo como participante do processo de negociação das políticas públicas gera dúvida sobre quais interesses os representantes governamentais devem defender;
 - *distanciamento entre representantes e representados* - organizações sociais representantes, pela própria dinâmica de funcionamento dos espaços de participação ou pela burocratização da ação das ONGs, tendem a distanciar-se da base social representada;
 - *fragmentação da administração pública* - a possibilidade de integração não parece ser incorporada às práticas administrativas, que permanecem isoladas diminuindo a eficácia de resultados das instâncias de participação;
 - *excesso de tecnicismo nas discussões* - a não adaptação de jargões técnicos a uma linguagem mais acessível dificulta a inserção de novos sujeitos políticos, além disso, a inexistência de assessorias técnicas aos participantes impede o aprofundamento do debate;
 - *dependência em relação à vontade política* - os espaços de participação por estarem atrelados a órgãos do poder executivo e, em certos casos isolados do poder legislativo, acabam vulneráveis às tendências da agenda política e à influência de elites políticas;
 - *desinformação e desmotivação para participar* - há demanda pela melhoria nas estratégias de comunicação e pelo compromisso com o encaminhamento de decisões, sob o risco de não haver informação e motivação para participar;
 - *desconhecimento técnico-metodológico* - a gestão técnica inadequada de instâncias de participação gera escolhas equivocadas sobre formatos das estruturas de participação, diminuindo a qualidade dos processos participativos; e
 - *desestruturação estatal para a promoção da participação* - inexistência de estrutura gerencial diante dos temas colocados em pauta limita a participação, tendo em vista a baixa capacidade de intervenção do próprio Estado.

3.6. Possibilidades decorrentes da ampliação da participação

A partir da apresentação das experiências de gestão participativa que estão em curso no Brasil, fica claro que é difícil constatar os possíveis avanços e até o grau de

realização efetiva das propostas institucional-legais, por isso foram constatados primeiramente os limites à ampliação da participação. Mesmo assim, ao serem relacionados os conselhos gestores, os orçamentos participativos, os comitês de bacias hidrográficas, os conselhos em unidades de conservação, os planos diretores e as conferências nacionais que se multiplicam em ritmos diferenciados por todas as regiões do país, foram percebidas possibilidades para a formação do auto-governo, entendido como participação plena na formulação de políticas públicas. Nesse sentido, como decorrência da ampliação da participação, foram identificadas as seguintes possibilidades:

- Ampliação da interação social;
- Publicização de atos de gestão;
- Inversão de prioridades;
- Reconfiguração do pacto federativo;
- Integração de práticas administrativas e
- Reconhecimento do direito à participação.

A interação social é condição para a constituição de espaços públicos e também permite que novos vínculos associativos sejam criados fomentando o capital social e fortalecendo a democracia (PUTNAM, 2006). É a ampliação da participação que possibilita a inserção de novos sujeitos políticos em espaços públicos abrindo espaço para o encontro entre diferentes visões e práticas sociais e políticas (ABERS & KECK, 2008; AVRITZER, 2002). No entanto, apenas quando as experiências de gestão participativa se ocupam em tornar a participação a mais ampla e representativa do conjunto da população pode ocorrer a ampliação da interação social. Nesse sentido, a diversidade e a quantidade de sujeitos envolvidos nos processos participativos podem ser indicadores para perceber se a interação de fato é ampliada nas experiências de gestão participativa (ANDUIZA & MAYA, 2005).

A publicização de atos de gestão é uma necessidade para que a partilha de poder decisório seja efetivada, considerando que, para as pessoas opinarem e decidirem de forma qualificada, as informações necessárias devem estar disponíveis (AMMAM, 1978). A ampliação da transparência na gestão pública torna possível o controle social das ações de governo, pela disponibilização de informações e pela pressão social para que decisões de interesse coletivo deixem de acontecer em ambientes restritos e passem a ser realizadas em

espaços públicos (SANTOS JR, RIBEIRO & AZEVEDO, 2004). Isso possibilita que, de fato, cidadãos e cidadãos possam regular os termos da vida associativa. No entanto, não bastam informações. Elas precisam ser claras, úteis e convenientes com o perfil do público e com os objetivos do processo.

A inversão de prioridades, como possibilidade decorrente da ampliação da participação, se faz presente apenas em experiências de gestão participativa que efetivamente tratam de temas importantes para uma dada população (ANDUIZA & MAYA, 2005). Desencadear processos participativos sobre questões assessorias não possibilita a inversão de prioridades, pois não há explicitação de interesses, disputa de posições e negociação de questões-chave (SANTOS JR, RIBEIRO & AZEVEDO, 2004). Para que uma dada experiência possibilite esta inversão é necessária a participação plena, entendida como partilha de poder para influenciar processos decisórios relevantes, ou seja, que tenham impacto na distribuição de recursos públicos.

A reconfiguração do pacto federativo é uma possibilidade decorrente mais da percepção de incongruências na gestão do que das experiências participativas em si. Na constituição de espaços públicos, agentes estatais de diferentes níveis de governo têm oportunidade de dialogar e, eventualmente, perceber que competências, muitas vezes concorrentes, dos entes da federação podem ser complementares (ABERS & KECK, 2005). Mesmo que não haja alteração no âmbito institucional-legal, os sujeitos envolvidos são capazes de, pela interação existente na experiência de gestão partilhada, agir de forma diferenciada simplesmente pelo reconhecimento da sinergia gerada em ações conjuntas.

Também nesse sentido, está a possibilidade de integração de práticas administrativas, pois a ampliação da participação coloca setores do governo em contato (SANTOS JR., RIBEIRO & AZEVEDO, 2004). Esse ganho não seria real se não existisse a condição de isolamento temático na qual está a maior parte dos órgãos da administração pública. No entanto, esta integração só acontece em experiências de gestão participativa que reconhecem a transversalidade e envolvem desde o início as diferentes áreas possivelmente impactadas por um processo decisório (ANDUIZA & MAYA, 2005). A intersetorialidade das ações advindas de processos amplos de participação torna imperativos o planejamento e a execução de políticas públicas conjuntas entre órgãos públicos.

Por fim, como possibilidade decorrente da ampliação da participação percebe-se o reconhecimento do direito à participação, pois as experiências de gestão participativa, quando bem implementadas, tornam possível a diminuição de resistências técnicas, políticas e sociais. A aceitação da necessidade e da forma de constituição de espaços públicos, em alguns casos, gera a institucionalização e a previsão em lei de processos participativos (DALLARI, 2001). Isso, por si só, não garante mas possibilita a continuidade das experiências e o reconhecimento da participação na gestão pública como elemento constitutivo do direito à cidadania.

Diante das possibilidades decorrentes da ampliação da participação – ampliação da interação social, publicização de atos de gestão, inversão de prioridades, reconfiguração do pacto federativo, integração de práticas administrativas e reconhecimento do direito à participação, não podem ser deixadas de lado as dificuldades na implementação das experiências de gestão participativa que limitam a ampliação da participação – sociedade civil com baixa autonomia, confusão no papel da representação governamental, distanciamento entre representantes e representados, fragmentação da administração pública, excesso de tecnicismo nas discussões, dependência em relação à vontade política, desinformação e desmotivação para participar, desconhecimento técnico-metodológico e desestruturação estatal para a promoção da participação.

Para concluir, cabe enfatizar que a ampliação dos direitos políticos no país, formalizada com a Constituição de 1988, mesmo com discontinuidades e contradições inerentes, possibilitou a novos sujeitos políticos a reivindicação ao acesso, à inclusão e à participação no sistema político. Como se viu, o aparecimento de novos sujeitos políticos e o reconhecimento da noção de nova cidadania baseada no direito a ter direitos, ao lado das experiências de gestão participativa disseminadas no país, não garantem a efetivação da participação ampliada pois, como foi mencionado, há inúmeros limites para a ampliação da participação.

4. A PARTICIPAÇÃO NO GOVERNO LULA

Como expoente da esquerda nacional que se reestruturou em meio à ampliação da participação no Brasil, o Partido dos Trabalhadores - PT foi identificado como parte do conjunto de forças políticas que elaborou e difundiu no país as idéias do projeto democrático-participativo (DAGNINO *et al*, 2006). Desta forma, ao assumir a Presidência da República em 2002, esperava-se que pudesse dar continuidade à proposta de participação popular vivida nos governos locais e ampliá-la em nível federal (MAPAS, 2005). No entanto o Governo Lula, que trazia a expectativa de ampliação generalizada da participação, parece não ter sido capaz de fortalecer o “sistema descentralizado e participativo, muito menos de ampliação dos processos democráticos” (MORONI, 2005:15).

A “ascensão do Partido dos Trabalhadores à Presidência da República despertou expectativas de renovação política e de abertura à participação em movimentos sociais e organizações da sociedade civil” (MAPAS, 2005:2). Isso, com base nas intenções declaradas de aprofundamento da democracia, no histórico de articulação com movimentos sociais e nas práticas desenvolvidas em administrações petistas. Esperava-se, portanto, que as práticas de participação desenvolvidas pelo PT em nível municipal pudessem ser empreendidas também em nível federal.

No entanto, a participação como marca do governo federal petista foi desafiada pela complexidade do âmbito nacional e pela desestruturação estatal para a promoção da participação. Assim, o relatório do Projeto Mapas, iniciativa da Sociedade Civil para monitorar ações de participação social do governo Lula, acabou por constatar que: “a expectativa de fortalecimento e de generalização da participação social não se cumpriu” (MAPAS, 2005:2). Estão apresentadas neste capítulo as intenções e as ações do Governo Lula no que diz respeito à ampliação da participação no Brasil pelas experiências de gestão participativa levadas a cabo entre 2003 e 2006.

4.1. Intenção petista para a gestão participativa

O Partido dos Trabalhadores surgiu em meio à transformação das práticas da esquerda brasileira no que diz respeito à cidadania, tendo em vista a inclusão de novos sujeitos na arena política e a luta em torno de projetos alternativos de democracia (DAGNINO, 1998). Fundado em 1980, durante a abertura política do regime militar, o partido agregou tendências na configuração ideológica interna em torno da democracia como valor estratégico, embora não possuísse, em sua constituição, definições claras sobre qual seria a forma de efetivar a ampliação da participação. Sua identidade democrática esteve vinculada à estrutura decisória descentralizada e à relação direta com movimentos sociais, mas foi a experiência nos governos municipais que delineou a visão petista sobre a relação entre Estado e Sociedade Civil no que tange à participação (KECK, 1991).

A gestão participativa do PT nos municípios se fez tentando garantir os meios para a participação popular nos assuntos públicos, ampliando a perspectiva dos direitos políticos e possibilitando o reconhecimento de uma nova cidadania (PINTO, 1988). Bittar (1992:25), ao caracterizar a concepção de gestão democrática do partido, disse que esta se afirmaria “pela instituição do direito à participação, combinando elementos da democracia representativa aos da democracia participativa, aprofundando as formas de controle da sociedade sobre as prefeituras petistas, por ocasião do orçamento municipal através dos conselhos, audiências públicas e plenárias nos bairros”.

O PT se propôs a efetivar o direito à participação como possibilidade real de “partilha do poder e de intervenção direta na formulação das políticas municipais” (BITTAR, 1992:216). Seria uma maneira de gestão pública que busca incorporar a população aos processos decisórios gerando novos espaços públicos que ampliam a esfera de interação entre as pessoas e permitem a realização da democracia numa visão ampliada, não restringindo a participação aos procedimentos formais da competição eleitoral. Para tal, a cidadania seria entendida como direito a ter direitos, implicando em reconhecimento de novos sujeitos políticos e reivindicação de acesso ao sistema político, com a constituição de espaços públicos capazes de impulsionar, pela participação, uma nova sociabilidade democrática (DAGNINO, 1998).

4.2. Expressão da intenção petista no plano de governo

No Plano de Governo elaborado para a eleição de 2002 a gestão participativa não recebeu atenção específica, embora houvesse menção à necessidade de ampliar a participação social em diversos temas no plano, desde a política social, passando pela externa, até a econômica (PT, 2002a). Foi no documento de concepções e diretrizes que orientaram a formulação do plano de governo que nuances específicas ficaram expressas. Este texto estava estruturado em três eixos que conformariam um modelo alternativo de desenvolvimento, a saber: o social, o democrático e o nacional, sendo diversas as referências à participação popular e ao controle social do poder público por meio da efetivação de valores democráticos na gestão (PT, 2002b). No eixo democrático, notam-se indicações específicas que poderiam caracterizar a intenção de levar ao nível federal as experiências de gestão participativa realizadas nos governos municipais: “A gestão pública participativa – uma das referências centrais de nossos governos estaduais e municipais – deve ser uma dimensão básica da reformulação da relação entre o Estado brasileiro e a sociedade, também no nível central” (PT, 2002b:18).

Ressaltando que a implementação dos canais de participação dependeria não só do governo, mas também da interação com a Sociedade Civil, o documento destacou iniciativas relevantes no campo da participação, declaradas como intenções de governo:

"a implementação do orçamento participativo no nível central será desafio de peso, na medida em que não se trata de efetuar uma mera transposição mecânica de políticas em curso nos níveis local e estadual para o central, que é muito mais complexo (será necessário, por exemplo, tomar na devida conta a estrutura federativa brasileira); os variados conselhos temáticos ou setoriais – inclusive para o controle público das empresas estatais e das concessionárias de serviços públicos; a reformulação de fundo das agências nacionais de regulação, integrando representantes dos consumidores; instituições como as câmaras setoriais, voltadas à elaboração, negociação e implementação de políticas industriais ou setoriais; gestão participativa dos fundos públicos etc" (PT, 2002b:19).

No campo das intenções, as perspectivas para a participação social no governo, expressas no decorrer da campanha eleitoral, ficaram pouco claras. Não foram específicas no sentido de dizer como seriam implementadas, o que também não foi exigido pelo debate eleitoral. Mesmo assim, ao assumir o governo, foram delineadas estruturas para a gestão democrática em nível federal com a distribuição de funções entre órgãos de

assessoramento da Presidência no que diz respeito à articulação com sujeitos políticos e à participação.

4.3. Estrutura para gestão participativa

Logo no início do Governo Lula, foi constituída uma estrutura de gestão da participação que gerou processos para a criação ou fortalecimento de canais institucionais de participação em nível federal. Nesta estrutura, foram separadas as funções de: coordenação política do Governo – competência da Secretaria de Relações Institucionais cujas ações voltaram-se às relações com o Congresso Nacional e com os entes federados; coordenação e integração das ações do Governo – competência da Casa Civil; e relacionamento e articulação com as entidades da Sociedade Civil – função da Secretaria-Geral, cujas atribuições previam criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular. Cabe ressaltar que à Secretaria de Relações Institucionais coube também a coordenação e a secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – órgão colegiado de assessoramento direto do Presidente da República.

Esta distribuição de funções entre órgãos de assessoramento da Presidência conformou a estrutura de gestão no que diz respeito a articulação com sujeitos políticos e a assuntos relevantes à participação. Foi no âmbito da Secretaria-Geral, sob a coordenação de Luiz Dulci, que o governo empreendeu ações para a ampliação da participação social. Para tal, foi criada a Secretaria Nacional de Articulação Social e o Fórum Governamental de Participação Social – FOGOPS, “instrumento legal instituído com o objetivo de articular os diversos canais de participação social” (SECRETARIA-GERAL, 2005:5). Àquela coube: “I - coordenar e articular as relações políticas do Governo com os diferentes segmentos da sociedade civil; e II - propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (Decreto nº. 5364/2005).

No entanto o Fórum, formado por assessores responsáveis pelo diálogo e articulação com a Sociedade Civil em cada um dos ministérios, não funcionou a contento. Realizadas algumas reuniões com representantes de órgãos federais, poucos resultados foram

obtidos mesmo havendo interesse de continuidade por parte dos integrantes (Entrevista n.º. 7, 20/05/2008; Entrevista n.º. 16, 10/06/2006; Entrevista n.º. 19, 20/05/2008). A Secretaria-Geral não foi capaz de coordenar ações para o fortalecimento das iniciativas de gestão participativa, tendo em vista a cultura institucional de isolamento entre órgãos federais e a insuficiência de equipe interna (idem). Pode-se também apontar como dificultador o arranjo institucional que separou a articulação com a Sociedade Civil – responsabilidade da Secretaria-Geral –, da integração das ações governamentais – responsabilidade da Casa Civil. Isso fez com que as articulações com a Sociedade Civil ficassem à parte das ações de integração inter-governamental, dificultando a implementação de decisões cuja responsabilidade ultrapassava a competência do órgão responsável pelos espaços de participação. Percebe-se, portanto, o reflexo da fragmentação da administração pública também em nível nacional.

Na estrutura de gestão, o reconhecimento de novos sujeitos políticos também ficou comprometido por esta separação entre os órgãos que articulam diferentes forças políticas. O fato de haver menção expressa à articulação com a Sociedade Civil nas atribuições da Secretaria-Geral, por si só, não garantiu esse reconhecimento. "Uma das primeiras questões colocadas pelo governo Lula foi o desenho institucional ou a arquitetura da participação. Se observado o desenho inicial, pode-se concluir duas coisas: a participação era vista como estratégia de governabilidade e os sujeitos políticos da participação eram reconhecidos com pesos diferentes" (MORONI, 2005:13).

Os pesos diferenciados foram evidenciados na separação das relações com a Sociedade Civil e com atores políticos tradicionais e na contradição da responsabilidade pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES. A Secretaria-Geral especializou-se na relação com a Sociedade Civil e a Casa Civil, em um primeiro momento, e depois a Secretaria de Relações Institucionais cuidou da política com partidos políticos e do CDES que, numa lógica institucional, deveria estar sob responsabilidade da Secretaria-Geral, já que ela fazia a articulação social.

Também na composição deste Conselho, como espaço de debate em torno de temas relevantes para o desenvolvimento do país, pode ser percebido o limite do reconhecimento de novos sujeitos políticos, pois houve uma centralidade da relação capital-trabalho quando, na escolha dos representantes da Sociedade Civil no órgão colegiado, foram

privilegiados sindicalistas. "Acostumado a lidar com o movimento sindical e ainda com uma concepção de que a sociedade se organiza apenas em torno dos interesses da relação capital-trabalho, o governo Lula não conseguia – e não consegue – dialogar com esse conjunto de organizações e movimentos, pois acha que 'isso tudo é muito difuso', pois não possui uma 'central' e muito menos um 'presidente'" (MORONI, 2005:15). Evidencia-se a dificuldade de reconhecer novos sujeitos políticos e a heterogeneidade da Sociedade Civil, composta por entidades com múltiplas formas de organização, interesses a defender e práticas de interação com o governo.

4.4. Ações para ampliação da participação

Mesmo com uma estrutura de gestão contraditória e limitada, o governo realizou ações no sentido de ampliar a participação social na formulação, implementação, acompanhamento, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Segundo o próprio governo, “o exercício da democracia participativa se efetivou com a criação e realização dos Conselhos de Direitos, Ouvidorias, Mesas e Conferências Nacionais por ministérios e secretarias especiais do governo federal” (SECRETARIA-GERAL, 2005:10). No decorrer do primeiro mandato do Governo Lula foram criados novos canais de participação e reestruturados ou fortalecidos os já existentes.

4.4.1. Audiências e Mesas de Negociação

Audiências públicas e mesas de negociação foram realizadas para tratar de temas como transposição do Rio São Francisco, plano de desenvolvimento sustentável da BR-163, reforma universitária e aumento do salário mínimo. Foi um “processo de interlocução com a sociedade” em que o governo colheu “subsídios para implementar e aperfeiçoar seus programas e políticas públicas, ouvindo e incorporando sugestões da população diretamente beneficiada” (SECRETARIA-GERAL, 2005:6). Embora o processo tenha sido reconhecido como ampliação dos canais de diálogo para a expressão de demandas sociais, a perspectiva era de consulta a questões que seriam decididas em outras instâncias, tornando a participação limitada. Além disso, ao serem abertos canais de diálogo, houve a emergência de “conflitos

que sempre foram sufocados pela tradição política brasileira” (MARICATO & SANTOS JÚNIOR, 2006:30).

Mesmo com a ampliação de canais para escuta das demandas, também com audiências públicas e mesas de negociação, os espaços não foram suficientes e definidores de políticas no Governo Lula. Nota-se isso, por exemplo, quando se vê que o governo ignorou deliberações do Comitê de Bacia Hidrográfica do São Francisco e insistiu no projeto de transposição do rio. Neste caso, por exigência legal, foram realizadas audiências públicas em que a Sociedade Civil se manifestou contrariamente à transposição e o governo não aceitou as oposições, seguindo com o projeto. Por fim, a proposta federal foi adiada, embora já retomada, mesmo diante de manifestações da Sociedade Civil que exigiu, entre outras coisas, transparência no processo e ampliação da participação na decisão, pois o governo se recusou a “aceitar os resultados dos poucos espaços de debates existentes, quando esses se mostram contrários ao projeto” (ASSEMBLÉIA POPULAR, 2005).

4.4.2. Ouvidorias

As ouvidorias são originárias dos países escandinavos quando, ainda no século XVI, a figura do *ombudsman* estava ligada ao parlamento e possuía poderes de controle dos atos do poder público. No Brasil, foi o Ministério Público que assumiu a função independente de ação diante dos desmandos da administração pública (SILVA, 2002). Assim, as ouvidorias aqui assumiram um caráter de canais de interação que visavam à eficiência na gestão com o encaminhamento de críticas, sugestões, elogios sobre o desempenho de órgãos públicos e também solicitação de serviços ou esclarecimento de dúvidas sobre o funcionamento de serviços estatais.

Nos três primeiros anos do governo Lula, foram criadas 84 novas ouvidorias na estrutura da administração federal. Segundo a voz oficial, representaram “esforços do governo brasileiro de valorizar os canais de participação social para o exercício da cidadania” (SECRETARIA-GERAL, 2006:16). Nesse âmbito, a estrutura da Controladoria-Geral da União foi reforçada e fóruns de debates entre gestores de ouvidorias foram realizados.

Embora destacadas como um avanço na eficiência da gestão pública, as ouvidorias podem contribuir com a despolitização da ação do cidadão, já que nelas não há participação plena. A concentração de esforços para a implementação desses canais de diálogo não contribui para a constituição de espaços públicos e, mesmo reconhecida a sua utilidade para a melhoria na prestação de serviços públicos, não colabora para a reconfiguração das relações entre Estado e Sociedade Civil, considerando que corrobora para o afastamento entre ambos, pois não amplia a interação social. As ouvidorias, em que pese a importância para o esclarecimento e o encaminhamento de críticas, reforçam mais a lógica do cidadão-cliente de serviços e bens públicos que encaminha suas questões individualmente, do que contribuem para a visão do cidadão-sujeito de direitos e membro de uma comunidade que se organiza e dialoga com o governo a respeito dos assuntos públicos.

4.4.3. Conselhos Nacionais

Havia no Governo Lula uma visão dos conselhos nacionais como espaços estratégicos de participação social, expressa já nas intenções no decorrer da campanha eleitoral. Nota-se tal posicionamento, com a revitalização do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, logo no início do governo, e com a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e de diversos outros conselhos como canais de interlocução entre governo e Sociedade Civil. Durante o período de 2003 a 2006 foram criados ou fortalecidos 32 conselhos nacionais de políticas públicas, instâncias de participação que envolveram 442 entidades da Sociedade Civil (IPEA, 2007).

Embora haja muitas referências nas formulações de intenções do governo, a participação e o controle social não pareceram receber a devida consideração na gestão de Lula. Mesmo os conselhos gestores de políticas, paritários na composição, fragilizaram a forma de organização social tornando a participação subalterna ou mesmo tutelada, por não fortalecerem a autonomia da Sociedade Civil, como analisa Moroni:

“Os conselhos ainda são mecanismos, não os únicos, de participação. Porém, não como se apresentam hoje, sem espaço para o debate político, a deliberação e o controle social, ou seja, espaços formais ou de faz de conta de participação. Isso também reflete a maneira como são escolhidas as pessoas para a representação da sociedade civil, que não se vêem como representação da sociedade civil, mas muito

mais como representação de interesses da sua organização. Tal processo foi agravado – e muito – nos novos espaços criados no governo Lula, pois não há eleição, e sim indicação do próprio governo de quem representará a sociedade (excetuando o Conselho das Cidades).” (MORONI, 2005:17)

4.4.4. Conferências nacionais

Diante das ações realizadas no Governo Lula, cabe destacar a dinâmica de participação que parece singular, tendo em vista a abrangência de temas tratados e a quantidade de participantes nas etapas municipais, estaduais e nacionais: a experiência das conferências nacionais. Para o governo, foram maneiras para “viabilizar o diálogo social permanente e um vasto processo de democracia participativa” (SECRETARIA-GERAL, 2006:3).

Aparentemente, “a aposta na institucionalização e sustentabilidade de um sistema de participação de tal envergadura representa um esforço inédito¹⁵ na história do país” (MARICATO & SANTOS JÚNIOR, 2006:28). Embora contradições e limites estejam explícitos na análise apresentada no próximo capítulo, a realização, entre 2003 e 2006, de 32 conferências nacionais, aproximadamente 800 etapas estaduais e milhares de etapas municipais – que reuniram provavelmente dois milhões de pessoas – não pode ser ignorada (IPEA, 2007).

No entanto, a baixa integração entre ministérios acabou por tornar as Conferências “institucionalidades paralelas: conservadas à margem e com difícil interlocução com o resto do aparato estatal” (CAMURÇA, 2006:36). Se as conferências forem encaradas como experiências que tornam possível a ampliação da participação em escala – pela amplitude das temáticas discutidas e pela quantidade de pessoas envolvidas –, deve-se desde já ter em mente que a ineficácia desses processos como espaços de partilha do poder decisório representa limite explícito à formação do auto-governo. Como será visto mais a frente, diante

¹⁵ É bem verdade que já em 1937 a legislação brasileira previu o mecanismo de Conferências Nacionais, iniciadas com as áreas de saúde e educação (HOCHMAN, 2005). No entanto, a escala do processo de mobilização realizado no primeiro mandato de Lula, por meio das Conferências, é que nos chama atenção e que merece o termo “inédito”.

das milhares de propostas, das competências concorrentes e das proposições contraditórias, os órgãos do governo federal não foram capazes de manter coerência entre discurso democrático-participativo e práticas eficazes de gestão participativa.

4.4.5. Outras ações

Além das ações já apontadas, concernentes à participação social, deve-se mencionar o processo de discussão do Plano Plurianual 2004-2007 – PPA. Realizado no primeiro ano de governo, reuniu em audiências públicas, em todas as unidades da federação, mais de duas mil entidades sociais para o debate de investimentos do Governo Federal. O processo foi coordenado pela Secretaria-Geral em parceria com a Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG. Esse processo de debate foi marcado pelo tempo exíguo para o aprofundamento das questões e pelo não-detalhamento dos programas. Segundo Moroni (2005), a Sociedade Civil aceitou participar sabendo dos limites, pois havia compromisso com a continuidade do debate. No entanto esse acordo não foi cumprido, o debate não foi continuado e mesmo as propostas realizadas no processo não tiveram encaminhamentos satisfatórios.

Além das limitações para implementar resultados de processos participativos, o Governo Lula também enfrentou contradições na forma de relação com a Sociedade Civil. Mesmo o PT sendo considerado representante do projeto político democrático-participativo, não se afastou de perspectivas do projeto político neoliberal pois, embora o discurso fosse no sentido da ampliação da participação da Sociedade Civil na gestão de políticas públicas, pode-se dizer que foi muito utilizada a lógica da contratação de organizações sociais para a prestação de serviços. O repasse de recursos da União para ONGs cresceu muito no Governo Lula, sendo alvo de CPI no Senado Federal, dados o descontrole na prestação de contas e os possíveis favorecimentos político-partidários apontados em auditoria do Tribunal de Contas da União (FOLHA DE S. PAULO, 13/11/2006).

4.5. Contradições entre discurso e prática

Diante desta aparente incoerência entre discursos e práticas, após apresentado o surgimento da intenção petista de realizar a gestão participativa, as intenções expressas em campanha, a estrutura de gestão adotada e as principais ações desenvolvidas para ampliação da participação na formulação de políticas públicas, este capítulo será finalizado com elementos do discurso oficial, em especial no que tange às conferências nacionais, para a constatação das possíveis contradições entre discurso e prática.

Nesse sentido, cabe aqui explicitar a visão governamental sobre esse esforço de ampliação da participação, expressa por Luiz Dulci, ministro da Secretaria-Geral da Presidência da República, em palestra proferida no dia 8 de maio de 2008 durante a 3ª Conferência Nacional de Meio Ambiente. Para ele, as ações de participação do Governo Lula – Conferências, Conselhos, Ouvidorias e Mesas permanentes de negociação são um “embrião de um Sistema de Participação Social”, uma forma de “democratização do poder do Estado” em que há apropriação do Estado pela Sociedade Civil. O ministro ressaltou que “quanto maior for a mobilização social autônoma, independente (...) maiores serão as chances de efetivas transformações sociais”, além de dizer que “a democracia participativa não substitui a democracia representativa”.

Vê-se que o ministro falou na formação de um sistema participativo. Isso seria positivo, pois se poderia diminuir a duplicação de esforços e a sobreposição de ações a fim de evitar saturação do potencial participativo da população (ANDUIZA & MAYA, 2005). No entanto, na prática, nem as iniciativas de articulação intra-governamental promovidas pela própria Secretaria-Geral foram bem sucedidas, como visto com o fracasso do Fórum Governamental de Participação Social. Parece imperar, também em nível nacional, a fragmentação da administração pública que diminui muito a eficácia de resultados das instâncias de participação. Além disso, são percebidas fragilidades gerenciais na estrutura de gestão, o que denuncia a desestruturação do governo federal para a promoção da participação.

No discurso do ministro, os espaços de participação são vistos como conquistas sociais, que não substituem as instâncias representativas e objetivariam a partilha do poder decisório. No discurso, enfatiza-se que as ações empreendidas pelo Governo Lula

para a ampliação da participação representaram esforço pela democratização do poder. Todavia, ainda há uma dependência em relação à vontade política para a criação e desenvolvimento de processos participativos, dada a baixa institucionalização dos processos, destacada também pelo ministro. Ademais, pela baixa governabilidade diante das questões discutidas, dado o isolamento dos órgãos públicos entre si, há muita desmotivação com espaços que são convocados como deliberativos, mas que não têm eficácia nos resultados.

Interessante também visualizar o que o discurso oficial fala sobre as Conferências Nacionais, pois é o foco da análise que se segue. Destaca-se um trecho que apresenta o entendimento do governo sobre esses mecanismos de participação, expresso em página oficial na internet sobre o tema da participação no Governo Lula.

“Conferências são espaços de discussão ampla, nas quais o Governo e a sociedade por meio de suas mais diversas representações travam um diálogo de forma organizada, pública e transparente. Fazem parte de um modelo de gestão pública participativa que permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, o compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. Sobre cada tema ou área é promovido um debate social que resulta em um balanço e aponta novos rumos” (GOVERNO FEDERAL, 2007).

Também com o intuito de construir um entendimento sobre o que seriam esses processos, a Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional em 2004 é esclarecedora da visão oficial: “conferências nacionais, espaços democráticos que envolvem gestores, usuários e prestadores de serviços em torno de uma agenda estratégica comum” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2004:226). Por fim, a Mensagem do Presidente ao Congresso Nacional em 2006 traz uma visão de resultados alcançados com o ciclo de Conferências realizado:

As Conferências Nacionais realizadas neste Governo garantiram a participação e a influência decisiva da sociedade na formulação e acompanhamento das políticas públicas. Além da participação dos delegados nacionais, há que se considerar a realização das conferências preparatórias em diversos Municípios e Estados, o que propiciou o aprofundamento da descentralização, o fortalecimento da democracia e a emergência de novos atores sociais na gestão das políticas públicas” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2006:195-196).

O que sempre está ressaltado sobre as Conferências é a abertura ou fortalecimento de diálogo entre Estado e Sociedade Civil, elas são vistas como canais

democráticos de participação na formulação de políticas públicas. A dúvida é saber se a idéia de compartilhamento de poder, expressa na primeira definição, se torna real nos processos desenvolvidos. Agora ao será delineada análise do ciclo de conferências do Governo Lula que se propôs ampliar a participação em escala, mesmo que muitas das intenções não tenham se concretizado. Será possível fortalecer a percepção de contradições e limites nas experiências de gestão participativa e reconhecer as inúmeras dificuldades para a prática da participação plena que visa à realização do auto-governo.

5. O CICLO DE CONFERÊNCIAS DO GOVERNO LULA

Tendo em vista a expansão quantitativa de conferências nacionais, como espaços de interação entre Estado e Sociedade Civil para a formulação de políticas públicas em nível federal, no período de 2003 a 2006 (primeiro mandato do Governo Lula), este capítulo apresenta um panorama sobre como foi realizado esse processo.

Foram realizadas no referido período 32 conferências, em 24 áreas temáticas, totalizando uma participação de aproximadamente dois milhões de pessoas. É a dimensão quantitativa do fenômeno que chama a atenção, pois o impacto qualitativo dessas conferências ainda não é perceptível no que tange a influência sobre o processo de políticas públicas – partilha de poder no auto-governo. Embora as conferências representem esforço para ampliação da participação, a abertura de canais para apresentação de demandas sociais explicitou a desestruturação estatal para a promoção da participação, ocasionando frustração e desmotivação com os espaços públicos (MORONI, 2005; MARICATO & SANTOS JÚNIOR, 2006; MENEZES, 2006; CAMURÇA, 2006).

As conferências podem ser definidas como processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da Sociedade Civil para a formulação de determinada política pública. É comum terem o objetivo de avaliar como se desenvolve certa política no âmbito municipal, estadual ou federal para apontar metas ou novas direções para a gestão pública. Mesmo existindo outras áreas com certa tradição – Assistência Social, Direitos da Criança e do Adolescente e Direitos Humanos – a experiência da Conferência Nacional de Saúde é que parece ter dado base para o desenho dos processos de participação no ciclo de conferências do governo Lula (Entrevista nº. 3, 03/06/2008; Entrevista nº. 7, 20/05/2008; Entrevista nº. 16, 10/06/2006).

A força simbólica dos movimentos pela reforma sanitária e a arquitetura institucional do Sistema Único de Saúde - SUS, com a devida adaptação às especificidades de

cada setor, foram inspiração nas diversas áreas em que foram iniciadas articulações por políticas nacionais integradas e sistemas de participação. A seguir, está apresentada a lista das 32 conferências nacionais realizadas no primeiro mandato do governo Lula, tendo por base os dados obtidos com a Secretaria-Geral da Presidência da República.

Tabela 4: Conferências Nacionais realizadas entre 2003 e 2006

Conferência Nacional	Realização	Órgão Responsável¹⁶
1ª Aqüicultura e Pesca	25 a 27/11/2003	Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca
1ª Cidades	23 a 26/10/2003	Ministério das Cidades
1ª Cultura	13 a 16/12/2005	Ministério da Cultura / Câmara dos Deputados
1ª Direitos da Pessoa com Deficiência	12 a 15/05/2006	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência / Secretaria Especial de Direitos Humanos
1ª Direitos da Pessoa Idosa	23 a 26/05/2006	Secretaria Especial de Direitos Humanos / Conselho Nacional dos Direitos do Idoso
1ª Economia Solidária	18 a 21/07/2006	Ministério do Trabalho e Emprego / Ministério do Desenvolvimento Social / Ministério do Desenvolvimento Agrário
1ª Educação Profissional e Tecnológica	05 a 08/11/2006	Ministério da Educação / Fórum de Gestores Estaduais de Educação Profissional
1ª Esporte	15 a 17/06/2004	Ministério dos Esportes
1ª Medicamentos e Assistência Farmacêutica	15 a 18/09/2003	Ministério da Saúde / Conselho Nacional de Saúde
1ª Meio Ambiente	28 a 30/11/2003	Ministério do Meio Ambiente
1ª Políticas para Mulheres	15 a 17/07/2004	Secretaria Especial de Políticas para Mulheres / Conselho Nacional dos Direitos da Mulher
1ª Povos Indígenas	12 a 19/04/2006	Fundação Nacional do Índio
1ª Promoção da Igualdade Racial	30/06 a 02/07/2005	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial
2ª Aqüicultura e Pesca	14 a 16/03/2006	Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca / Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca
2ª Cidades	30/11 a 03/12/2005	Ministério das Cidades / Conselho Nacional das Cidades

¹⁶ No caso de realização conjunta, o órgão elencado em primeiro lugar é o responsável sendo seguido dos apoiadores.

Conferência Nacional	Realização	Órgão Responsável
2ª Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	25 a 28/07/2004	Ministério da Saúde / Ministério da Educação / Ministério da Ciência e Tecnologia
2ª Esporte	04 a 07/05/2006	Ministério dos Esportes
2ª Meio Ambiente	10 a 13/12/2005	Ministério do Meio Ambiente / Conselho Nacional de Meio Ambiente
2ª Segurança Alimentar e Nutricional	17 a 20/03/2004	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
3ª Ciência, Tecnologia e Inovação	16 a 18/11/2005	Ministério da Ciência e Tecnologia
3ª Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	27 a 30/03/2006	Ministério da Saúde / Conselho Nacional de Saúde
3ª Saúde Bucal	29/07 a 01/08/2004	Ministério da Saúde / Conselho Nacional de Saúde
3ª Saúde do Trabalhador	24 a 27/11/2005	Ministério da Saúde / Ministério do Trabalho e Emprego / Ministério da Previdência
4ª Assistência Social	7 a 10/12/2003	Ministério do Desenvolvimento Social
4ª Saúde Indígena	28 a 31/03/2006	Fundação Nacional de Saúde / Conselho Nacional de Saúde
5ª Assistência Social	05 a 08/12/2005	Ministério do Desenvolvimento Social / Conselho Nacional de Assistência Social
5ª Direitos da Criança e do Adolescente	01 a 05/11/2003	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente / Secretaria Especial de Direitos Humanos
6ª Direitos da Criança e do Adolescente	12 a 15/12/2005	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente / Secretaria Especial de Direitos Humanos
8ª Direitos Humanos	10 a 12/06/2003	Câmara dos Deputados
9ª Direitos Humanos	29/06 a 02/07/2004	Secretaria Especial de Direitos Humanos / Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana
10ª Direitos Humanos	31/05 a 02/06/2006	Câmara dos Deputados
12ª Saúde	7 a 11/12/2003	Ministério da Saúde / Conselho Nacional de Saúde

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República

Foram identificadas, no período, 32 conferências, realizadas por 30 órgãos

promotores, em 24 áreas temáticas diferentes¹⁷, embora pudessem ser contabilizados outros eventos denominados conferências. Mesmo que o uso do termo conferência seja irrestrito, aqui é utilizado para denominar processos de participação que ocorrem em diversas etapas, envolvendo Sociedade Civil e Estado, para a formulação de políticas públicas para um setor. Em seção mais a frente estão indicados quais os processos denominados conferências foram desconsideradas nesta pesquisa. Por ora, serão apresentados elementos caracterizados destes processos para que a dinâmica de organização seja comentada.

5.1. Elementos caracterizadores e dinâmica de organização

Como dito, o uso do termo conferência é irrestrito. Seja no âmbito científico, cultural, político ou social, a significação do que seria uma conferência varia em sua caracterização e dinâmica de organização. Após estudar o ciclo de conferências realizadas no período de 2003 a 2006, foi possível destacar elementos caracterizadores e descrever a dinâmica de funcionamento desses processos participativos voltados à formulação de políticas públicas. Nesse sentido, é útil observar a formulação do Instituto Pólis (2005) para as finalidades de conferências:

- “a) Definir princípios e diretrizes das políticas setoriais: os participantes da conferência devem traçar um plano estratégico para o setor, definindo as prioridades da secretaria para os próximos anos.
- b) Avaliar programas em andamento, identificar problemas e propor mudanças, para garantir o acesso universal aos direitos sociais.
- c) Dar voz e voto aos vários segmentos que compõem a sociedade e que pensam o tema em questão.
- d) Discutir e deliberar sobre os conselhos no que se refere às formas de participação, composição, proposição da natureza e de novas atribuições. Os delegados das conferências também podem indicar os membros titulares e suplentes, opinar sobre sua estrutura e funcionamento e recomendar a formação de comitês técnicos.
- e) Avaliar e propor instrumentos de participação popular na concretização de diretrizes e na discussão orçamentária.”

Partindo destas finalidades normativas, além do caráter de formulação e avaliação de ações estatais, percebe-se a intenção de trazer os diversos sujeitos políticos para a

¹⁷ Chama-nos a atenção as diversas conferências relacionadas à saúde que representam aproximadamente 20% do total de processos participativos dessa natureza. Isso se deve a uma recomendação da própria Conferência de Saúde que, em sua 11ª edição, optou por criar processos sub-temáticos.

discussão no espaço público e de conectar esse mecanismo de participação com outros de um sistema participativo, como no caso dos conselhos. Ademais, é importante ressaltar que as conferências se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois em geral desenvolvem-se ao longo do tempo e não pontualmente. Além disso, têm diversas ações conectadas e há a intenção, declarada, de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão. Assim, foram identificados alguns elementos caracterizadores de conferências:

- Constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas setoriais;
- Reúnem sujeitos políticos diversos;
- Conectam-se com outros mecanismos de participação; e
- Desenvolvem-se como um processo participativo.

Com base na análise do ciclo de conferências do Governo Lula, pode-se afirmar que a dinâmica de organização de um processo participativo caracterizado como conferência varia conforme o contexto, mas é possível apontar alguns pontos comuns. As conferências, em geral, são convocadas com caráter consultivo ou deliberativo pelo poder executivo de cada nível de governo, por meio de decreto que traz o tema do debate e o órgão responsável pela organização do processo. Quando previsto em lei, o próprio conselho setorial pode fazer o chamamento à participação. Os órgãos apontados como responsáveis publicam portarias que definem comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização.

É comum que na comissão organizadora já estejam representados os diversos segmentos a serem mobilizados. Em geral, a comissão é um órgão colegiado temporário que discute as estratégias e o cronograma de ação a ser levado à frente por uma coordenação executiva, dedicada exclusivamente a tal tarefa. A comissão organizadora também discute o regulamento que estabelece as etapas do processo, a forma de escolha dos representantes e os temas em pauta. Em geral, ainda formula um regimento a ser apreciado na plenária do evento final que estabelecerá o funcionamento do mesmo.

Os eventos preparatórios podem ser realizados com públicos específicos – conferências setoriais – e podem ser municipais ou regionais, tendo múltiplas bases territoriais a depender da organização temática. Quando são processos nacionais, há etapas

estaduais para a escolha de representantes e discussão prévia dos temas propostos. Para orientar a discussão são produzidos documentos de referência chamados de texto-base, que podem ser provocadores de debate ou apresentarem as propostas do governo para aquele setor.

O mais comum é que os eventos preparatórios aconteçam em plenárias e grupos temáticos, sendo o diálogo orientado por práticas de assembléia: o texto-base é lido e discutem-se os pontos em que há destaques, a ordem de fala é feita por inscrição, há falas favoráveis e contrárias aos destaques que podem suprimir, modificar ou adicionar algo no texto, por fim votam-se cada um dos destaques fazendo-se emendas ao texto inicial. Também são muito utilizadas as moções, forma de dar espaço a manifestações de apoio ou repúdio a questões que não estão no centro da pauta do debate. Normalmente estabelecem-se prazos para apresentação de moções, que necessitam de um percentual de assinaturas de participantes para serem lidas e votadas pela plenária. Quando os eventos são etapas intermediárias, há também um momento de escolha de representantes para a próxima fase de discussão.

Após cada conferência, uma equipe indicada pela comissão executiva sistematiza as contribuições das etapas preparatórias e produz um texto que consolida as propostas para os debates. No primeiro dia da etapa seguinte o texto de sistematização é entregue aos representantes, comumente chamados delegados, para orientar as discussões. No evento final, o diálogo segue o modelo de assembléias e, quando é o caso, há momento para eleição de representantes para o conselho de políticas daquele setor. Nesses eventos têm direito a voz e voto os delegados vindo de etapas preparatórias e delegados natos – integrantes do conselho temático. É comum a presença, com direito a voz, de convidados indicados pela comissão organizadora. Em alguns casos, também é permitida a participação de observadores. As decisões da plenária final são chamadas deliberações ou resoluções, e cabe ao órgão responsável pela conferência dar encaminhamento às mesmas.

5.2. Eventos denominados, mas não considerados conferências

Com a caracterização desse mecanismo de participação, foram desconsiderados nesta análise alguns eventos, mesmo sendo apontados como conferências pelo Governo Lula. Neste trabalho consideram-se 32 conferências, mas poderiam ser

contabilizadas 40 conferências nacionais, caso nesta contagem fossem considerados eventos que não consistiram em espaços de formulação de políticas públicas – e que, portanto, não podem ser caracterizados como conferência –, a saber:

- *Conferência Nacional de Dirigentes de Infra-Estrutura Hídrica dos Estados* – Este evento não consta nos documentos obtidos na Secretaria-Geral da Presidência da República. Aparentemente foi convocado pelo Ministério da Integração Nacional, mas não foram obtidos dados concretos, mesmo contatando diversas áreas do Ministério. Só foi encontrada a portaria nº. 70, publicada em 2 de fevereiro de 2004, que faz menção à necessidade de considerar as recomendações formuladas neste evento para estabelecer procedimentos para repasse de recursos do Ministério da Integração. Pelo nome, não parece ter contado com representação social e, assim, supõe-se que ficou restrito a pautas administrativas. Desta forma, foi desconsiderado na contagem.
- *Conferência Nacional de Imunodeficiências Primárias* – esta atividade consta na lista de conferências nacionais da Secretaria-Geral da Presidência da República, mas ao ser contatada a Fundação Oswaldo Cruz, órgão responsável pelo evento, foram fornecidos documentos que evidenciaram seu caráter científico e não de formulação de políticas públicas.
- *Conferência Nacional Terra e Água* – considerado conferência nacional pelo Governo, apoiado pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário, este evento também não pode ser entendido como Conferência. Foi convocado pelo Fórum Nacional pela Reforma Agrária e na documentação pesquisada a programação do evento indica um formato de mobilização e não de discussão de políticas públicas.
- *Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais* – consta na lista de conferências nacionais da Secretaria-Geral da Presidência da República, mas não pode ser considerada conferência. O público das duas edições foi de técnicos de entidades de promoção do desenvolvimento de Arranjos Produtivos Locais - APLs, indicados por instituições governamentais e não-governamentais participantes do Grupo de Trabalho que assessora o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior no tema. Aparentemente, alguns assuntos para ações do ministério surgiram dos debates. No entanto os eventos foram organizados em painéis, tendo predominado o caráter informativo. Não existiram etapas preparatórias, texto-base, escolha de participantes

ou elaboração de deliberações.

- *Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente* – Este processo é considerado conferência pela Presidência da República, mas quando são mencionados os números totais de participantes das conferências nacionais não é incluído, mesmo que sozinho tenha mobilizado oito milhões de pessoas em 15 mil escolas na 1ª edição e 11 mil na 2ª (MMA & MEC, 2003; ÓRGÃO GESTOR, 2007). Não é considerado conferência, pois não tem caráter decisório no campo da formulação de políticas públicas e sim objetivo pedagógico, embora o ministério afirme ter considerado as opiniões expressas na Conferência para a implantação de programa de educação ambiental (idem). Ademais, os participantes não estão na faixa etária que pode exercer direitos políticos no país.

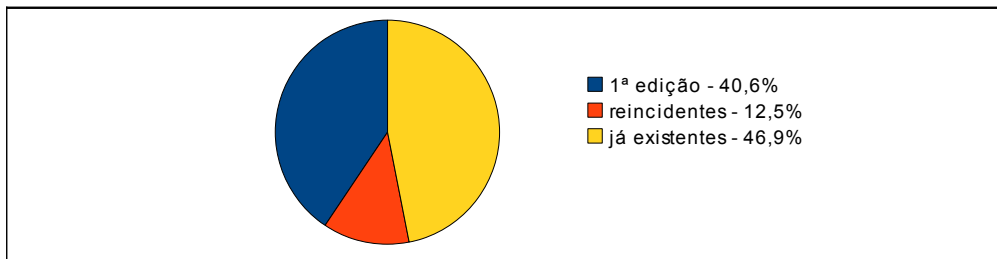
Portanto, das 40 conferências contabilizadas pelo Governo Lula, foram desconsideradas as duas edições da Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente e da Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais, a 1ª edição da Conferência Nacional de Imunodeficiências Primárias e a 1ª Conferência Nacional Terra e Água por não terem caráter decisório no campo da formulação de políticas públicas. Também foi desconsiderada a Conferência Nacional de Dirigentes de Infra-Estrutura Hídrica dos Estados, pois não está nos cálculos oficiais e na pesquisa realizada não foram encontrados dados sobre a forma como foi realizada.

Seriam então 33 conferências, caso a lista oficial incluísse o processo de consulta realizado para a formulação do Plano Nacional de Políticas Públicas para a Juventude pela Comissão Especial para o assunto na Câmara dos Deputados. Em junho de 2004 foi realizada a Conferência Nacional de Políticas Públicas para Juventude. Embora pudesse ser caracterizada como conferência pelos elementos apresentados acima, optou-se aqui por desconsiderá-la, tendo em vista a sua não inclusão na lista da Secretaria-Geral da Presidência da República. Essa exclusão não foi investigada nesta pesquisa. Pode-se apenas suspeitar que isso aconteceu para preservar o ineditismo do processo participativo realizado com o formato de conferência nacional, em 2008, pela Secretaria Especial criada pelo executivo para tratar da temática. Entendido o porquê da desconsideração nesta pesquisa de certas experiências chamadas conferências, segue a análise do ciclo de conferências do Governo Lula.

5.3. Continuidade de processos anteriores

Das 32 conferências nacionais realizadas no período, 40,6% ocorreram pela primeira vez. Das 13 que ocorreram pela primeira vez, 4 tiveram a segunda edição neste ciclo de conferências. Assim, tem-se 15 conferências, 46,9% do total, que aconteceram em meio ao ciclo, mas que não estavam na primeira edição. Destas, 8 são das áreas com tradição (Saúde, Assistência Social, Criança e Adolescente e Direitos Humanos). Cabe assinalar que a 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar aconteceu após dez anos da primeira mobilização, podendo até ser incluída no grupo de conferências inéditas. O gráfico abaixo facilita a visualização destes dados.

Gráfico 1: Reincidência e ineditismo de Conferências



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República

Evidente que, tendo 53,1% das conferências ocorrido pela primeira vez ou serem reincidências destas durante o período analisado, pode-se suspeitar que o governo Lula tenha influenciado o incremento no número de Conferências. No entanto, não é possível afirmar que as conferências inéditas não aconteceriam em outro governo, pois o poder de pressão de diversos setores sociais era latente. Essa força social pode ter ganhado espaço, em especial pela garantia institucional dos processos participativos nas áreas de Saúde, de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente. Estas conferências, incluindo todas as relacionadas à área de saúde, representaram mais de 30% do total realizado no período. Pode-se dizer que a conjuntura foi favorável, aproveitou-se uma oportunidade política para a realização das ações, mas o governo Lula não era condição para os processos participativos acontecerem, considerando que quase metade das conferências que aconteceram eram continuidade de processos anteriores.

Diferentes órgãos foram responsáveis pelas conferências: 11 ministérios, 11 conselhos, 4 secretarias especiais, 2 fundações, 1 fórum e a Câmara dos Deputados – sendo

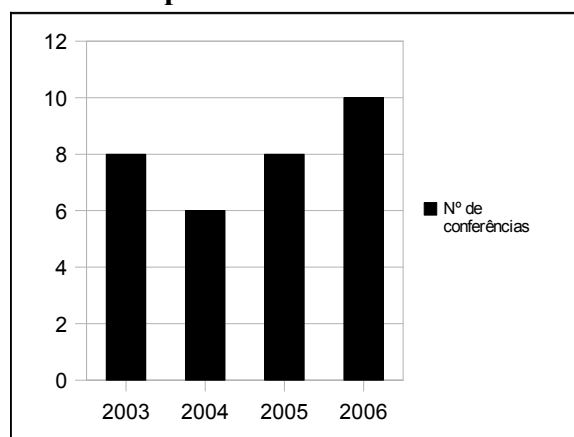
que 43,3% deles envolveram-se em mais de um processo. Por um lado, em 50% das Conferências realizadas no período os respectivos Conselhos Nacionais foram co-responsáveis pela organização. Por outro, apenas 9% das conferências foram realizadas em conjunto por órgãos de áreas correlatas. Só houve parceria intersetorial na 1ª Conferência Nacional de Economia Solidária, na 2ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde e na 3ª Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador.

Com isso, nota-se que embora muitos tenham sido os órgãos envolvidos, poucas foram as efetivas integrações entre áreas de políticas públicas. A transversalidade na gestão pública não foi uma prática na organização desses processos participativos. Ao mesmo tempo, metade das conferências contou com a colaboração do respectivo conselho nacional. Isso facilita, embora não garanta, a influência da Sociedade Civil na definição das diretrizes para a conferência e também a intersetorialidade para a implementação das decisões pela presença de representantes de diferentes órgãos federais nesses colegiados. Cabe novamente destacar o caso da 2ª Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, que foi organizada exclusivamente pelo conselho da área, além de enfatizar que a convocação das Conferências de Criança e Adolescente é atribuição do órgão colegiado.

5.4. Distribuição no período e frequência das conferências

No ciclo de conferências não houve concentração dos processos em determinado período. As conferências foram quase uniformemente distribuídas ao longo dos anos, ocorrendo uma diminuição em 2004, como se vê no gráfico abaixo.

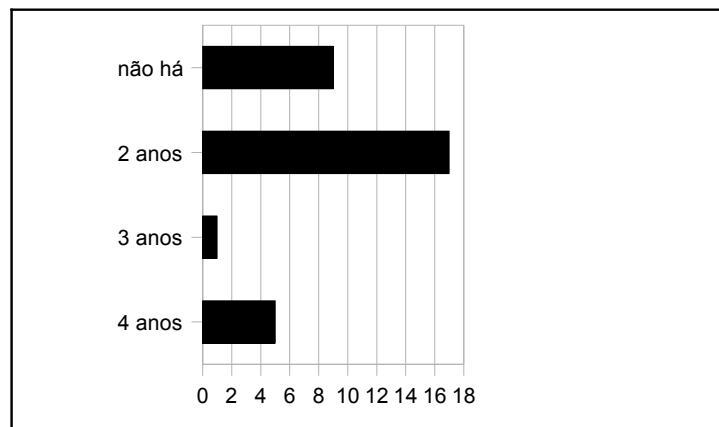
Gráfico 2: Distribuição de Conferências no período de 2003 a 2006



Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República

Com relação à frequência com que esses processos participativos são realizados, nota-se que quase 30% das conferências não têm periodicidade definida. Percebe-se, entretanto, que a maioria dos órgãos propõe realizar a convocação desse formato de mobilização para formulação de políticas públicas de 2 em 2 anos. É menos frequente a realização de conferências de 4 em 4 anos e apenas uma área temática opta por realizá-la de 3 em 3 anos – a Conferência de Políticas para Mulheres. Abaixo o gráfico informa a periodicidade das conferências nacionais.

Gráfico 3: Frequência das Conferências Nacionais



Fonte: Pesquisa da Secretaria-Geral da Presidência da República

A princípio, a periodicidade não informa muito sobre o processo participativo, tendo em vista que não é determinante sobre as conseqüências do mesmo. No entanto, a indefinição pode prejudicar o acompanhamento dos resultados da mobilização, pois se cria um momento de deliberação e depois não há espaço para prestação de contas e cobrança de resultados. Ao mesmo tempo, a escolha por realizar a escuta à população em anos que a formulação do Plano Plurianual - PPA já está concluída pode resultar em pouca ou nenhuma eficácia para o processo, pois sem a garantia de recursos, cada vez mais vinculados aos PPAs, é difícil reestruturar ações que por ventura sejam avaliadas de forma negativa pela população nas conferências. Assim, percebe-se que a concentração de conferências entre 2004 e 2006 pode não ter impactado de fato as ações do Governo Lula, definidas a princípio no PPA 2004-2007. Ademais, a grande quantidade de processos realizados sem definição de

periodicidade fragiliza as conferências como instrumentos efetivos de formulação de políticas públicas, pois compromete o controle social.

5.5. Mobilização nas etapas preparatórias

Do ponto de vista da mobilização realizada, foram obtidas informações do número de participantes de 26 das 32 conferências do período. O total de participantes em etapas estaduais, municipais ou regionais foi de 1.977.838 pessoas, sendo que a média por conferência esteve em torno de 76 mil participantes em etapas preparatórias. Podem ser destacadas as Conferências de Cidades, Mulheres, Saúde e Assistência Social como processos que mobilizaram mais de 100 mil pessoas, como se vê na tabela abaixo que também traz dados sobre os gastos realizados por conferência.

Tabela 5: Participantes em etapas preparatórias e gastos por conferência

Conferência Nacional	Participantes	Gasto total	Gasto por participante
1ª Aqüicultura e Pesca	15.000	R\$ 1.500.000	R\$ 100,00
1ª Cidades	350.000	R\$ 1.090.000	R\$ 3,11
1ª Cultura	53.167	R\$ 1.532.043	R\$ 28,81
1ª Direitos da Pessoa com Deficiência	6.099	R\$ 1.981.018	R\$ 324,81
1ª Direitos da Pessoa Idosa	60.050	R\$ 470.691	R\$ 7,83
1ª Economia Solidária	14.806	R\$ 3.181.586	R\$ 52,98
1ª Educação Profissional e Tecnológica	8.560	sem informação	sem informação
1ª Esporte	84.354	R\$ 908.350	R\$ 10,76
1ª Medicamentos e Assistência Farmacêutica	sem informação	R\$ 1.149.883,00	sem informação
1ª Meio Ambiente	68.420	sem informação	sem informação
1ª Políticas para Mulheres	120.000	R\$ 1.556.292	R\$ 12,96
1ª Povos Indígenas	2.000	R\$ 4.066.215	R\$ 2.033,10
1ª Promoção da Igualdade Racial	92.750	R\$ 1.200.000	R\$ 12,93

Conferência Nacional	Participantes	Gasto total	Gasto por participante
2ª Aqüicultura e Pesca	25.000	R\$ 1.500.000	R\$ 60,00
2ª Cidades	200.000	R\$ 5.400.331	R\$ 27,00
2ª Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	15.000	R\$ 994.513	R\$ 66,30
2ª Esporte	44.954	R\$ 1.817.149	R\$ 40,42
2ª Meio Ambiente	86.000	R\$ 8.000.000	R\$ 93,02
2ª Segurança Alimentar e Nutricional	sem informação	R\$ 1.883.000	sem informação
3ª Ciência, Tecnologia e Inovação	14.500	R\$ 8.000.000	R\$ 551,72
3ª Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	120.000	R\$ 2.431.164	R\$ 20,25
3ª Saúde Bucal	83.978	R\$ 694.300	R\$ 8,26
3ª Saúde do Trabalhador	100.000	R\$ 2.329.435	R\$ 23,29
4ª Assistência Social	40.000	R\$ 650.000	R\$ 16,25
4ª Saúde Indígena	17.200	R\$ 10.721.480	R\$ 623,34
5ª Assistência Social	250.000	R\$ 1.249.441	R\$ 4,99
5ª Direitos da Criança e do Adolescente	sem informação	R\$ 410.384	sem informação
6ª Direitos da Criança e do Adolescente	sem informação	R\$ 504.881	sem informação
8ª Direitos Humanos	sem informação	sem informação	sem informação
9ª Direitos Humanos	6.000	R\$ 163.718	R\$ 27,28
10ª Direitos Humanos	sem informação	sem informação	sem informação
12ª Saúde	100.000	R\$ 1.999.999	R\$ 19,99
Total	1.977.838	R\$ 67.385.873	R\$ 34,07

Fonte: Relatórios de Conferências e Pesquisa da Secretaria-Geral da Presidência da República

Se considerada a estimativa do IBGE de 186.770.562 brasileiras e brasileiros em 2006, vê-se que 1% da população brasileira pode ter participado dos processos de conferências. Se for mantida a proporção de 29,7% da população composta por crianças e adolescentes com menos de 16 anos, como era em 2005, no ano de 2006 seriam 131.299.705 as pessoas aptas a participar de conferências, e estaria mantida a porcentagem de participação: 1,5% da população nacional foi mobilizada. Assim, nota-se que o número absoluto de

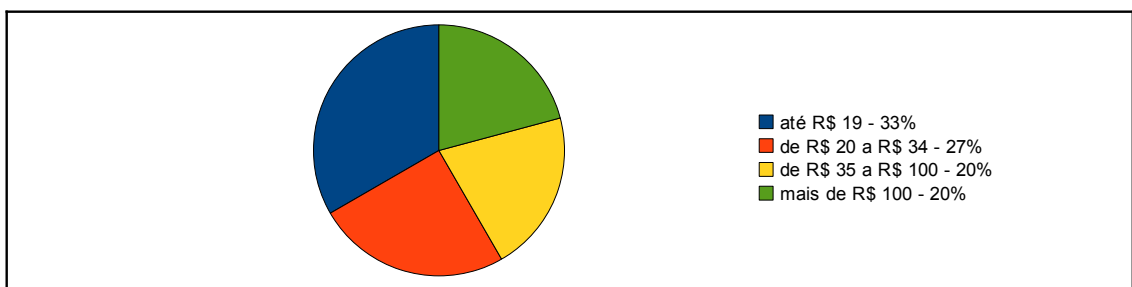
participantes nas etapas preparatórias é considerável, mas a mobilização em quantidade não é tão expressiva quando comparada com o total da população apta a participar. Ademais, muitas pessoas podem ter participado de mais de um processo de conferência, embora não seja possível afirmar isso com dados precisos (Entrevista n°. 19, 20/05/2008).

É difícil conhecer com exatidão a penetração das conferências nos municípios brasileiros. Dentre as conferências que foram obtidas informações sobre o número de municípios participantes, 15 apenas, destacam-se as Conferências de Assistência Social e de Direitos da Criança e do Adolescente, com mais de quatro mil municípios envolvidos, além das Conferências de Cidades, com mais de três mil municípios mobilizados e as Conferências de Políticas para Mulheres, Esportes, Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde e Saúde Bucal, com mais de duas mil etapas municipais. Cabe ressaltar que no processo de conferência os municípios participam por adesão, pois não há obrigatoriedade na realização destas etapas preparatórias.

5.6. Aspectos financeiros

Para a realização deste ciclo de conferências foram gastos, ao menos, sessenta e sete milhões de reais, sendo o custo médio por conferência de dois milhões de reais. Foram obtidas informações de 28 conferências. Assim, se realizado cálculo simples entre o total gasto com mobilização e os quase dois milhões de participantes, será encontrado um gasto médio de R\$ 34 por participante. Com as informações disponíveis, é perceptível que a maioria das conferências manteve-se dentro do gasto médio, tendo gasto até R\$ 34 por participante de etapas preparatórias, como demonstra o gráfico abaixo.

Gráfico 4: Gasto médio por participante



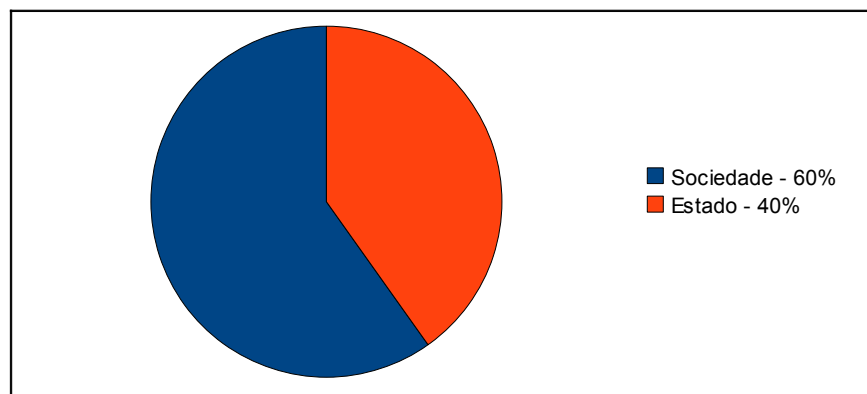
Fonte: Relatórios de Conferências e Pesquisa da Secretaria-Geral da Presidência da República

A conferência com menor gasto por participante foi a 1ª de Cidades, com custo médio de três reais por pessoa mobilizada. A conferência mais cara, tendo em vista o gasto por participante, foi a 1ª de Povos Indígenas, que ultrapassou os dois mil reais por pessoa mobilizada como foi visto no quadro comparativo. Por um lado, as diferenças nos aspectos financeiros refletem desde as estratégias para a realização até às necessidades reais de gasto para o deslocamento a áreas remotas, como no caso de terras indígenas. Por outro, a capacidade de mobilização não foi consequência do aporte de recursos financeiros, pois alguns setores sociais estavam muito propícios à participação, e por si mesmos, mobilizaram e ampliaram o número de participantes com custo reduzido – como no caso da Conferência de Cidades, cujo movimento pela reforma urbana foi o grande responsável pela adesão em massa de municípios participantes (Entrevista nº. 1, 13/05/2008).

5.6. Eventos nacionais

Nos eventos nacionais participaram 34.925 delegadas e delegados, ou seja, participantes escolhidos em etapas preparatórias para a participação no evento final. Isso dá uma média de 1.126 participantes por conferência nacional, sendo que a proporção geral entre representantes da Sociedade Civil e do Estado foi equilibrada. Nas conferências sobre as quais foram obtidas informações dessa distribuição, 21 no total, 40% das delegadas e delegados eram representantes do poder público, seja municipal, estadual ou federal, e 60% das delegadas e delegados representavam a Sociedade Civil, como se vê no gráfico a seguir.

Gráfico 5: Proporção de participação nos eventos nacionais



Fonte: Pesquisa da Secretaria-Geral da Presidência da República

Percebe-se o equilíbrio entre representantes do Estado e da Sociedade Civil na participação nos eventos nacionais. Ao mesmo tempo, chama atenção o afunilamento das etapas preparatórias, pois apenas 0,5% de todos os participantes estiveram presentes no fechamento do processo. Essa dinâmica representativa, em que as etapas preparatórias escolhem delegadas e delegados às etapas seguintes, não foge aos dilemas da representação política, tendo em vista que o contato entre representantes e representados, no caso das conferências, provavelmente nunca mais ocorrerá passado o momento da eleição na plenária municipal ou estadual. Não foram utilizados, neste ciclo de conferências, mecanismos que garantissem a participação direta de todos os interessados no processo. Além disso, não existiram meios de interação entre representantes e representados nem momentos para a prestação de contas do processo decisório desencadeado em etapas intermediárias.

5.8. Dificuldades de gestão

Quando convocado o processo participativo, normalmente declara-se seu caráter decisório. No caso das conferências analisadas, o caráter decisório foi igualmente dividido entre processos consultivos e processos deliberativos. Independente do caráter, as conferências formulam propostas em suas etapas preparatórias que, depois de sistematizadas, são discutidas no evento nacional. Após o processo participativo, espera-se que os resultados sejam devidamente encaminhados gerando eficácia para o processo, no entanto das mais de 8.500 propostas aprovadas nas conferências nacionais inúmeras eram de competência compartilhada, o que dificultou sua implementação, considerando-se a fragmentação da administração pública. Abaixo está uma tabela que traz o caráter decisório das conferências, o número de propostas aprovadas nos eventos nacionais e o indicativo se houve dificuldades para o encaminhamento das propostas.

Tabela 6: Caráter decisório, número de propostas e dificuldades no encaminhamento

Conferência Nacional	Caráter	Propostas	Dificuldades no encaminhamento
1ª Aqüicultura e Pesca	consultivo	194	sim

Conferência Nacional	Caráter	Propostas	Dificuldades no encaminhamento
1ª Cidades	consultivo	78	sim
1ª Cultura	consultivo	30	sim
1ª Direitos da Pessoa com Deficiência	deliberativo	264	sem informação
1ª Direitos da Pessoa Idosa	deliberativo	314	sim
1ª Economia Solidária	consultivo	170	sem informação
1ª Educação Profissional e Tecnológica	sem informação	70	sem informação
1ª Esporte	consultivo	38	sim
1ª Medicamentos e Assistência Farmacêutica	deliberativo	574	sim
1ª Meio Ambiente	deliberativo	654	sim
1ª Políticas para Mulheres	deliberativo	218	sim
1ª Povos Indígenas	consultivo	382	sim
1ª Promoção da Igualdade Racial	deliberativo	1.052	sim
2ª Aqüicultura e Pesca	consultivo	150	sim
2ª Cidades	consultivo	140	sim
2ª Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	deliberativo	122	sim
2ª Esporte	deliberativo	99	sim
2ª Meio Ambiente	deliberativo	822	sim
2ª Segurança Alimentar e Nutricional	consultivo	48	sim
3ª Ciência, Tecnologia e Inovação	consultivo	77	não
3ª Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	deliberativo	525	sim
3ª Saúde Bucal	deliberativo	347	sim
3ª Saúde do Trabalhador	deliberativo	330	sim
4ª Assistência Social	deliberativo	42	não
4ª Saúde Indígena	consultivo	491	sim
5ª Assistência Social	deliberativo	89	não
5ª Direitos da Criança e do Adolescente	consultivo	82	não

Conferência Nacional	Caráter	Propostas	Dificuldades no encaminhamento
6ª Direitos da Criança e do Adolescente	consultivo	52	não
8ª Direitos Humanos	consultivo	84	sem informação
9ª Direitos Humanos	deliberativo	247	sim
10ª Direitos Humanos	consultivo	38	sem informação
12ª Saúde	deliberativo	705	sim

Fonte: Relatórios de Conferências e Pesquisa da Secretaria-Geral da Presidência da República¹⁸

Se há convocação para um processo ampliado de formulação de políticas públicas, a expectativa é que ao final haja tratamento e encaminhamento dos resultados. No entanto, além da escolha do período adequado para a realização da conferência, tendo em vista a possibilidade de inclusão de matérias no PPA, existem dificuldades de gestão que os órgãos responsáveis pelas conferências enfrentam, afetando a eficácia dos processos.

Pelas informações constantes nos questionários da pesquisa realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República com coordenadores de conferências, das 32 conferências aqui consideradas, 22 apontaram dificuldades para o encaminhamento dos resultados. Outras 5 disseram que não há dificuldades para encaminhar as decisões e das restantes não foi obtida a informação. Entre as respostas obtidas na pesquisa, 81% das conferências têm dificuldades na implementação das deliberações. Na tabela abaixo, as respostas foram agrupadas por semelhança.

Tabela 7: Dificuldades para o encaminhamento dos resultados das Conferências¹⁹

Grupo de respostas	Dificuldades para o encaminhamento dos resultados
Desarticulação interna entre os órgãos federais e entre os entes da federação	O distanciamento com os outros órgãos de governo; Falta de articulação entre os entes da Federação que tratam e têm ingerência nas definições relacionadas ao Esporte; A falta de articulação conjunta das Secretarias Nacionais do Ministério para avançar em

¹⁸ As informações sobre o caráter decisório e a dificuldade de implementação foram tabuladas a partir dos questionários da pesquisa da Secretaria-Geral da Presidência da República realizada com coordenadores de conferências, já o número de propostas foi extraído dos relatórios finais de cada conferência.

¹⁹ Quadro elaborado com as respostas constantes nos questionários de pesquisa realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República com coordenadores de conferência. As dificuldades elencadas por todos os respondentes foram agrupadas em categorias elaboradas pelo autor para facilitar a visualização, mas aqui aparecem literalmente como estão nos questionários.

Grupo de respostas	Dificuldades para o encaminhamento dos resultados
	<p>algumas deliberações; Fazer a separação das matérias que não se tratam de responsabilidade direta do Ministério; Articulação com governos municipais; Inexistência de Conselhos Estaduais ligados ao Conselho Nacional (apenas alguns estados possuem); Pouca articulação interministerial; Articulação com governos estaduais; Difícil articulação entre o governo federal nos seus diversos órgãos da transversalidade da política; Dificuldade de integração intergovernamental; Distanciamento entre as ações sobre o esporte e lazer das instâncias públicas, privadas e do terceiro setor; Ausência de uma instância, de caráter supra-ministerial, que promova o processamento das recomendações; Resoluções que extrapolam as competências do governo; Transversalidade; Dispersão de competências; Pela quantidade de Instituições Públicas que atualmente respondem pela matéria e pela ausência legal de um ente coordenador-geral das ações; Ausência de uma política integrada de formação de recursos humanos entre entidades do âmbito federal, estadual e municipal; Cultura da gestão é departamentalizada, sem informação; Não participação dos órgãos governamentais por ocasião da realização da Conferência para aprovar, validar e assumir as resoluções.</p>
<p>Insuficiência de recursos humanos e financeiros</p>	<p>Falta de recursos humanos e orçamentários; Orçamento restrito; Poucos recursos financeiros; Poucos recursos técnicos e financeiros específicos; Restrição orçamentária para o esporte e lazer, tanto pela União, como pelos estados e municípios; Não existe um quadro de pessoal compatível quantitativa e qualitativamente, para atender diretamente à atenção básica das populações sem a intermediação de convênios com ONGs, contratação de pessoal pelos municípios e outras formas precárias de instituição de vínculos de trabalho, daí a necessidade de um concurso para resolver este descompasso; Estrutura pequena ; De ordem Operacional; Recursos Humanos; De ordem Estrutural; Condições de acessibilidade encarecem e dificultam em grande medida, o pronto atendimento em algumas regiões do país; De ordem Financeira; Estrutura da Secretaria frágil; Estrutura e equipe insuficiente na Secretaria.</p>
<p>Impedimentos institucionais e legais</p>	<p>Ausência de uma Coordenadoria Nacional; Baixa institucionalidade dos conselhos; Deficiência na estruturação do Sistema Nacional ; Fragilidade na estrutura e institucionalidade da política, nos estados e municípios – ausência de órgãos específicos e de conselhos estaduais e municipais para efetivar a gestão e controle social; Necessidade de consolidação da Política Nacional; A legislação brasileira nem sempre comporta o atendimento às especificidades e diversidades das populações; De ordem Legal; Impedimento inerentes à Legislação Brasileira; Resoluções que tem um impacto político e administrativo, e conseqüente demora</p>

Grupo de respostas	Dificuldades para o encaminhamento dos resultados
	nas decisões; Baixa institucionalidade das conferências consultivas.
Baixo grau de reconhecimento ou de mobilização no setor	Pouca mobilização dos segmentos por se tratar de uma temática recente no âmbito da elaboração de políticas públicas como direito social; Setor ainda bastante desorganizado; O não reconhecimento da área enquanto Direito Social; História de ausência de políticas públicas.
Prioridade política	Falta de decisão e articulação do Ministério para tratar das temáticas transversais que superam as atribuições específicas de cada Secretaria Nacional; De ordem Política; Falta vontade política; Pouco compromisso dos Órgãos Federais com processos participativos; Programas e projetos destinados à população focalizada não são prioridade.
Outras dificuldades	A insensibilidade, o despreparo de alguns gestores para a temática; Estabelecimento de metas específicas; Carência de dados.

Fonte: Respostas dos coordenadores de conferências à Secretaria-Geral da Presidência da República

Com a sistematização das respostas, percebe-se que os principais problemas no encaminhamento de resultados estão relacionados à desarticulação interna, entre órgãos ou entre entes da federação – 54% dos coordenadores de conferências apontaram essa dificuldade, além da clássica insuficiência de recursos financeiros e humanos, apontada por 45% das respostas. Foram muito mencionados impedimentos institucionais e legais – 27% dos respondentes. A falta de reconhecimento e a desmobilização do setor foram apontadas por 18% do total e alguns mencionaram a falta de vontade política como dificuldades para implementar as deliberações do processo realizado.

Já apontado, o isolamento dos órgãos federais na organização de conferências repercute claramente nas dificuldades em dar andamento aos resultados do processo. A inexistência de articulação entre órgãos federais para a implementação de deliberações cuja competência é compartilhada pode ser apontada como uma séria fragilidade deste ciclo de conferências. Segundo análise dos questionários da pesquisa realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República com coordenadores de conferências, todas as conferências tiveram decisões relacionadas a outras áreas que não apenas àquele órgão responsável pela convocação. Mesmo assim, não houve ação efetiva do Governo Lula no sentido de dar encaminhamento a essas questões e à necessidade de articulação (Entrevista nº.

19, 20/05/2008).

Em alguns casos as decisões foram repassadas a grupos de trabalho interministeriais, mas em sua maioria as conferências esperavam que o conselho nacional fosse o espaço para esse encaminhamento, considerando que os representantes de ministérios correlatos poderiam ser pressionados a darem respostas às demandas apresentadas na conferência (Entrevista n.º. 1, 13/05/2008). Mas isso se perdeu com o decurso do tempo, e mesmo os representantes de outros ministérios em conselhos nacionais não tiveram autonomia para a ação interna (idem). A suposta transversalidade está mais configurada como fragmentação. A setorização do governo, que acaba por isolar os espaços públicos, impediu ações conjuntas tanto na realização dos processos participativos como na implementação dos resultados dos mesmos.

Reconhecendo essa dificuldade de gestão para o encaminhamento de propostas cujas responsabilidades eram compartilhadas, é curioso que entre as dificuldades na implementação dos resultados apareça com frequência a desarticulação interna do próprio órgão responsável. A pouca comunicação e ação integrada não aparecem como um mal apenas das articulações interministeriais. Internamente, os próprios órgãos não conseguem dar andamento aos resultados devido à desarticulação (Entrevista n.º. 3, 03/06/2008; Entrevista n.º. 5, 06/05/2008; Entrevista n.º. 14, 14/05/2008).

É fato que, embora as conferências sejam regulamentadas por decretos presidenciais e portarias ministeriais (Anexo I), ficaram muitas vezes restritas a certos setores do órgão responsável. Em muitos casos houve a formação de um gueto em que se organizou e realizou a conferência (Entrevista n.º. 3, 03/06/2008; Entrevista n.º. 8, 06/06/2008; Entrevista n.º. 11, 09/05/2008). Mesmo quando ligadas ao gabinete ministerial, as conferências não conseguiram garantias institucionais para a continuidade do processo. Em sua maioria, as conferências não estavam dentro de uma estrutura de participação mais ampla no órgão responsável, mesmo que muitas tenham sido convocadas para a implantação de sistemas nacionais que previam estruturas de participação (Anexo II). Esse isolamento acabou por gerar dificuldades na implementação dos resultados, dado o baixo comprometimento com o processo de formulação de políticas públicas.

Diante do ciclo de conferências realizado entre 2003 e 2006, vale aprofundar a análise na investigação de limites e contradições desses processos que se propõem a ampliar a participação na formulação de políticas públicas. Para tal, serão apresentados mais detalhes da dinâmica de organização das Conferências de Cidades, Cultura e Meio Ambiente. Isso pode ajudar a esclarecer questões até agora suscitadas.

6. TRÊS ESTUDOS DE CASO

No seguimento da análise das conferências como processos participativos que têm a potencialidade de ampliar a participação em escala, neste capítulo está apresentado o resultado de um estudo aprofundado das Conferências de Cidades - realizadas em 2003 e 2005, da Conferência de Cultura - realizada em 2005 e das Conferências de Meio Ambiente - realizadas em 2003 e 2005. Esta análise teve por base as entrevistas realizadas na pesquisa de campo (ver roteiro no anexo III), e foi estruturada partindo da proposta de avaliação da qualidade de processos participativos do Observatório de Democracia Participativa (2006) e dos critérios de avaliação tomados de Anduiza & Maya (2005), já apontados na introdução deste trabalho. Desta forma, a opção analítica foi explicitar elementos das entrevistas coadunados aos elementos de observação especificados no Anexo IV sem que para isso fossem necessários contrastes de opiniões.

Foram considerados nessa análise os antecedentes, a iniciativa e a organização, o público participante, a pauta do debate, a forma de participação e as conseqüências das Conferências. Estão ressaltados aspectos da dinâmica de organização, considerando limites e contradições da forma de constituição e do modo de funcionamento desses espaços públicos que se propuseram partilhar o poder decisório entre Estado e Sociedade Civil na formulação de políticas públicas. Também foram destacadas peculiaridades e apontadas percepções das entrevistadas e dos entrevistados sobre as possibilidades dos processos, mesmo que ainda não realizadas.

6.1. Conferência de Cidades

6.1.1. Antecedentes

A partir de articulações da Pastoral da Terra, ao final da década de 1970,

organizações populares se articularam tendo como motivação a melhoria das precárias condições de vida nas concentrações urbanas brasileiras. Essa mobilização gerou um movimento social pelo direito à cidade que almejava a reforma urbana, tendo como pontos básicos a garantia de moradia de qualidade, água, saneamento, lazer e transporte acessível e eficiente a todos. Em meio a constituinte, o movimento conseguiu a aprovação de uma emenda popular que inseriu na Constituição de 1988 um capítulo específico para a política urbana (BASSUL, 2002).

A garantia constitucional foi regulamentada, a partir da pressão do Fórum Nacional de Reforma Urbana, com a lei 10.257 de 2001 – Estatuto das Cidades. Esta lei contemplou um conjunto de instrumentos para a implementação de políticas urbanas, seja na indução de formas de ocupação do solo, na forma de gestão compartilhada ou na regularização de posses. Na gestão do espaço urbano, a participação social foi destacada como diretriz da política pública.

Mesmo com o avanço na legislação, não havia em nível federal uma instância que integrasse as políticas urbanas. Desta forma, o movimento social continuou sua pressão pela criação de um Ministério das Cidades que, em 2003, foi instituído. Olívio Dutra, prefeito que implantou o Orçamento Participativo em Porto Alegre, assumiu o ministério e logo decidiu que para a composição do Conselho de Desenvolvimento Urbano deveria ser desencadeada uma Conferência – reivindicação histórica do movimento de reforma urbana (Entrevista n.º. 2, 15/05/2008).

6.1.2. Sobre a iniciativa e a organização da conferência

A conferência foi iniciativa do próprio ministro, respeitando a demanda das entidades da Sociedade Civil, e na 1ª edição tinha como principal motivação a instalação do Conselho Nacional do setor. Segundo uma pessoa entrevistada, o ministro, “por valorizar o processo de participação popular nas políticas públicas”, não queria nomear o conselho sem que houvesse uma discussão com os protagonistas do movimento de reforma urbana (Entrevista n.º. 1, 13/05/2008).

Existia a demanda social pela participação na formulação e no controle das políticas públicas urbanas. O Ministério das Cidades viu-se pressionado a direcionar suas ações para a construção participativa de diretrizes e estratégias. Desta forma, foi intenso o envolvimento das diversas áreas do ministério na conferência, que foi vista como instrumento para a formulação da política urbana em nível nacional. Para uma entrevistada do Governo, na 1ª edição da conferência houve ampla aceitação social, técnica e política, não sendo percebidas resistências, apenas ceticismo com relação à capacidade de realização de um processo de tal amplitude em meio a própria estruturação do recém-criado ministério (Entrevista n°. 3, 03/06/2008).

A percepção de uma pessoa entrevistada do movimento de reforma urbana foi de que havia apoio do movimento social, por ser a conferência uma “antiga bandeira de luta” e tendo em vista que era grande a esperança de mudanças com o governo Lula (Entrevista n°. 2, 15/05/2008). A partir das entrevistas, pode-se perceber que não havia resistência interna no ministério, até porque boa parte das pessoas da equipe ministerial vinha dos movimentos de reforma urbana. Assim, o apoio era premente e partia da própria Sociedade Civil que entrou no governo. Entrevistados afirmaram que na 1ª edição havia uma conjuntura favorável para a mobilização, pois se esperavam mudanças e tudo era inédito. Nunca tinham sido reunidos os diversos atores para discutir a reforma urbana no âmbito do executivo federal, o que explica a adesão massiva. Ademais, as entidades nacionais do movimento de reforma urbana se uniram ao ministério na organização da conferência. Formando uma comissão coordenadora do processo, as organizações participaram das decisões estratégicas e colaboraram na mobilização, tendo em vista que muitas entidades nacionais tinham ramificações nos estados (idem).

O ministro envolveu-se pessoalmente na coordenação política da 1ª Conferência, participando de reuniões semanais nas quais eram discutidos os problemas da secretaria executiva do processo e as estratégias para a composição do conselho (Entrevista n°. 3, 03/06/2008). Já na 2ª edição isso não aconteceu plenamente, dada a mudança na gestão do ministério. Em julho de 2005 Olívio Dutra deixou a pasta, que foi assumida por Márcio Fortes por indicação do Partido Progressista. Na percepção de uma entrevistada, essa alteração impactou a forma de gestão, pois a participação não era mais prioridade da equipe dirigente.

Isso, não se deve à pessoa do ministro, mas ao partido que assumiu o ministério, pois a equipe “não tinha compromisso com a participação” (Entrevista n.º. 4, 30/06/2008).

Não houve acordo mínimo para a realização exitosa do processo, sendo percebida a diminuição na adesão às etapas preparatórias, além do baixo envolvimento interno do ministério. Segundo entrevistada do próprio governo, na 2ª edição já puderam ser percebidas resistências pela “forma solta como a conferência foi realizada” (Entrevista n.º. 4, 30/06/2008). Não existiu um direcionamento político firme para que “aquele fosse o espaço de discussão da política urbana”, como na 1ª Conferência (idem). Segue a impressão da entrevistada: “na gestão de Márcio Fortes, o ministério se tornou muito fragmentado e impermeável a essas experiências de participação” (ibidem). A organização do processo passou a ser um gueto dentro da estrutura ministerial. A conferência parece ter sido realizada pela impossibilidade de barrar o que estava em desenvolvimento, mas sem que houvesse o comprometimento com a continuidade da mobilização.

Percebe-se que a mudança de ministros impactou o processo da Conferência de Cidades, pois em sua 1ª edição houve envolvimento do alto escalão do ministério com a realização da mobilização, inclusive com a presença de secretários do ministério em muitas etapas estaduais. Isso pode ter contribuído para o encaminhamento das decisões, pois havia entendimento comum sobre a necessidade do processo participativo. Já na 2ª edição, a conferência foi realizada por que precisava ser. Alguns entrevistados disseram até que era “pró-forme”, ou seja, o processo correu como uma formalidade, ou só para constar (idem).

Como dito, na 1ª Conferência não existia o Conselho Nacional. Este foi eleito no evento final e passou a acompanhar mais de perto as ações do ministério, inclusive a realização da 2ª Conferência. Esperava-se que o conselho fosse o órgão de acompanhamento das deliberações. Na 1ª edição, a Conferência até deixou de discutir inúmeras propostas vindas dos estados na expectativa de que a instância colegiada nacional pudesse aprofundar e dar seguimento aos debates (GUERESI, 2004). É notória a integração entre Conselho e Conferência. No entanto, na percepção de entrevistadas tanto da Sociedade Civil como do Governo, existiram fragilidades institucionais para o Conselho cumprir sua função, tendo esse cobrado pouco do ministério a implementação das decisões (Entrevista n.º. 2, 15/05/2008; Entrevista n.º. 4, 30/06/2008).

Ainda sobre a integração da Conferência com outros órgãos, a participação de ministérios correlatos foi reduzida. Outros ministérios foram chamados à coordenação executiva da 1ª Conferência e participaram até o momento de implantação do conselho, mas de forma tímida. Entrevistada do Governo reconhece que a equipe tinha consciência da necessidade de envolver outros órgãos federais, mas não houve adesão expressiva (Entrevista nº. 1, 13/05/2008). Esse baixo envolvimento de órgãos federais na preparação também se deu no momento posterior ao processo, pois não existia instância adequada para o encaminhamento das deliberações de responsabilidade compartilhada.

Para a organização do processo, na 1ª edição, não existiam recursos suficientes. O ministério não contava com dotação orçamentária para realizar a conferência. As dificuldades de ordem administrativa foram intensas, em especial dada a reduzida equipe destinada à organização. “Eram basicamente três pessoas que, com um telefone e um computador, conseguiram organizar a 1ª Conferência”, mas havia um comitê interno que se reunia semanalmente e envolvia todo o ministério conseguindo direcionar esforços para a mobilização (Entrevista nº. 3, 03/06/2008). Como afirma uma entrevistada: “as pessoas não sabiam o que era realizar uma conferência”, assim as dificuldades operacionais e de articulação foram sendo resolvidas a cada momento e sem que houvesse um planejamento condizente com as necessidades (idem). Na 2ª edição, já havia dotação orçamentária e acúmulo de conhecimento, assim como equipe para a realização do processo de mobilização.

6.1.3. Sobre o público participante

Entre os principais sujeitos políticos que participaram da conferência estão os movimentos populares de luta pela moradia e pelo saneamento, pois é patente a desigualdade no setor urbano e isso “precisava estar claro na própria composição dos setores a serem representados no conselho” (Entrevista nº. 1, 13/05/2008). Também houve muito envolvimento de entidades profissionais ligadas a arquitetos e engenheiros, bem como de ONGs que compõem o Fórum Nacional de Reforma Urbana. Segundo pessoas entrevistadas, o setor empresarial esteve presente, mas se envolveu menos pois parece utilizar outros canais de negociação. No caso dos movimentos populares “esses espaços de participação são os únicos para o diálogo com o governo”, assim percebe-se uma adesão mais forte de movimentos

populares (Entrevista n.º. 2, 15/05/2008).

Em ambas as Conferências o Movimento de Reforma Urbana fez uma discussão prévia dos temas em sua coordenação nacional, formulou texto-base do próprio Fórum e fomentou debates prévios nos fóruns estaduais e municipais. As organizações que possuem capilaridade levaram os debates para pessoas não associadas também. “Isso aconteceu como preparação para as conferências para que as pessoas pudessem acumular, amadurecer debates e já levarem propostas para as etapas preparatórias” (idem).

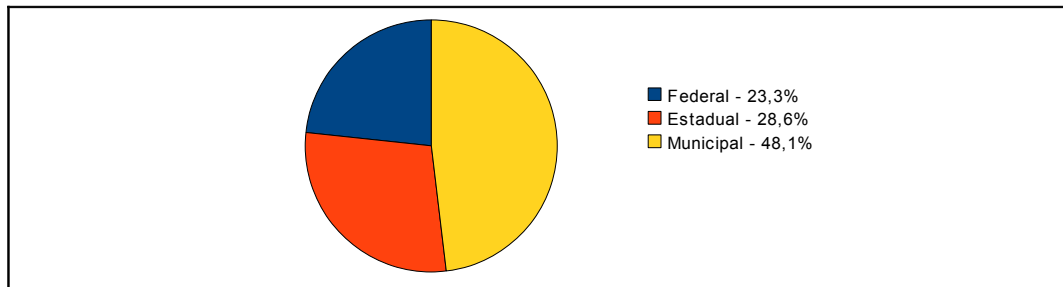
Com o legislativo existiu diálogo, mas não de uma forma intensa. A frente parlamentar sobre a reforma urbana na Câmara Federal se envolveu pouco na conferência. Examinando atas da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior da Câmara dos Deputados, constata-se que não existiram debates prévios, apenas indicações de representações para participação nas etapas nacionais. Além disso, as atuações dos deputados nessas etapas aparentam terem sido individualizadas e não institucionais na relação com a mobilização empreendida pelo executivo em parceria com entidades do Movimento de Reforma Urbana.

A Conferência de Cidades mobilizou em sua 1ª edição aproximadamente 350 mil participantes em etapas preparatórias que envolveram 3.152 municípios do país. Já na 2ª edição houve uma queda na participação, tendo sido mobilizadas 200 mil pessoas em 3.120 municípios. A redução no número de participantes foi de mais de 40%, mas mesmo com essa diminuição tão expressiva as duas edições somadas representam 27,8% de toda mobilização alcançada nas Conferências realizadas entre 2003 e 2006. Para uma entrevistada governamental, a ampla adesão das cidades pode ser justificada pelo interesse que um processo desencadeado pelo governo federal gera, tendo em vista a possibilidade de destinação de recursos e prestígio político (Entrevista n.º. 1, 13/05/2008). Assim, pode-se pensar que a queda no número de participantes ocorreu pois deixou de ser novidade a possibilidade de participação. A desintegração interna do ministério, com a mudança no quadro dirigente, também pode ter contribuído. De qualquer forma, parece ter havido real demanda pelo processo participativo, como apontaram as pessoas entrevistadas.

Com relação ao perfil das pessoas mobilizadas não há dados disponíveis.

Porém, foram levantadas informações sobre a distribuição da participação nas etapas nacionais. Na 1ª edição foram 2.095 participantes, sendo 38,7% representantes do Estado e 61,3% representantes da Sociedade Civil. Já na 2ª edição foram 2.230 participantes, sendo 47,3% representantes estatais e 52,7% representantes sociais. Vê-se, pois, uma representação mais expressiva da Sociedade Civil na 1ª Conferência, sendo que na 2ª edição a tendência foi a paridade. Importante ressaltar que na representação estatal estão incluídos não apenas participantes da esfera federal, pois os representantes do poder público municipal e estadual também são computados. Interessante visualizar no gráfico abaixo a proporção de representantes dos três níveis de governo no evento nacional da 1ª Conferência de Cidades.

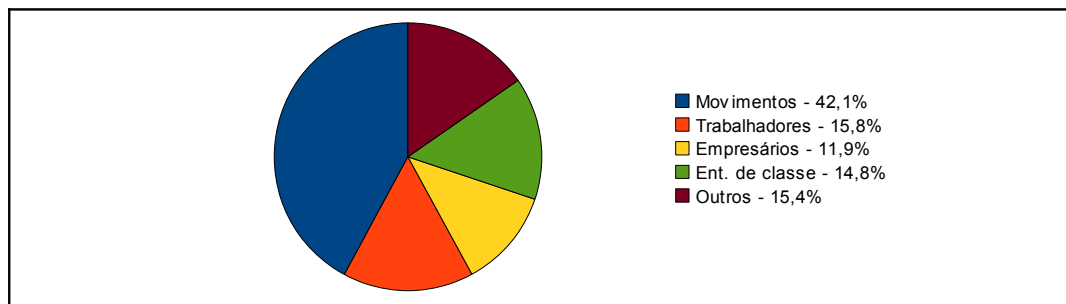
Gráfico 6: Proporção da representação estatal na 1ª Conferência de Cidades



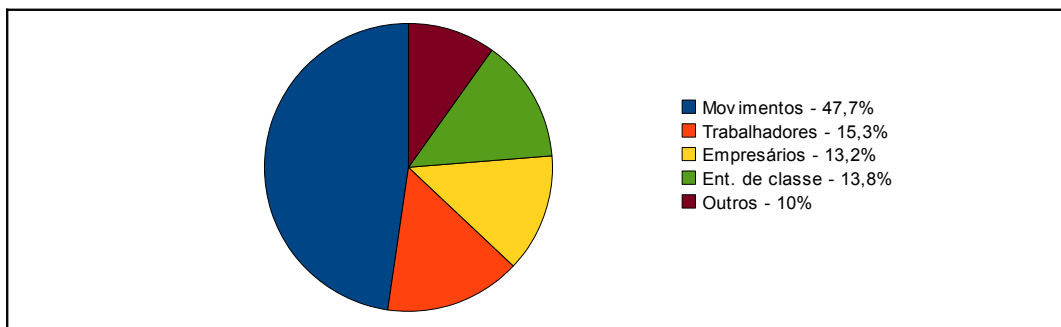
Fonte: Ministério das Cidades

Por um lado, na 2ª edição, embora tenha havido o aumento da representação estatal na etapa nacional tendendo à paridade com a representação social, a proporção entre os três níveis de governo se manteve quase inalterada, sendo 23,7% dos participantes do nível federal, 28,4% do nível estadual e 47,9% do nível municipal. Por outro lado, a participação de movimentos sociais foi ampliada da 1ª para a 2ª Conferência, como se vê nos gráficos abaixo que apresentam a distribuição dos participantes da Sociedade Civil em quatro categorias: movimentos, trabalhadores, empresários e entidades profissionais de classe.

Gráfico 7: Proporção da representação social na 1ª Conferência de Cidades



Fonte: Ministério das Cidades

Gráfico 8: Proporção da representação social na 2ª Conferência de Cidades

Fonte: Ministério das Cidades

6.1.4. Sobre a pauta do debate

Para as duas edições foram formulados textos-base. Na 1ª edição o texto foi elaborado diretamente pelo Ministério, tendo sido discutido na comissão organizadora formada por órgãos governamentais ligados à política urbana, entidades profissionais e movimentos populares de reforma urbana. Segundo entrevistada do Governo, havia consenso sobre as temáticas, pois estavam em pauta princípios e diretrizes já “amadurecidos na sociedade”, eram objeto de discussão desde a Constituinte (Entrevista nº. 3, 03/06/2008). Na 2ª edição o texto-base foi elaborado em conjunto com o Conselho Nacional, mas houve mais divergências sobre o que colocar em pauta tendo em vista a necessidade, identificada por alguns sujeitos, de avançar na formulação e implementação da política urbana (Entrevista nº. 4, 30/06/2008; Entrevista nº. 2, 15/05/2008).

Nota-se pelo conteúdo dos textos-base que houve aprofundamento da pauta, até pela generalização dos assuntos na 1ª edição. Nela o debate estava estruturado em princípios, diretrizes, objetivos e ações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Para uma entrevistada do Governo, o que estava na agenda era a formulação da política nacional para o setor, mas as discussões eram “genéricas demais” (Entrevista nº. 4, 30/06/2008). Na 2ª Conferência, os temas do debate foram organizados em quatro eixos: participação e controle social, questão federativa, política de desenvolvimento urbano regional e metropolitano, além de financiamento do desenvolvimento urbano. Mesmo com maior profundidade do debate, não foram especificadas ações nem foi cobrado um detalhamento das diretrizes, dificultando o acompanhamento dos resultados. Mesmo assim, há um entendimento comum entre as pessoas

entrevistadas de que os temas discutidos tinham relevância.

6.1.5. Sobre a forma da participação

Como dito, a atuação da Sociedade Civil foi decisiva no processo de mobilização. No entanto, embora tenha havido envolvimento na formulação da pauta do debate, o diagnóstico das questões não foi realizado em meio ao processo participativo. Nas duas edições a agenda foi decidida com as entidades nacionais a partir das necessidades do ministério, sem que para isso fosse realizado um processo coletivo para conhecer o estado da política urbana. Ao mesmo tempo, houve abertura para a proposição em todas as etapas da Conferência. Mesmo que na 1ª edição o debate tenha sido centrado em objetivos e princípios, houve espaço para a elaboração de propostas de ação, ressaltando-se que o caráter decisório do processo era consultivo e não deliberativo. Embora de acordo com uma entrevistada do Governo o Ministério tenha se comprometido com as propostas aprovadas (Entrevista nº. 3, 03/06/2008).

Do ponto de vista das articulações para a participação, houve reuniões preparatórias para os delegados do governo federal no evento nacional. Segundo entrevistadas, embora não tenha acontecido da melhor forma, foi realizada a tentativa de alinhamento para a ação de negociação e aprovação de pontos de interesse do governo. O governo tentou reunir “seus delegados para todo mundo saber o que estava fazendo” (idem). Mas como ressalta uma entrevistada do próprio Governo, na 2ª edição “a reunião do governo não deixou clara a visão de política urbana do governo federal e uma posição para ser defendida por seus representantes” (Entrevista nº. 4, 30/06/2008). Aparentemente, nem o próprio ministério sabia o que queria defender como política, provavelmente pela transição da equipe dirigente em meio ao processo de Conferência. Em meio a esta falta de clareza de posicionamentos, constata uma entrevistada governamental: “na conferência, as pessoas acabaram defendendo coisas até diferentes e traziam posturas muito pessoais” (idem).

Nas duas edições o método para o diálogo no evento nacional centrou-se na votação em plenária, precedida de discussão em grupos de trabalho. Percebe-se que a metodologia não contribuiu para a participação, considerando que na 1ª edição, pelo pouco

tempo de debate, as propostas de ação não foram discutidas em muitos grupos e nem foram apreciadas pela plenária, optando-se pelo encaminhamento para debate no Conselho. Pela metodologia adotada, a etapa nacional “não privilegiou o debate e a apresentação livre de propostas, tampouco a construção coletiva de soluções e alternativas aos problemas levantados nas etapas estaduais” (GUERESI, 2004:83). Aparentemente a estrutura adotada para o diálogo não foi eficaz para diminuir desigualdades comunicativas e promover acordos. Isso, pois mesmo não conhecendo outros modelos de discussão, há a percepção por parte das pessoas entrevistadas de que na Conferência de Cidades a “metodologia não foi funcional” (Entrevista n°. 4, 30/06/2008).

6.1.6. Sobre as conseqüências da Conferência

Na 1ª Conferência, esperava-se que fossem propostos princípios e diretrizes para a política nacional, indicadas prioridades de ação para o Ministério, bem como instituído e composto o Conselho das Cidades – ver quadro no Anexo I. Diante desses objetivos, a Conferência elegeu e definiu atribuições para o Conselho. Por um lado, segundo entrevistada do Governo não houve encaminhamento direto dos resultados, pois boa parte das deliberações foi “de ordem conceitual” (Entrevista n°. 3, 03/06/2008). Por outro lado, outra entrevistada vê que como o ministério estava em estruturação, muitas secretarias elaboraram seus planos a partir dos debates da Conferência, sem que houvesse um comando para isso (Entrevista n°. 1, 13/05/2008). Aparentemente, as políticas do ministério foram indiretamente redirecionadas pelo processo participativo. Como exemplo disto foram citadas pelas entrevistadas a aprovação da Política Nacional de Habitação, a elaboração do marco regulatório de Saneamento e do programa de apoio à elaboração de Planos Diretores Participativos (Entrevista n°. 1, 13/05/2008; Entrevista n°. 2, 15/05/2008; Entrevista n°. 3, 03/06/2008).

Na 2ª Conferência, os objetivos centravam-se na avaliação e no balanço das atividades desenvolvidas para a proposição de novos direcionamentos - ver quadro no Anexo I. A responsabilidade de acompanhamento das decisões já estava claramente apontada ao Conselho. Segundo pessoas entrevistadas, novamente as deliberações centraram-se em proposições genéricas, não sendo realizados direcionamentos específicos. E em grande parte as deliberações encaminhadas referem-se à reestruturação do Conselho das Cidades

(Entrevista n.º 3, 03/06/2008). Constatou-se que a generalização dos debates pode ser um subterfúgio para a ação governamental, como diz uma entrevistada do Governo: "claro que acontece muita coisa que as pessoas dizem que foi formulado a partir da conferência, mas já estava em andamento no ministério e acabam dizendo que foi na conferência que se decidiu" (Entrevista n.º 4, 30/06/2008).

Com relação às deliberações de responsabilidade compartilhada ou exclusiva de outros ministérios, parece não ter havido encaminhamento ou acompanhamento. Segundo entrevistada, "esperava-se que os ministérios, com a composição do conselho, tivessem representação efetiva", inclusive para dar encaminhamento às questões de suas áreas, mas isso não aconteceu (Entrevista n.º 3, 03/06/2008). Na 2ª edição, a integração interna já estava dificultada no ministério, "quem dirá com outros ministérios" (Entrevista n.º 4, 30/06/2008). Essa fragilidade no encaminhamento das proposições foi mencionada entre as dificuldades que o próprio ministério apontou à Secretaria-Geral da Presidência da República²⁰:

- *Dificuldades para implementação das deliberações da 1ª Conferência:* "1) Fazer a separação das matérias que não se tratam de responsabilidade direta do Ministério das Cidades. 2) A falta de articulação conjunta das Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades para avançar em algumas deliberações".
- *Dificuldade para implementação das deliberações da 2ª Conferência:* "Falta de decisão e articulação do Ministério das Cidades para tratar das temáticas transversais que superam as atribuições específicas de cada Secretaria Nacional".

Nota-se que a capacidade de influência do processo da Conferência de Cidades foi baixa, pois o tratamento dado aos resultados obtidos não condiz com a forma de convocação para participação. Inclusive, não há conhecimento por parte das pessoas entrevistadas que as questões debatidas nas Conferências tenham sido consideradas na elaboração do PPA. Segundo entrevistada do Governo, "a integração com a área financeira não aconteceu ainda" (Entrevista n.º 3, 03/06/2008). Houve uma tentativa de fazer essa

²⁰ Dificuldades extraídas, literalmente, da pesquisa da Secretaria-Geral da Presidência da República realizada com Coordenadores de Conferências.

integração com reuniões, mas aparentemente não surtiu efeito prático.

Nem o encaminhamento foi realizado a contento, nem houve um processo de devolução dos resultados aos participantes. As deliberações “foram publicadas em cadernos temáticos, mas não foram encaminhados diretamente aos delegados” (Entrevista n.º. 3, 03/06/2008). Apenas as entidades do conselho as receberam. Havia expectativas de que esta instância colegiada nacional cobrasse a implementação dos resultados, no entanto representante do movimento assume que “a sociedade não tem acompanhado a implementação” (Entrevista n.º. 2, 15/05/2008). Embora as organizações sociais exijam espaços de participação, não estão acompanhando os resultados das decisões. Uma entrevistada do Governo constata a fragilidade no encaminhamento das questões: “no ministério, precisa ser cobrado o que se decide” (Entrevista n.º. 4, 30/06/2008).

Essa fragilidade no encaminhamento das decisões acaba por explicitar que as Conferências de Cidades, do ponto de vista institucional, impactaram pouco o processo de formulação de políticas públicas. Como observou uma entrevistada governamental: “hoje em dia não tem como deixar de fazer essas conferências, pois as pessoas e os conselhos cobram. Mas tenho dúvidas até que ponto essas deliberações de conferências influenciam de fato a política urbana” (Entrevista n.º. 4, 30/06/2008). Isso, porque há explícita debilidade na execução do que é deliberado. Segundo a mesma entrevistada, “o resultado da discussão deveria aparecer na formulação e implementação das políticas”, mas isso não acontece (idem).

O que se vê é uma conferência convocada como um processo participativo, mas que não passa de mobilização, tendo em vista a qualidade no desenvolvimento do processo e as conseqüências do mesmo. Isso não desmerece a importância da conferência, porém é evidente que a dimensão de auto-governo é comprometida na medida em que as pessoas entrevistadas, tanto do Governo como da Sociedade Civil, assumem que “não há partilha de poder decisório” (Entrevista n.º. 1, 13/05/2008; Entrevista n.º. 2, 15/05/2008; Entrevista n.º. 4, 30/06/2008). A finalidade pelas quais as Conferências de Cidades foram convocadas – formulação da política urbana em nível nacional, pode ser questionada, mas como observaram as pessoas entrevistadas podem ser notados efeitos indiretos:

- “A conferência colaborou com a organização do setor urbano, que era totalmente

fragmentado” (Entrevista n.º. 3, 03/06/2008).

- “O que acho interessante são as trocas que acontecem, pois aqui na esplanada estamos isolados da realidade municipal” (Entrevista n.º. 4, 30/06/2008).
- “Surgiram centenas de lideranças. O grande resultado dos processos participativos é a transformação das pessoas” (Entrevista n.º. 1, 13/05/2008).
- “Conferências reúnem atores das cidades que percebem que necessitam de espaços para a continuidade dos debates” (Entrevista n.º. 2, 15/05/2008).

Se o impacto direto na formulação de políticas públicas é reduzido, diminuindo a possibilidade de avanço na direção do auto-governo, aparentemente os resultados indiretos se relacionam com o modo de vida democrática, tendo em vista a oportunidade de organização social, o intercâmbio entre Estado e Sociedade Civil, a socialização política e a constituição de espaços públicos. Para aprofundar mais o estudo, segue a análise da Conferência de Cultura.

6.2. Conferência de Cultura

6.2.1. Antecedentes

O setor cultural não possuía histórico de articulação nacional. Na verdade, sempre foi desarticulado e com pouca mobilização social, para uma pessoa entrevistada da Sociedade Civil a principal reivindicação da classe artística o apoio à produção cultural (Entrevista n.º. 6, 13/05/2008). A partir dos anos 1990, a cultura entrou na agenda das políticas públicas. Foi aprovada a lei 8.313 de 1991 (Lei Rouanet) instituindo o Programa Nacional de Apoio à Cultura que canaliza recursos, por meio do fundo nacional de cultura e de incentivos fiscais, para estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais. Entretanto, após a aprovação desta lei, as articulações no setor cultural seguiram fragmentadas.

Assim, alguns grupos se fortaleceram e estabeleceram canais diretos de diálogo com o poder público, como o segmento do audiovisual, e outros foram quase esquecidos, como o segmento das culturas populares. Não houve no decorrer do processo de

desenvolvimento das políticas culturais uma distribuição equânime de poder entre os diversos segmentos ou mesmo uma união para a ação coletiva. O setor cultural, até pela dinâmica própria em que artistas consagram-se individualmente, não possuía mobilização social e popular. Segundo entrevistada, isso aconteceu também pelos entendimentos diferenciados sobre o que é cultura e qual sua função no desenvolvimento social (Entrevista n.º. 8, 06/06/2008). Entrevistada do próprio Governo atesta que o reconhecimento da cultura erudita e o menosprezo pela cultura popular sempre afastaram da agenda as demandas específicas dos setores menos valorizados ou com menos acesso à mídia (Entrevista n.º. 5, 06/05/2008).

Com o passar do tempo, a transformação na gestão da política pública que passou a ser forçada a elaborar planejamentos setoriais, prestar contas e construir com os segmentos as propostas de políticas culturais, também fez com que o próprio movimento cultural ganhasse forma. E foi nesse contexto que, em nível federal, a Conferência de Cultura surgiu (CALABRE, 2008). A classe artística, durante a campanha de Lula, pressionou por canais de participação popular (Entrevista n.º. 9, 26/06/2008). Embora não haja menção expressa à conferência no programa de governo, há referência, na seção que trata da educação e da cultura, ao diálogo permanente com a Sociedade Civil (PT, 2002a).

6.2.2. Sobre a iniciativa e a organização da conferência

Ao assumir o cargo em janeiro de 2003, o Ministro da Cultura, Gilberto Gil – renomado artista brasileiro – na época filiado ao Partido Verde, priorizou com sua equipe dirigente, a partir da realidade encontrada no setor cultural do país, o trabalho de construção do Sistema Nacional de Cultura. Neste processo, se destacou a articulação entre os entes da federação e a gestão democrática da política cultural. Mesmo sem a consolidação do sistema, algumas iniciativas de participação social foram empreendidas no âmbito do Ministério da Cultura, como os Seminários Cultura para Todos, o Seminário Nacional de Culturas Populares e a redefinição da composição e das atribuições do Conselho Nacional de Política Cultural.

Houve também uma reestruturação administrativa do órgão que passou a contar com a Secretaria de Articulação Institucional – SAI. Dentre outras atribuições, a Secretaria deveria promover a integração de programas culturais federais e das outras

instâncias, além de “coordenar a implementação dos fóruns de política cultural, responsáveis pela articulação entre o Ministério e a comunidade cultural” (Decreto 5711 de 24 de fevereiro de 2003, Artigo 12, inciso III). Em março de 2005 foi criada no âmbito desta secretaria a Gerência de Participação Social, que coordenou o processo da 1ª Conferência Nacional de Cultura (Entrevista nº. 7, 20/05/2008).

Estabelecido o compromisso de campanha e o arranjo institucional, as ações de participação foram empreendidas e a Conferência veio como consequência da articulação do Sistema Nacional de Cultura. Percebe-se nas entrevistas que o processo de Conferência não foi uma iniciativa de um sujeito em particular, mas teve grande importância a determinação e persistência do responsável pela SAI. Houve respaldo do Ministro, mas a coordenação política do processo ficou a cargo de Márcio Meira, Secretário de Articulação Institucional do Ministério da Cultura (Entrevista nº. 7, 20/05/2008).

Pela característica da composição de forças da equipe dirigente do Ministério, houve muita resistência interna para a realização da Conferência. Segundo entrevistado do Governo, "existiam divergências internas sobre a forma, a modalidade e o tipo de produto que a conferência deveria apontar" (Entrevista nº. 9, 26/06/2008). As resistências internas eram sobre a composição dos espaços de poder no ministério, por isso demorou para que se conseguisse o envolvimento de outras áreas do órgão na conferência (Entrevista nº. 7, 20/05/2008). Nas entrevistas ficou patente que as divergências eram menos sobre a conferência em si e mais sobre o possível fortalecimento político do dirigente da SAI decorrente da realização de um processo participativo nacional. Para um entrevistado governamental, existiam pessoas afirmando a inutilidade da iniciativa, “gente que não entendia a necessidade e dizia que era perda de tempo, pois a conferência não traria nenhuma contribuição importante” (idem).

Percebe-se que não houve aceitação política no âmbito do órgão responsável sobre a necessidade e a função do processo participativo. Isso indica o baixo envolvimento das diversas áreas do ministério na organização da Conferência e pode ajudar a explicar a frustração na implementação dos resultados, embora alguns entrevistados mencionem que as resistências foram superadas e ao final a conferência foi assumida pelo ministério como um todo (Entrevista nº. 7, 20/05/2008; Entrevista nº. 9, 26/06/2008).

Para pessoa do Governo, "as resistências internas foram maiores que as externas, pois houve grande adesão dos governos estaduais e municipais" (Entrevista n°. 7, 20/05/2008). Aparentemente as dificuldades de mobilização foram mais pela inexistência de acúmulo no setor, tanto conceitual – sobre políticas culturais – como de práticas participativas. A mobilização foi amplamente realizada pelos gestores municipais e estaduais, sendo que os trabalhos anteriores da SAI contribuíram para a capilarização da Conferência. “A mobilização se deu por contágio entre municípios”, pois as pessoas viam as Conferências em outras cidades e cobravam dos gestores a realização do processo em suas localidades (Entrevista n°. 5, 06/05/2008). Embora tenha havido boa adesão, a tradicional inexistência de diálogo entre ministério e secretarias estaduais e municipais dificultou a mobilização. Isso é constatado por pessoa entrevistada no Governo: “os canais de diálogo entre os entes da federação não existiam, a conferência foi uma iniciativa nesse sentido” (idem).

As limitações institucionais para a realização do processo foram além da articulação interna e externa, pois os recursos disponíveis eram mínimos. Tanto os recursos financeiros como as equipes reduzidas dificultaram a organização da Conferência de Cultura. Para uma pessoa entrevistada, “a sinergia e complementaridade entre os entes da federação foi o que garantiu a realização da conferência” (Entrevista n°. 9, 26/06/2008). O processo foi viabilizado com o envolvimento, também no rateio de custos, das secretarias estaduais e municipais, além das parcerias com o SESI, SESC e Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados (Entrevista n°. 7, 20/05/2008).

6.2.3. Sobre o público participante

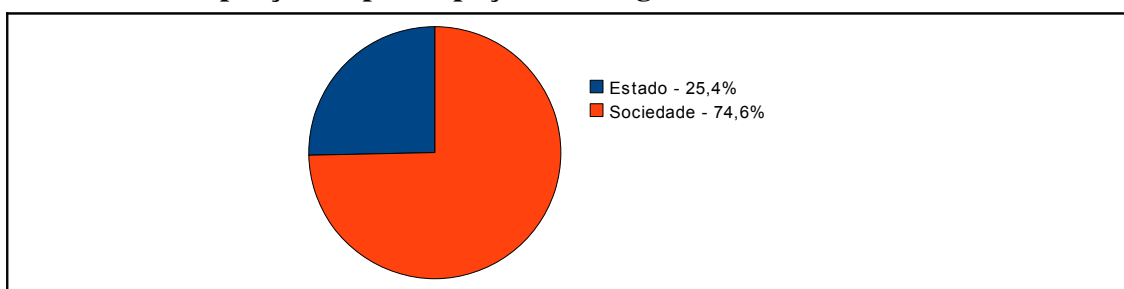
Como a Conferência estava vinculada à articulação do Sistema Nacional de Cultura, houve expressiva participação. A oportunidade de participar de uma agenda nacional, a possibilidade de integração a uma política do governo federal e a sensação de pertencimento a um processo político inédito motivava municípios a realizarem conferências, tendo a expectativa de mobilização sido superada. Para diferentes entrevistados, era evidentemente que a expectativa de melhorar a relação com o ministério para poder negociar benefícios diretos com o governo também aproximou gestores e artistas (Entrevista n°. 6, 13/05/2008; Entrevista n°. 7, 20/05/2008; Entrevista n°. 9, 26/06/2008).

Entre os principais sujeitos políticos envolvidos estavam gestores de políticas culturais, artistas e movimentos culturais com perfil heterogêneo, inclusive na experiência com processos participativos. Pessoas do governo assumiram em entrevistas que “foram às conferências os grupos menos poderosos, por exemplo, os grandes cineastas não participaram do processo” (Entrevista nº. 5, 06/05/2008). Os produtores culturais que operam com a lei Rouanet não fizeram questão do espaço, “foi quem estava precisando do governo” (Entrevista nº. 7, 20/05/2008).

Nesse sentido, as ausências mais comentadas pelas pessoas entrevistadas são relacionadas ao setor de audiovisual, aos artistas consagrados, ao empresariado, às universidades e aos movimentos sociais que não têm relação direta com a cultura. A relação com o legislativo foi muito forte, sendo que, para diversas entrevistadas, a presença da Comissão de Cultura da Câmara dos Deputados foi importante desde a organização do processo (Entrevista nº. 5, 06/05/2008; Entrevista nº. 7, 20/05/2008; Entrevista nº. 9, 26/06/2008). Essa articulação visava fortalecer a discussão do plano nacional de cultura, que era a finalidade primeira da conferência. Mas mesmo com boa relação com o legislativo a elaboração do plano foi dificultada por outros motivos, fragilizando a eficácia do processo participativo.

Foram mobilizadas aproximadamente 54 mil pessoas nas etapas preparatórias, que envolveram 1.192 municípios em todas as unidades da federação. Na etapa nacional participaram 1.276 pessoas, sendo 640 delegados da Sociedade Civil, 217 do poder público e 419 convidados e observadores. A proporção de participação de delegados no evento final aponta para a maior presença de sujeitos da Sociedade Civil, como pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 9: Proporção de participação de delegados na 1ª Conferência de Cultura



Fonte: Relatório Final 1ª Conferência de Cultura

6.2.4. Sobre a pauta do debate

A Conferência foi convocada com caráter consultivo para a formulação de subsídios e priorização de diretrizes a serem apreciadas na formulação do Plano Nacional de Cultura. Para orientar o debate não existiu um texto-base a ser emendado, mas um documento provocador do debate. O documento foi elaborado por técnicos, a partir de pontos gerados em discussões travadas na comissão organizadora (Entrevista nº. 5, 06/05/2008). O texto foi um recorte de discussão de especialistas com questões para reflexão e discussão organizadas em cinco eixos temáticos: Gestão Pública da Cultura; Cultura é Direito e Cidadania; Economia da Cultura; Patrimônio Cultural e Comunicação é Cultura. A intenção foi provocar o debate para que propostas fossem formuladas sem que o único destinatário fosse o Ministério da Cultura. Segundo entrevistado governamental, o objetivo era que fossem formuladas diretrizes capazes de orientar todos os sujeitos envolvidos com as práticas e políticas culturais do país (Entrevista nº. 9, 26/06/2008).

Os temas surgiram dos Seminários Cultura para Todos que, embora não com o formato de diagnóstico, serviram como uma forma de escuta sobre as demandas iniciais e as percepções de integrantes da classe artística e da Sociedade Civil (Entrevista nº. 5, 06/05/2008). Além disso, foram resgatadas discussões internacionais e também introduzidos conceitos que precisavam ser difundidos. A decisão de não basear as discussões em propostas pré-definidas trouxe dificuldades para a sistematização dos resultados das etapas preparatórias (idem). Mas, segundo pessoa entrevistada na Sociedade Civil, aparentemente facilitou o envolvimento dos diversos sujeitos políticos, tendo em vista a heterogeneidade de experiências (Entrevista nº. 6, 13/05/2008).

Como o caráter decisório não era deliberativo e sim consultivo, a intenção de que as diretrizes fossem elaboradas sem destinatários específicos foi uma estratégia que contribuiu para a geração de subsídios para a elaboração de políticas públicas. No entanto, sem esse direcionamento os assuntos discutidos ultrapassaram a competência do órgão que

convocou a conferência. Isso dificultou o encaminhamento de resultados. Ademais, não foram envolvidos outros ministérios correlatos, tendo em vista a dificuldade de interação entre órgãos públicos. Segundo entrevistada do Governo, “as câmaras setoriais interministeriais não funcionaram a contento, sendo o diálogo entre ministérios dificultado” (Entrevista nº. 5, 06/05/2008). Mesmo os ministérios que estavam presentes nos dias do evento nacional não participaram da construção do processo e nem do direcionamento das propostas elaboradas. De acordo com outra pessoa entrevistada no Governo, só com o Ministério da Educação houve avanço na pauta conjunta, tendo as diretrizes da conferência subsidiado a revisão do Plano Nacional de Educação (Entrevista nº. 7, 20/05/2008).

6.2.5. Sobre a forma da participação

Enfatizando o caráter consultivo para a formulação do Plano Nacional de Cultura, o Ministério da Cultura estimulou municípios a realizarem conferências municipais ou a unirem-se em conferências inter-municipais e encaminharem propostas e delegados às etapas seguintes. O Ministério também organizou um seminário em cada região brasileira com a mesma finalidade, sendo garantida a representação da Sociedade Civil e de gestores públicos. Nestes, o caráter diferenciado da metodologia de diálogo foi experimentado.

Aparentemente, a metodologia adotada favoreceu a participação e construção coletiva, ajudando a minimizar o desnível de experiências e as desigualdades comunicativas. Isso, pois teria tentado sair da lógica da disputa de teses pré-formuladas e passar para a lógica da construção de idéias comuns para a explicitação de diferenças e identificação de convergências (Entrevista nº. 7, 20/05/2008). Essa intenção conectava-se com o direcionamento de formular diretrizes genéricas e sem destinatários. A partir da priorização coletiva das propostas e da adoção da valoração como procedimento de deliberação, foi induzida a capacidade propositiva para direcionar o diálogo para os resultados com a intenção de captar as aspirações dos participantes e gerar co-responsabilização com as ações. Para uma pessoa entrevistada, “não estavam em jogo disputas de posições para elencar ações para outro sujeito executar” (idem).

A etapa nacional também seguiu a lógica da priorização em sua estrutura.

Partiu-se de grupos de discussão por sub-eixos temáticos em que, na primeira rodada, a partir da leitura das propostas enviadas pelos estados, os participantes interagiram com outros temas por meio de painéis, nos quais individualmente, foram deixadas contribuições por escrito para a discussão da segunda rodada dos grupos de trabalho dos quais não participavam (BOSCH; DOUNIS & SOUZA, 2007). Cada participante escolheu até três propostas para comentar por escrito, e até cinco para indicar como prioritárias. Neste momento interativo, os participantes explicaram aos componentes de outros grupos as motivações das propostas formuladas, ouviram críticas e defenderam idéias. Na segunda rodada de discussão, a partir da análise das indicações e comentários do momento interativo, os participantes ampliaram e aprofundaram a discussão sobre as propostas com o objetivo de estabelecer três propostas de diretrizes prioritárias. Na plenária, as propostas dos grupos foram apresentadas e discutidas por eixo temático. Após a discussão de cada eixo, os participantes indicaram, em cartões para leitura ótica, o grau de prioridade que consideraram para cada proposta - alta, média ou baixa prioridade (idem). Por fim, foram apresentadas 63 propostas de diretrizes, sendo realizada a priorização de 30 propostas.

Segundo pessoa entrevistada da Sociedade Civil, nesse formato diferenciado de diálogo "havia espaço para sugestões serem incluídas e as pessoas se sentiam ouvidas, independente do grau de elaboração da idéia que era expressa" (Entrevista n.º. 6, 13/05/2008). Para outra entrevistada também da Sociedade, "a metodologia favoreceu o cumprimento dos objetivos, possibilitando a organização das idéias e o direcionando para um produto final" (Entrevista n.º. 8, 06/06/2008). Observa-se que o fato da proposta mais valorada ser relativa à democratização dos meios de comunicação, por sua transversalidade, pode mostrar que a forma de diálogo facilitou a formulação de propostas relacionadas aos diversos sujeitos políticos do campo da cultura.

6.2.6. Conseqüências da conferência

A principal finalidade da Conferência era gerar subsídios ao Conselho Nacional e ao Ministério da Cultura para a elaboração do Plano Nacional de Cultura a ser encaminhado ao Congresso – ver quadro no Anexo I. Além disso, os objetivos de mobilização social e de articulação do Sistema Nacional de Cultura também se destacam. Pode-se dizer

que a Conferência não cumpriu o principal papel para o qual foi convocada. Isso porque o Conselho Nacional, órgão responsável pelo acompanhamento das diretrizes formuladas no processo, foi instituído quase dois anos depois do evento nacional, mesmo tendo sido apontado como demanda imediata da Sociedade Civil (Entrevista n.º. 6, 13/05/2008). E entrevistadas do Governo e da Sociedade suspeitam que na formulação do plano não foram consideradas as propostas advindas do processo participativo desencadeado na Conferência (Entrevista n.º. 6, 13/05/2008; Entrevista n.º. 7, 20/05/2008).

Ao mesmo tempo, a mobilização empreendida obteve resultados satisfatórios. Para pessoas entrevistadas, houve mobilização de forças sociais para um “reconhecimento mútuo” (Entrevista n.º. 7, 20/05/2008). A promoção de diálogo entre diferentes agentes culturais gerou o “reconhecimento e a valorização das práticas e saberes locais, tradicionais e populares” (Entrevista n.º. 5, 06/05/2008). “A conferência também foi um espaço para afirmação de identidades por diferentes comunidades e grupos identitários” (Entrevista n.º. 9, 26/06/2008). Ademais, para uma entrevistada do Governo, a partir desse encontro houve a ampliação do conceito de cultura e a “re-apropriação pela sociedade civil da idéia do direito à cultura” (Entrevista n.º. 5, 06/05/2008).

Evidencia-se que os ganhos no campo da socialização política e da capacitação dos sujeitos do setor cultural para a atuação na formulação de políticas públicas foram maiores que o alcance do objetivo proposto. A conferência teve um caráter formativo, pois, segundo entrevistada do Governo, havia “demanda por formação, reflexão e circulação de informação na área da gestão cultural” (idem). Esses benefícios, embora previstos como finalidades na organização do processo, não estavam ligados diretamente ao objetivo principal. Ademais, o propósito de fortalecer a articulação do Sistema Nacional de Cultura ficou fragilizado pela descontinuidade das ações, em particular pela demora na instalação do Conselho Nacional de Política Cultural.

Em diversos casos, como visto na experiência de Cidades, é na conferência que se institui o conselho e a partir dali esse órgão colegiado faz o acompanhamento de resultados e provoca novas conferências. No entanto, no caso da Conferência de Cultura houve apenas sinalização da necessidade de constituição do conselho e, pela demora na composição do mesmo, não aconteceu pressão pela continuidade do processo iniciado na conferência. A

idéia era que a partir dos subsídios da conferência o Conselho acompanhasse a formulação do Plano Nacional (Entrevista n.º. 9, 26/06/2008). No entanto, isso não ocorreu, trazendo fragilidade para o processo e diminuindo a eficácia da Conferência.

Como as propostas aprovadas na Conferência Nacional não tinham destinatários específicos e o Ministério comprometeu-se apenas em utilizá-las como subsídios para o plano e não como deliberações para suas ações, não há como verificar se houve redirecionamento de ações do ministério. A convocação de uma conferência consultiva para a formulação de diretrizes destinadas a todos os sujeitos políticos envolvidos com a política cultural facilitou a mobilização, mas diminuiu a possibilidade de acompanhamento dos resultados. Mesmo assim, pessoas entrevistadas afirmam que algumas ações pareceram impactadas a partir da conferência, em especial a ampliação de parcerias com governos locais, a discussão da gestão compartilhada dos pontos de cultura e o fortalecimento do fórum de secretários de cultura (Entrevista n.º. 5, 06/05/2008). Sendo a diretriz prioritária da etapa nacional relacionada à comunicação, pode-se perceber o reforço, num processo interno do governo, à discussão pela construção da TV Pública, mas mesmo uma entrevistada governamental reconhece que não há como dizer que a TV Pública seja consequência direta do processo de diálogo e reivindicação na Conferência (idem).

Embora a descontinuidade na implantação do sistema de cultura tenha ocorrido, aparentemente em alguns governos locais o processo seguiu fluxo independente do rumo que tenha tomado em nível federal (Entrevista n.º. 7, 20/05/2008). Evidentemente que, como afirma uma entrevistada do Governo, esses “processos não se mantêm sem um incentivo mínimo do governo federal” (Entrevista n.º. 5, 06/05/2008). Assim, tanto a articulação do sistema como a mobilização – resultados indiretos da formulação de diretrizes para políticas públicas – foram prejudicados também pela descontinuidade por parte do Ministério, tendo em vista que, como uma pessoa entrevistada da Sociedade Civil constata, houve desmotivação com a falta de retorno e encaminhamento de resultados (Entrevista n.º. 6, 13/05/2008; Entrevista n.º. 8, 06/06/2008). Essa é uma debilidade institucional não resolvida, pois uma entrevistada do próprio Governo reconhece que “a institucionalização dos processos tem tempos que acabam por desmobilizar as pessoas envolvidas” (Entrevista n.º. 5, 06/05/2008).

Essas questões institucionais aparecem nas dificuldades para

encaminhamento dos resultados, apontadas pelo Ministério à Secretaria-Geral da Presidência da República²¹: “baixa institucionalidade das conferências consultivas; pouca articulação interministerial; baixa institucionalidade dos conselhos; pouco compromisso dos órgãos federais com processos participativos; cultura de gestão departamentalizada”. A percepção da distância entre órgãos co-responsáveis por uma política aparece novamente, sendo que, segundo entrevistada do Governo, no caso da Conferência de Cultura “não houve encaminhamento de decisões para outros ministérios” (idem).

O retorno dado aos participantes foi rápido, com a publicação de sistematização da etapa nacional e disponibilização eletrônica do material, inclusive com uma análise transversal sobre as propostas mais frequentes advindas das etapas preparatórias (Entrevista n.º. 7, 20/05/2008). Isso pode ter facilitado e contribuído com a intenção de realizar uma conferência em que as deliberações não tivessem destinatários específicos. No entanto, para diversas pessoas entrevistadas, a publicação final com a consolidação dos resultados demorou muito a ser entregue e teve circulação restrita, mesmo sendo um material consistente e de qualidade (Entrevista n.º. 6, 13/05/2008; Entrevista n.º. 8, 06/06/2008)

Pelo que se vê, a descontinuidade parece ter sido a marca da Conferência de Cultura. Para uma entrevistada da Sociedade Civil, “o processo da conferência e a estratégia de participação foram muito ricos. A gestão, o método e os conteúdos estavam muito bem articulados. Aconteceu uma efetiva parceria público-privada na mobilização, mas foi uma iniciativa que não teve continuidade” (Entrevista n.º. 8, 06/06/2008). Descontinuidade esta que pode ter afetado tanto a implementação dos resultados relacionados à formulação do plano nacional como a articulação do sistema nacional de cultura, enfraquecendo também a mobilização social, como enfatiza uma pessoa da Sociedade Civil, pela frustração gerada com a participação em “um processo que não foi para frente” (Entrevista n.º. 6, 13/05/2008).

Percebe-se que a descontinuidade no processo de conferência pode ter sido reflexo da estratégia adotada para a mobilização – formulação de diretrizes para todos os agentes relacionados à política cultural – da fragilidade institucional do mecanismo de participação, da pouca articulação nacional do setor cultural da Sociedade Civil e das

²¹ Dificuldades extraídas, literalmente, do questionário da pesquisa realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República com coordenadores de conferências.

resistências internas à conferência. Esta última causa se fortaleceu com a saída, em 2006, da equipe que estava à frente do processo na SAI. Como a conferência foi realizada por insistência desta equipe, sua saída pode ter facilitado que os outros grupos políticos presentes no ministério não tomassem os resultados como subsídios na elaboração do Plano Nacional de Cultura ou mesmo como base para políticas do ministério, não existindo notícias também da incorporação das propostas em ações do PPA 2008-2011.

A Conferência de Cultura, convocada como processo participativo para a formulação de diretrizes que subsidiariam a formulação do Plano Nacional de Cultura, parece ter fracassado. O potencial de partilha de poder decisório não foi utilizado. Para uma entrevistada da Sociedade Civil, “a conferência dividiu o poder na formulação e planejamento, mas parou por aí” (Entrevista nº. 8, 06/06/2008). Já para uma entrevistada do Governo, mesmo que a conferência pudesse ser um espaço de partilha de poder decisório, isso “dependeria do grau de mobilização da sociedade” (Entrevista nº. 5, 06/05/2008).

Tendo em vista que tanto os processos institucionais foram frágeis, como a coesão da Sociedade Civil no campo cultural continuou restrita, não houve efetiva ampliação da participação na formulação de políticas públicas. Mesmo assim, o processo de conferência pode ser considerado importante, em especial pela mobilização gerada. Como nota-se abaixo, mesmo reconhecida a descontinuidade do processo, as entrevistadas e os entrevistados ressaltaram o papel da Conferência e a consideraram importante devido a possibilidade de identificação de objetivos comuns, de escuta de demandas, de intercâmbio de idéias e práticas, de fortalecimento das institucionalidades democráticas e de qualificação da gestão pública.

- "O papel das conferências é construir propostas, definir caminhos e possíveis estratégias de ação para chegar a objetivos comuns" (Entrevista nº. 8, 06/06/2008).
- "O papel da conferência é ouvir a sociedade, mas o que se discute precisa ser implementado" (Entrevista nº. 6, 13/05/2008).
- "A conferência tem um papel formativo que se estabelece com o intercâmbio entre os sujeitos, qualificando suas ações" (Entrevista nº. 5, 06/05/2008).
- “Conferência é parte importante de um processo de constituição de uma institucionalidade democrática” (Entrevista nº. 9, 26/06/2008).
- "A conferência ajuda o gestor a conhecer as circunstâncias reais da política que está

sob sua responsabilidade" (Entrevista nº. 7, 20/05/2008).

6.3. Conferência de Meio Ambiente

6.3.1. Antecedentes

Com imensa variedade de vertentes e perspectivas, nos últimos 20 anos o movimento ambientalista brasileiro "se viu obrigado a enfrentar um redirecionamento das instituições estabelecidas, sejam elas nacionais ou supranacionais, no sentido da descentralização das decisões e popularização do processo de formulação de políticas públicas" (FERREIRA, 2002). Este redirecionamento teve base legal com a instituição da Política Nacional de Meio Ambiente que criou o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA (Lei 6.938/1981 e Decreto 99.274/1990), tendo ganhado forma pela pressão e atuação das ONGs ambientalistas que se difundiram no país com grande velocidade.

Sabendo da preocupação crescente com as questões ambientais, pela visão difundida da necessidade de mitigar os efeitos dos danos ambientais, já na formulação do Plano de Governo para a campanha eleitoral de Lula foi elaborado um caderno temático sobre Meio Ambiente e Qualidade de Vida. Entre as diretrizes de gestão existiam menções à participação e ao controle social – reivindicações do movimento ambientalista –, além de proposta específica referente à realização da Conferência Nacional: "Realizar um amplo debate sobre os grandes problemas do país na área ambiental e a implementação da Agenda 21, a partir de conferências estaduais e municipais, a ser realizada em conjunto com uma Bienal do Desenvolvimento Sustentável – mostra nacional e internacional de projetos, saber científico e popular, tecnologia apropriada e negócios sustentáveis" (PT, 2002c:13).

Ao assumir o Ministério do Meio Ambiente em janeiro de 2003, Marina Silva – senadora pelo PT do Acre e reconhecida ativista ambiental – delineou quatro diretrizes para a política ambiental de sua gestão: "desenvolvimento sustentável, transversalidade, fortalecimento do SISNAMA e participação e controle social" (Entrevista nº. 17, 26/06/2006). A diretriz "participação e controle social" contou com ações como fortalecimento de

conselhos e outros órgãos colegiados, consultas populares, disponibilização de informações e realização do processo de conferências.

6.3.2. Sobre a iniciativa e a organização da conferência

Como estava estabelecida no plano de governo, a Conferência não foi uma iniciativa da Ministra e de sua equipe, mas sim uma incumbência. Sob o lema “Vamos Cuidar do Brasil” foram convocadas duas edições da Conferência Nacional de Meio Ambiente no primeiro mandato, tendo ambas a coordenação política de Cláudio Langone, secretário executivo do Ministério do Meio Ambiente (Entrevista n°. 11, 09/05/2008). Aparentemente não houve resistências internas ao processo participativo, dada a diretriz de participação estabelecida pela equipe dirigente do órgão. No entanto, segundo entrevistada governamental houve discordâncias na forma de realizá-lo (Entrevista n°. 16, 10/06/2006).

Para uma pessoa entrevistada da Sociedade Civil, não foi tomado o devido cuidado para evitar a duplicação de esforços e sobreposição de ações de consulta e mobilização em curso no ministério (Entrevista n°. 10, 06/05/2008). Isso pode ter colaborado para o enfraquecimento da conferência como instância de participação, tendo em vista as inúmeras outras instâncias existentes. Mesmo não sendo identificadas resistências no ministério, para o mesmo entrevistado, muitas áreas “trabalharam como se as conferências não tivessem acontecido”, pois as consultas públicas eram realizadas constantemente e a sociedade convocada a participar inúmeras vezes sem que os resultados fossem implementados (idem). Como revela entrevistada do Governo, embora não houvesse resistências explícitas, existia um embate no ministério entre quem queria a participação plena e quem queria um processo controlado, tendo em vista as possíveis conseqüências para as políticas do ministério (Entrevista n°. 16, 10/06/2006). Além desse aspecto de divergência sobre a forma na condução do processo, o que se percebe é uma possível sobrecarga do potencial participativo da Sociedade Civil sem que tenha havido encaminhamentos efetivos das decisões das múltiplas instâncias de participação.

Do ponto de vista dos recursos disponíveis, a 1ª edição enfrentou mais dificuldades operacionais que a 2ª edição. Ao mesmo tempo, a capilaridade do IBAMA

facilitou a composição de comissões organizadoras estaduais, proporcionando também apoio logístico e operacional para as etapas preparatórias. A estrutura já existente nos estados foi aproveitada, embora a adesão tenha dependido das condições políticas de cada estado. Em nível nacional, nas duas edições foi formado núcleo de coordenação com equipe técnica e recursos específicos.

6.3.3. Sobre o público participante

Observa-se que há dúvidas quanto ao número de participantes em etapas preparatórias, pois algumas pessoas entrevistadas acreditam que a contagem foi superestimada pelas comissões estaduais (Entrevista n.º. 11, 09/05/2008; Entrevista n.º. 14, 14/05/2008). Mesmo com as dúvidas, os números oficiais apontam que na 1ª Conferência Nacional do Meio Ambiente foram mobilizados 68 mil participantes em etapas preparatórias e na 2ª edição foram 86 mil pessoas presentes em conferências municipais, regionais ou estaduais.

Pensando que este processo participativo era uma demanda histórica, que o SISNAMA já existia e que há um potencial de mobilização social para a causa ambiental no país, nota-se que os números são pouco expressivos. Essa questão pode ser apontada inclusive pela baixa adesão dos governos estaduais, pois na 1ª edição apenas 10 estados assumiram as etapas preparatórias como conferências estaduais. Tal postura parece ter feito com que o Ministério desse mais ênfase às conferências regionais como parte da mobilização na 2ª edição. Além disso, as disputas partidárias são muito mais explícitas no campo ambiental que na área de cultura, por exemplo. Assim, especula-se que a mobilização pode ter sido diminuída em estados governados por partidos não aliados à base de apoio do governo federal.

Ademais, segundo entrevistado da Sociedade Civil, a maioria das organizações participantes era de movimentos sociais não ligados diretamente a questões ambientais e de sindicatos (Entrevista n.º. 10, 06/05/2008). Isso, por um lado fez com que as questões ambientais pudessem ser discutidas por mais pessoas, contribuindo com a popularização do movimento ambientalista que, para um entrevistado governamental, é altamente elitizado (Entrevista n.º. 14, 14/05/2008). Por outro, para outra pessoa do Governo, a conferência, em especial na 1ª edição, tornou-se um espaço preponderante de movimentos

ligados a partidos de esquerda, funcionando “como uma convenção da vitória partidária, com a intenção clara de arregimentar base de apoio político para o ministério” (Entrevista n.º. 11, 09/05/2008). Essa preponderância parece ter tornado mais difícil a participação de vozes discordantes, além de ter afastado o setor empresarial e ampliado a utilização de práticas assembleístas, em especial na escolha de delegados²² (Entrevista n.º. 10, 06/05/2008; Entrevista n.º. 11, 09/05/2008). Para uma entrevistada governamental, mesmo as ONGs ambientalistas não participaram plenamente, perdendo a oportunidade de se apropriarem do espaço (Entrevista n.º. 16, 10/06/2006).

Nas etapas preparatórias, foi maior a participação nos estados das regiões norte e centro-oeste, inclusive provocando desproporção na representação, pois a quantidade de delegados de cada estado era definida pelo número de habitantes do estado. Assim, em muitos casos, a mobilização proporcional era muito maior num estado e, mesmo assim, ele tinha a delegação em menor número no evento nacional (Entrevista n.º. 10, 06/05/2008; Entrevista n.º. 11, 09/05/2008). A seguir, está apresentado o número de participantes por região do país, tendo como base a proporção entre o número de habitantes e o de participantes em etapas preparatórias.

Tabela 8: Participantes nas etapas preparatórias da 1ª Conferência de Meio Ambiente

Região	Participantes	Habitantes ²³	Proporção
Norte	12.786	13.784.881	0,09%
Nordeste	7.054	49.352.225	0,01%
Centro-Oeste	13700	12.317.271	0,11%
Sudeste	12.880	75.391.969	0,01%
Sul	22.000	26.025.091	0,08%
Total	68.420	176.871.437	0,03%

Fonte: IBGE e Ministério do Meio Ambiente

Proporcionalmente à população brasileira a conferência teve baixa participação, sendo esta mais expressiva em estados do centro-oeste e norte. Essa baixa

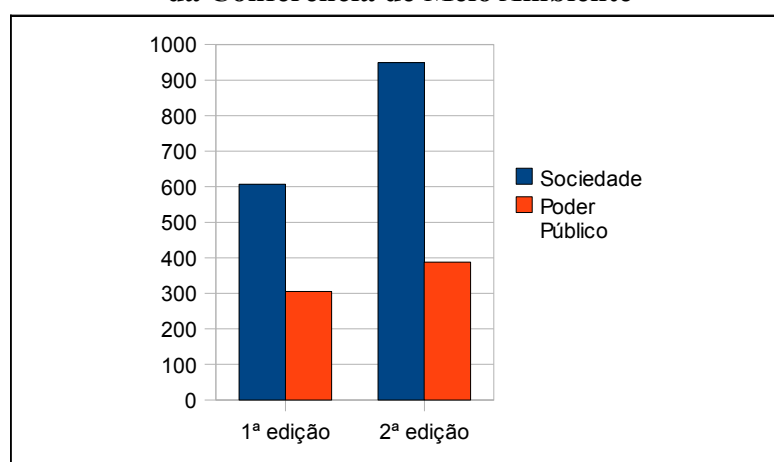
²² Foi comentado por pessoas entrevistadas algumas organizações, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra e centrais sindicais, arregimentaram seus associados e lotaram plenárias nos momentos de votação, para terem mais delegados no evento nacional.

²³ Estimativas do IBGE para a população brasileira em 2003 (IBGE, 2003).

mobilização em estados do sudeste pode ser apontada pela existência de outros canais de participação, sendo que a conferência foi vista como uma oportunidade a ser aproveitada pelos movimentos de regiões como a norte. Além disso, a base social da ministra era da Amazônia, o que pode também explicar o maior engajamento no centro-oeste e norte. Por fim, cabe mencionar percepção de pessoas entrevistadas do Governo e Sociedade Civil, que vêem que alguns grupos ausentes – ONGs ambientalistas de pesquisa e grandes empresas – podem ter canais diretos de diálogo com o governo, o que justificaria a diminuição a participação no sul e sudeste (Entrevista n°. 14, 14/05/2008; Entrevista n°. 10, 06/05/2008).

Na 1ª edição, a etapa nacional contou com 912 delegados – 33% do poder público e 67% da Sociedade Civil. Já na 2ª Conferência foram 1.337 delegados - 29% do poder público e 71% da Sociedade Civil. A ampliação da representação social foi proporcional ao aumento do número de delegados, como se vê no gráfico a seguir.

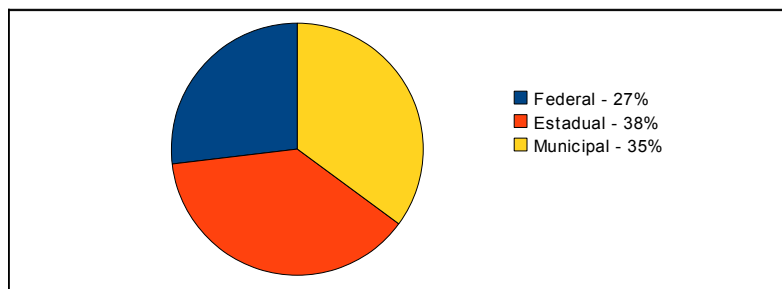
Gráfico 10: Número de delegados nas etapas nacionais da Conferência de Meio Ambiente



Fonte: Ministério do Meio Ambiente

Cabe ressaltar que, mesmo em menor número, o setor empresarial se fez presente nas duas conferências. Como na 2ª edição havia cotas para garantir esta participação, sua representação girou em torno de 20% do total de delegados no evento nacional. Inclusive, a respeito de cotas, a representação feminina foi garantida com o mínimo de 30% nas eleições em etapas preparatórias, como previa o regulamento. Na 1ª Conferência, das 912 pessoas com papel de representantes 37% eram do gênero feminino. Essa proporção foi mantida na 2ª edição. Interessante também observar no gráfico abaixo o equilíbrio na proporção da representação do Estado.

Gráfico 11: Proporção da representação estatal na 1ª Conferência de Meio Ambiente



Fonte: Ministério do Meio Ambiente

6.3.4. Sobre a pauta do debate

A Conferência de Meio Ambiente, convocada com caráter deliberativo, não consta na estrutura do SISNAMA. No entanto, o entendimento comum é que ela deveria subsidiar as políticas do ministério a serem, de fato, deliberadas no Conselho Nacional de Meio Ambiente - CONAMA. Para diferentes entrevistadas, ela seria deliberativa em seu próprio âmbito, mas as propostas não teriam a força de uma resolução como no CONAMA (Entrevista nº. 10, 06/05/2008; Entrevista nº. 16, 10/06/2006). Segundo pessoa entrevistada do Governo, em meio ao processo de discussão do fortalecimento do SISNAMA, tema central nas duas edições que incluiu a institucionalização da conferência, a Ministra determinou que as propostas de competência do Ministério do Meio Ambiente emanadas deste processo participativo fossem encaradas como deliberações (Entrevista nº. 17, 26/06/2006). Entretanto, essa determinação não garantiu a eficácia do processo como formulador de políticas públicas.

Na 1ª edição a pauta do debate girou em torno dos seguintes temas: Sistema Nacional do Meio Ambiente; Recursos hídricos; Biodiversidade e espaços territoriais protegidos; Agricultura, pecuária, recursos pesqueiros e florestais; Infra-estrutura: transportes e energia; Meio ambiente urbano; Mudanças climáticas. Na 2ª edição os temas foram: Biodiversidade e Floresta; Qualidade Ambiental nos Assentamentos Humanos; Água e Recursos Hídricos; Elementos de uma Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável; Fortalecimento do SISNAMA e Controle Social. Para uma pessoa entrevistada da Sociedade Civil, não há dúvidas que os assuntos da Conferência são relevantes para a formulação de políticas públicas ambientais, embora a subdivisão temática não represente a

complexidade de certas questões e ocasione repetições (Entrevista nº. 12, 10/05/2008). No entanto, segundo a mesma entrevistada, considerando a relevância da temática, as deliberações “são muito ruins do ponto de vista qualitativo e ninguém sabe para que servirão” (idem). Seja pelo perfil dos participantes não envolvidos com as temáticas ou pela metodologia que não permitia o aprofundamento de discussão e reflexão, a baixa qualidade dos resultados pode ter diminuído o impacto da conferência como processo decisório.

Entre as questões debatidas existiram inúmeros pontos em que a capacidade de intervenção do Ministério do Meio Ambiente era reduzida, tendo em vista a transversalidade das questões ambientais. Isso representaria um avanço no processo participativo, caso os órgãos responsáveis por temáticas correlatas fossem envolvidos desde o início da conferência, pois 50% das deliberações finais eram de competência compartilhada ou exclusiva de outros ministérios (MMA, 2006). Para diversas pessoas entrevistadas, como esse envolvimento não aconteceu, sobre muitas deliberações a capacidade de ação do Ministério era pequena o que representou dificuldades para o encaminhamento dos resultados (Entrevista nº. 16, 10/06/2006; Entrevista nº. 11, 09/05/2008; Entrevista nº. 10, 06/05/2008; Entrevista nº. 14, 14/05/2008).

6.3.5. Sobre a forma da participação

Para a definição dos temas não foi realizado um diagnóstico prévio com participantes mas, antes do encaminhamento do texto-base com as propostas do governo para o debate nas etapas preparatórias, foi realizado um debate na Comissão Organizadora Nacional que também era composta por organizações sociais (Entrevista nº. 10, 06/05/2008). Para a mobilização, foram constituídas comissões organizadoras estaduais coordenadas pelo IBAMA e compostas por representantes da Sociedade Civil, do governo e de entidades empresariais. Na percepção de uma entrevistada governamental, a convocação de participantes não foi dificultada, pois o tema de Fortalecimento do SISNAMA atraiu o poder público e a Sociedade Civil (Entrevista nº. 17, 26/06/2006).

Para a realização do processo de mobilização e organização das etapas preparatórias foram repassados recursos do governo federal às comissões organizadoras

estaduais (MMA, 2004). A coordenação nacional acompanhou o processo de mobilização nos estados, enviando periodicamente técnico-articuladores. De acordo com uma pessoa entrevistada do Governo, nos eventos estaduais esses técnicos tinham a função de subsidiar as decisões com informações “para que não fossem aprovadas bobagens” (Entrevista nº. 11, 09/05/2008). Essa preocupação e estratégia foi utilizada também no evento nacional, com a inserção de técnicos do governo nos grupos de trabalho com o intuito de diminuir a aprovação de questões contrárias às ações do ministério. E segundo a mesma pessoa entrevistada: “Por um lado, a estratégia deu certo. Por outro, não como nota-se ao observarmos as posturas reacionárias, coisas erradas e impraticáveis constantes no texto final” (idem).

A metodologia dos eventos estaduais consistia na aprovação do regimento interno e discussão de texto-base, elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente e referendado pela Comissão Organizadora Nacional. Em grupos temáticos, os participantes formulavam propostas que, aprovadas por maioria simples em plenária final, seguiam como emendas ao documento inicial. As plenárias das conferências também votavam moções e procediam a eleições dos delegados (MMA, 2004). Na 1ª edição foram recebidas das etapas preparatórias 4.151 emendas ao texto-base, que foram sistematizadas no documento final para a discussão da etapa nacional. Nas duas edições a síntese para a elaboração deste documento final foi feita por técnicos do governo. Para uma pessoa entrevistada da Sociedade Civil, tendo em vista a quantidade de emendas para serem sintetizadas, “quem sistematiza as propostas tem muito poder de decisão” (Entrevista nº. 10, 06/05/2008). Por isso, a presença apenas de técnicos do governo na comissão de sistematização pode levantar dúvidas sobre a isenção no processo, já que foi constatada nas entrevistas que havia uma preocupação recorrente sobre as propostas contrárias às políticas do ministério (Entrevista nº. 11, 09/05/2008).

Nas duas edições da conferência houve abertura para explicitação de interesses e conflitos. Isso pode ser percebido na lógica interna de discussão por grupos temáticos com deliberações por votação. No entanto, para entrevistados da Sociedade Civil, a metodologia centrada na disputa de interesses reduziu a possibilidade de diálogo e de interação entre participantes, “impedindo que as pessoas dissessem o que pensavam” (Entrevista nº. 12, 10/05/2008). “Não existia diálogo nos grupos de trabalho, pois a estrutura da conferência não permitia. A forma de participar se resumiu a levantar crachá, sendo que a

maioria dos delegados não conseguia entender metade das deliberações que estava votando” (Entrevista n.º. 13, 10/05/2008). Inclusive uma pessoa entrevistada do Governo reconhece que por ser um processo voltado a movimentos sociais acostumados com práticas assembleístas a dinâmica de destaques e de disputas ocorreu em “votações rápidas, mal informadas e superficiais” em que a qualidade questionável das deliberações é facilmente detectada (Entrevista n.º. 11, 09/05/2008).

O mesmo entrevistado afirma que o formato da conferência de meio ambiente foi propício ao “oba-oba de repercussão partidária” (idem). A complexidade das questões ambientais parece não ter sido enfrentada em um espaço pouco propício à informação e à formação dos participantes. Isso faz com que diferentes entrevistados questionem a participação plena dos presentes, até porque as desigualdades comunicativas não foram enfrentadas e a dinâmica empregada para o debate acabou por possibilitar a manipulação e cooptação (Entrevista n.º. 12, 10/05/2008; Entrevista n.º. 14, 14/05/2008; Entrevista n.º. 13, 10/05/2008; Entrevista n.º. 11, 09/05/2008; Entrevista n.º. 16, 10/06/2006). A necessidade de melhoria na metodologia foi mencionada pelas pessoas entrevistadas, dada a importância de tornar o processo mais qualificado tendo em vista o resultado e os impactos nas ações dos indivíduos participantes. As críticas à metodologia vão desde o número de propostas aprovadas, que dificulta o acompanhamento dos resultados - na 2ª conferência foram 831 deliberações -, até o princípio que estabelece o processo de diálogo que se baseia na disputa, diminuindo a possibilidade de reconhecimento e interação entre sujeitos bem como impedindo a construção coletiva de soluções e saberes.

6.3.6. Sobre as conseqüências da conferência

As Conferências de Meio Ambiente foram convocadas tendo como foco o fortalecimento do SISNAMA e entre suas finalidades estavam a mobilização e a ampliação da participação para a formação de uma agenda de políticas ambientais nos três níveis de governo – ver quadro no Anexo I. Nesse sentido, os objetivos foram aparentemente atingidos, inclusive com altos percentuais de encaminhamento de resultados. Segundo o próprio ministério 75% das deliberações da 1ª Conferência e 85% das propostas da 2ª edição foram encaminhadas (MMA, 2008). No entanto, questiona-se o verdadeiro impacto das decisões nas

políticas do Ministério do Meio Ambiente, considerando a forma como os temas foram colocados em pauta e como as estatísticas de encaminhamento de deliberações foram formuladas.

Embora nas duas edições o texto-base tenha sido aprovado pela Comissão Organizadora Nacional, ficou evidenciado nas entrevistas que o cerne das deliberações estava nas políticas já em andamento no Ministério (Entrevista n.º. 14, 14/05/2008; Entrevista n.º. 11, 09/05/2008; Entrevista n.º. 16, 10/06/2006; Entrevista n.º. 17, 26/06/2006). Assim, no que toca o processo de formulação de políticas públicas a influência da conferência aparenta ser reduzida ou concentrada na legitimação das ações em andamento. Um exemplo disso é que antes da 1ª edição já estava sendo implementado o Plano BR-163 Sustentável. Como a conferência mencionou a necessidade de ampliar as ações na região amazônica, o ministério reforçou sua capacidade de ação no Grupo Interministerial que coordenava o Plano, mas sem redirecionar suas políticas. Poder-se-ia pensar que seria apenas a confirmação, por meio de um processo de participação, de uma política pública. Porém quando observados os casos das hidrelétricas no rio Madeira ou da transposição do rio São Francisco – ambas rejeitadas nas conferências – nota-se que as deliberações foram ignoradas pelo Ministério.

A alteração de políticas do Ministério, tendo em vista deliberações da Conferência, para um entrevistado governamental, foi muito restrita, “se aconteceu, foi em pouquíssimos casos” (Entrevista n.º. 14, 14/05/2008). Esta pessoa entrevistada disse que: “quando o ministério coloca em discussão as pautas que estão em ação é para legitimar o que está em andamento” (idem). O redirecionamento de ações do ministério parece ter acontecido em poucos casos, porém para entrevistados da Sociedade Civil e do Governo as deliberações da Conferência têm sido usadas como instrumento de pressão do Ministério do Meio Ambiente em Grupos Interministeriais e outras instâncias (Entrevista n.º. 16, 10/06/2006; Entrevista n.º. 10, 06/05/2008). Nesse sentido, os resultados do processo participativo têm sido utilizados, porém pode-se pensar se o caráter deliberativo é de fato cumprido – tendo em vista o viés consultivo diante das políticas públicas desenvolvidas.

Embora convocada com caráter deliberativo, a Conferência de Meio Ambiente tem a forma consultiva por não redirecionar as políticas do Ministério. Isso foi constatado também quando foi investigada a forma de acompanhamento dos resultados. A

função de acompanhamento seria do Conselho Nacional de Meio Ambiente que, na visão de uma pessoa entrevistada da Sociedade Civil, “tem cumprido seu papel bem aquém das expectativas” (Entrevista n°. 10, 06/05/2008). Assim para a 2ª Conferência foi requerido, por uma câmara técnica do órgão, que o ministério fizesse uma publicação sobre o encaminhamento dado a cada uma das deliberações da etapa nacional (idem).

Do ponto de vista formal, para providenciar o encaminhamento dos resultados, o conselho de secretários do ministério se reuniu ao final de cada conferência e definiu quais deliberações competiam a cada secretaria, que no seu planejamento definiu as ações. No entanto, uma pessoa entrevistada do Governo afirmou que não há cultura de planejamento, nem mesmo de diálogo entre os setores do órgão, assim a implementação de deliberações fica prejudicada (Entrevista n°. 14, 14/05/2008). Na percepção do mesmo entrevistado, o que se viu foi o aproveitamento das deliberações como justificativa para ações em execução, sendo esta a única notícia de utilização das deliberações para a formulação do PPA. E no momento de realizar a publicação dos resultados, “as deliberações foram agrupadas nos programas já em andamento e assim é fácil ter um grande percentual de encaminhamento” (idem). Nota-se que não são confiáveis as estatísticas de encaminhamento, divulgadas pelo Ministério, pela forma como são processadas. Se considerado que a maioria das coisas deliberadas foram encaminhadas, uma pessoa entrevistada da Sociedade Civil percebe que “o que não foi encaminhado são as coisas mais estratégicas, polêmicas ou estruturantes” (Entrevista n°. 10, 06/05/2008). Do ponto de vista da partilha de poder decisório a conferência não foi eficaz, tendo em vista que, para pessoa entrevistada do próprio Governo, “o Ministério não levou em conta o que a Sociedade falou” (Entrevista n°. 14, 14/05/2008).

Percebe-se que, como as proposições eram genéricas e em número excessivo, o acompanhamento dos resultados foi dificultado (Entrevista n°. 11, 09/05/2008). Além disso, não houve um trabalho de devolução dos resultados aos participantes. A publicação realizada após cada Conferência só foi disponibilizada aos participantes da etapa nacional na edição seguinte. Isso diminui a transparência das ações e pode dificultar o acompanhamento e a cobrança dos resultados por parte da Sociedade Civil. Há também dificuldades no que se refere ao encaminhamento das deliberações relacionadas com outros

órgãos. Mesmo que a responsabilidade por esta ação fosse diretamente do gabinete da Ministra, tendo sido as propostas direcionadas a grupos interministeriais, percebe-se que a fragilidade institucional foi a principal causa das dificuldades – apontadas pelo Ministério à Secretaria-Geral da Presidência da República²⁴ – para encaminhar as deliberações, a saber: “poucos recursos financeiros; estrutura pequena do Ministério e do IBAMA; e deficiência na estruturação do SISNAMA”.

Além das fragilidades para o encaminhamento dos resultados, para um entrevistado governamental, há no processo da Conferência de Meio Ambiente elementos que podem gerar retrocessos na ampliação da participação (Entrevista n°. 11, 09/05/2008). Isso se evidencia, em especial, na forma como o debate se estruturou, pois a metodologia não permitiu o aprofundamento, provocando decisões superficiais e dificultando a apropriação da temática pelos participantes. Além disso, a escolha por um formato mais condizente com a proposta poderia dar mais força ao processo e ampliar a motivação pela participação, pois a frustração também parece ter estado presente neste processo. Mesmo com as deficiências, algumas pessoas entrevistadas apontaram importantes funções para a Conferência, em particular no que tange aos potenciais de impactar as ações dos participantes, de formação e de expressão de diferentes pontos de vista.

- “Se o processo fosse mais estruturado poderia impactar mais as ações dos indivíduos e do ministério” (Entrevista n°. 11, 09/05/2008).
- “Na conferência perde-se a oportunidade de um processo educativo” (Entrevista n°. 12, 10/05/2008).
- “A insistência numa metodologia que não permite diálogo não possibilita que os diferentes pontos de vista se expressem” (Entrevista n°. 13, 10/05/2008).

²⁴ Dificuldades extraídas, literalmente, do questionário da pesquisa realizada pela Secretaria-Geral da Presidência da República com coordenadores de conferências.

7. CONCLUSÃO

Esta pesquisa foi realizada pela necessidade de aprofundar a análise do fenômeno de ampliação da participação no Brasil. Partindo da compreensão de diferentes entendimentos sobre a democracia, baseado nas idéias de Dewey – visão bidimensional que fala em modo de vida e auto-governo – percebe-se que ainda está muito distante de ser efetivada a noção de participação plena com partilha de poder decisório entre Estado e Sociedade Civil na formulação de políticas públicas. As dificuldades encontradas para a constituição de espaços públicos não impedem, mas limitam a ampliação da participação.

Ao serem caracterizadas as conferências nacionais no contexto de ampliação da participação no país, foi ressaltado que elas devem ser convocadas como uma das fases de formulação de políticas públicas. No entanto, no ciclo de conferências analisado não foi esta característica que se sobressaiu, dada a fragilidade na implementação das deliberações. Pelas respostas de coordenadoras e coordenadores de conferências à pesquisa da Secretaria-Geral da Presidência da República, nota-se que 81% das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2006 apresentaram dificuldades para o encaminhamento de seus resultados. Isso se deu, em especial, pelo isolamento dos órgãos da administração pública e pela desarticulação interna dos próprios órgãos federais. Não existiram condições institucionais favoráveis para a continuidade do processo participativo com o encaminhamento de resultados.

Assim, certamente a eficácia dos processos ficou comprometida, embora no âmbito desta pesquisa não houvesse condições de verificar qual o grau de implementação das decisões emanadas das conferências. Mesmo sem dados concretos, o fato de boa parte das deliberações serem de responsabilidade compartilhada, somada às dificuldades enfrentadas para a implementação de resultados e à explícita desestruturação estatal para a promoção da participação, permite a afirmação que as conferências, como processos participativos nacionais, foram pouco eficazes na partilha de poder decisório. Percebem-se limites na própria realização da finalidade para a qual foram convocadas as conferências – formulação

de políticas públicas.

A descontinuidade com relação aos resultados acaba também por fragilizar a natureza processual das conferências. Se também são caracterizadas como processos participativos por sua realização pontual – tendo em vista o compromisso formal com o encaminhamento dos resultados – as conferências enfrentam relevante contradição, pois se não existe tratamento adequado às deliberações não se configura o processo no campo da formulação de políticas públicas. Desta forma, as conferências podem até serem consideradas processos por estarem organizadas com o encadeamento de atividades preparatórias, mas sem repercussão efetiva na decisão sobre políticas públicas não seriam plenamente processos participativos, mas sim de mobilização social.

Há também limites na conexão das conferências com outros elementos de um sistema de participação. Embora 50% das conferências realizadas no primeiro mandato do Governo Lula tenham sido convocadas por conselhos nacionais em parceria com ministérios, não foi percebido o protagonismo dos conselhos na cobrança dos resultados desses processos. Em sua maioria, as conferências não se constituíram como instâncias de um sistema de participação institucionalizado com estabilidade suficiente para garantir, por exemplo, uma periodicidade constante na realização dos processos nacionais para formulação de políticas públicas. Assim, a conexão das mesmas com outros elementos de sistemas de participação é fragilizada pela própria inconsistência dos sistemas já estabelecidos.

Desta forma, conclui-se que a partilha de poder decisório em processos participativos nacionais não se efetivou com o ciclo de conferências do Governo Lula. A ineficácia desses processos está muito ligada à incapacidade do Estado para implementar as decisões, mas também pode ser identificado certo imobilismo da Sociedade Civil no acompanhamento dos resultados. Além disso, foi verificada a inexistência de orientação política e coordenação por parte da Secretaria-Geral da Presidência da República dificultando a conexão entre conferências e o encaminhamento de propostas de competência de áreas correlatas (Entrevista nº. 18, 10/06/2008; Entrevista nº. 19, em 20/05/2008).

Mesmo com a avaliação negativa do ponto de vista da partilha de poder decisório e, por conseguinte, da eficácia das Conferências como processos que ampliam a

participação, foram identificados ganhos indiretos. Os processos de mobilização variaram em cada setor, mas mesmo com dificuldades já explicitadas no campo decisório, as conferências se constituíram como espaços de interlocução entre Estado e Sociedade Civil, nos três níveis de governo. Foram oportunidades para explicitação de interesses e conflitos entre sujeitos políticos (Entrevista nº. 18, 10/06/2008). Esse foi o principal ganho das conferências: convocar sujeitos políticos diversos para, em meio ao suposto processo de formulação de políticas públicas, explicitarem posições. A ampliação da interação social pode ter sido um resultado obtido pela realização de Conferências.

O elemento caracterizador das conferências que aponta possibilidades de resultados indiretos é a reunião de sujeitos políticos diversos. Embora não existam dados gerais dos perfis dos participantes no ciclo de conferências para verificar a possível diversidade, a abertura de novos espaços de diálogo entre Estado e Sociedade Civil possibilita a presença de sujeitos políticos diferentes. A inserção de novos sujeitos políticos se nota nas diversas áreas em que se realizaram as conferências, pois muitos dos processos foram direcionados a segmentos sociais específicos. A amplitude dos discutidos – 24 áreas temáticas entre 2003 e 2006 – dá margem ao entendimento que diferentes sujeitos podem ter sido convocados para os processos participativos, embora não garanta que tenham acontecido encontros entre diferentes visões e práticas sociais. É bom ressaltar que a própria setorização pode limitar a capacidade de influência do processo participativo, pois isola as políticas já na sua formulação permitindo a aprovação de deliberações redundantes ou mesmo incompatíveis.

As Conferências são percebidas como “momentos particulares de encontro da sociedade civil com o Estado” (PINTO, 2006:9). A autora tem razão, pois mesmo que as conferências não possam ser enquadradas na definição pura de Habermas sobre esfera pública, pois as características de independência e informalidade não se fazem presentes nesses processos convocados pelo Estado para subsidiarem políticas públicas, elas podem ser investigadas como esferas públicas diferenciadas ou novos espaços públicos.

Nesse sentido, o reconhecimento de novos sujeitos políticos, a ampliação da interação social com o fortalecimento de redes e a socialização política podem ser indicados como ganhos indiretos gerados pela constituição desses novos espaços públicos, mesmo que existam limites e contradições diante da finalidade para a qual existem (Entrevista nº. 18,

10/06/2008; Entrevista n°. 19, em 20/05/2008). O grande impacto dos processos participativos nacionais está ligado ao que surge do encontro das pessoas. São reorientações de práticas sociais e políticas possibilitadas pela interação. Percebe-se, por um lado o fomento de um modo de vida democrático com a ampliação da cultura participativa e da possibilidade de cooperação, por outro lado a não efetivação de auto-governo pela inexistência de real influência de cidadãos e cidadãs nos processos decisórios. Nesse sentido, a democracia estaria fragilizada, pois, em Dewey, modo de vida e auto-governo são duas dimensões indissociáveis.

A democracia vista como modo de vida e auto-governo permite afirmar que não basta aos processos participativos nacionais possibilitarem espaços de encontro e de interação social. Embora contribuam com a incorporação de valores democráticos ao cotidiano – perspectiva do modo de vida em que a política é apenas um dos âmbitos da vida democrática –, não tornam real a partilha de poder na formulação de políticas públicas – noção que aponta o auto-governo como participação plena em processos decisórios.

Assim, para que processos participativos nacionais possam ser considerados referência de democracia centrada na participação é necessária a qualificação dos mesmos possibilitando que diversos sujeitos políticos possam interagir livremente e influenciar, de fato, decisões públicas. No entanto, a desestruturação estatal para a promoção da participação no Brasil explicita limites reais à efetivação da democracia entendida como modo de vida e auto-governo, em especial, pela ineficácia no encaminhamento de resultados gerados em novos espaços públicos que têm como intenção partilhar poder entre Estado e Sociedade Civil.

ANEXO I

Tabela 9: Regulamentação e objetivos das Conferências Nacionais²⁵

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
1ª Aqüicultura e Pesca	Decreto sem nº. 18/08/2003 e Portaria 179/2003	Garantir a participação social na definição das políticas públicas para o setor; identificar os principais problemas relativos aos diversos setores ligados à aqüicultura e pesca; indicar prioridades de atuação da Secretaria Especial de Aqüicultura da Presidência da República - SEAP/PR; elaborar e aprovar o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável da Aqüicultura e Pesca; constituir o Conselho Nacional de Aqüicultura e Pesca CONAP.
1ª Cidades	Lei nº. 10.257, Decreto sem nº. 22/05/2003 e Portaria 170/2003	Propor princípios e diretrizes para as políticas setoriais e para a política nacional das cidades; Identificar os principais problemas que afligem as cidades brasileiras trazendo a voz dos vários segmentos e agentes produtores, consumidores e gestores; Indicar prioridades de atuação ao Ministério das Cidades; Propor a natureza e novas atribuições, bem como indicar os membros do Conselho das Cidades; Propor as formas de participação no processo de formação do Conselho das Cidades; Avaliar programas em andamento e legislações vigentes nas áreas de Habitação, Saneamento Ambiental, Programas Urbanos, Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana, desenvolvidas pelos Governos Federal, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal nas suas diversas etapas, com base nos princípios e diretrizes definidos; Avaliar o sistema de gestão e implementação destas políticas, intermediando a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público-participativa; Avaliar os instrumentos de participação popular na elaboração e implementação das diversas políticas públicas.
1ª Cultura	Decreto	Subsidiar o Conselho Nacional de Política

²⁵ A regulamentação são os decretos presidenciais, portarias dos órgãos responsáveis e resoluções dos respectivos conselhos nacionais. Os objetivos foram extraídos da regulamentação e dos regimentos das Conferências.

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
	5520/2005 e Portaria 180/2005	Cultural e o Ministério da Cultura sobre a elaboração do Plano Nacional de Cultura a ser encaminhado pelo Ministro de Estado da Cultura ao Congresso Nacional; reunir pensamentos, demandas, propostas, necessidades da população brasileira, contribuindo para a realização de amplo diagnóstico da diversidade cultural do País; recomendar aos entes federativos diretrizes para subsidiar a elaboração dos respectivos Planos de Cultura; colaborar com a implantação dos Sistemas Municipais, Estaduais, Federal e Nacional de Cultura; colaborar e incentivar a associação de municípios em torno de planos e metas comuns; elaborar um documento de orientação para formulação de políticas, programas e projetos a ser distribuído para instituições públicas e privadas do País; propor e fortalecer mecanismos de articulação e cooperação institucional entre os entes federativos e destes com a sociedade civil; fortalecer e facilitar o estabelecimento de novas redes de produtores culturais; contribuir para a formação do Sistema Nacional de Informações Culturais; mobilizar a sociedade e os meios de comunicação para a importância da cultura para o desenvolvimento sustentável do País; fortalecer, ampliar e diversificar o acesso da sociedade civil aos mecanismos de participação popular; promover amplo debate sobre os signos e processos constitutivos da identidade e da diversidade cultural brasileira; fortalecer as instituições democráticas e o próprio conceito de democracia no Brasil;
1ª Direitos da Pessoa com Deficiência	Decreto sem nº. 10/10/2005 e Portaria 18/2006	Analisar os obstáculos e avanços da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência.
1ª Direitos da Pessoa Idosa	Portaria 11/2006	Definir as estratégias para a implementação da Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa; Propor articulação entre os órgãos e a divulgação dos instrumentos legais existentes que garantem a implementação dos serviços que devam compor a Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa; Divulgar as ações dos Conselhos dos Direitos do Idoso e difundir as políticas e planos internacionais, nacionais e regionais voltados

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
		<p>para a pessoa idosa, estimulando a participação da sociedade; Constituir espaço de apresentação e articulação de proposições para Construção da Rede Nacional de Proteção e defesa dos direitos da pessoa idosa; Esclarecer o caráter, os princípios, a estrutura e a estratégia de implementação da Rede de Proteção e Defesa à Pessoa Idosa; Renovar o compromisso dos diversos setores da sociedade e do governo com a implementação da Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa; Propor prioridades de atuação aos órgãos governamentais nas três esferas de governo responsáveis pela implementação da Política Nacional do Idoso, e conseqüente Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa; Identificar os desafios à implementação da Rede de Proteção e Defesa da Pessoa Idosa; Deliberar sobre a estratégia de seguimento e de monitoramento das deliberações da I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa e das políticas públicas; Estimular a criação dos Conselhos Municipais e Estaduais ainda não existentes e fortalecer os já instalados.</p>
1ª Economia Solidária	Portaria interministerial nº. 2/2006	<p>Afirmar a Economia Solidária como estratégia e política de desenvolvimento; Debater e propor princípios e diretrizes para a Política Nacional de Economia Solidária; Avaliar a situação e o potencial da Economia Solidária no país, tanto do ponto de vista de sua organização social quanto das políticas públicas desenvolvidas; e Propor estratégias e prioridades para as políticas e programas de fortalecimento da economia solidária.</p>
1ª Educação Profissional e Tecnológica	Portaria 1506/2006	<p>Definir diretrizes para uma política nacional de Educação Profissional e Tecnológica através do diálogo entre os diversos agentes envolvidos, visando a contribuir para o desenvolvimento do país e para a inclusão social; Discutir o papel da Educação Profissional e Tecnológica no desenvolvimento nacional e nas políticas de inclusão social, levando em consideração as realidades regionais; Discutir sobre a atuação da Educação Profissional e Tecnológica na melhoria da competitividade do país na economia global; Propor mecanismos</p>

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
		<p>permanentes de financiamento, visando à manutenção e expansão da Educação Profissional e Tecnológica; Analisar e discutir o pacto federativo e o papel das instâncias governamentais e não governamentais na organização institucional da Educação Profissional e Tecnológica; Propor estratégias operacionais para a Educação Profissional e Tecnológica quanto ao sistema de gestão, à proposta pedagógica, à Educação a Distância, à formação e à valorização dos trabalhadores da Educação Profissional e Tecnológica e Instituir a realização periódica da CONFETEC.</p>
1ª Esporte	Decreto sem nº. 21/01/04 e Portaria nº. 13/2004	Democratizar e propor princípios e diretrizes para a elaboração da política nacional esporte e do lazer.
1ª Medicamentos e Assistência Farmacêutica	Resolução nº. 311/2001 - CNS e Portaria nº. 879/2002.	Debater temas relevantes para este campo específico, propor diretrizes e estratégias para a formulação e efetivação da Política Nacional de Assistência Farmacêutica e Medicamentos visando garantir acesso, qualidade e humanização, com controle social.
1ª Meio Ambiente	Decreto sem nº. de 05/06/2003 e Portaria 359/2003	Mobilizar, educar e ampliar a participação popular na formulação de propostas para um Brasil sustentável; definir diretrizes para consolidar e fortalecer o Sistema Nacional de Meio Ambiente - SISNAMA, instituído pela Lei no 6.938, de 31 de agosto de 1981, como um instrumento para a sustentabilidade ambiental; diagnosticar e mapear a situação socioambiental mediante indicadores, atores sociais, percepções, prioridades.
1ª Políticas para Mulheres	Decreto sem nº. de 18/12/2003	Propor diretrizes para fundamentação do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres a ser apresentado ao Presidente da República.
1ª Povos Indígenas	Decreto sem nº. de 16/03/2006 e Portaria 248	Propor diretrizes para efetivar a política indigenista brasileira, garantindo a participação plena e efetiva dos povos indígenas, considerando as prioridades apresentadas pelos seus delegados nas Conferências Regionais; Propor diretrizes para a política indigenista a ser adotada pelo Estado Brasileiro; Garantir a participação indígena na formulação de

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
		diretrizes de políticas públicas de atenção aos povos indígenas; Propor instrumentos de participação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da política indigenista; Propor mecanismos de garantia da participação indígena na revisão/atualização do Estatuto do Índio. Propor instrumentos que garantam a efetiva participação dos povos indígenas nos fóruns de discussões nacionais e internacionais, conforme estabelecido na Convenção 169/OIT. Dar conhecimento sobre a criação da Comissão Nacional de Política Indigenista, ressaltando a sua importância para a criação do Conselho Nacional de Política Indigenista.
1ª Promoção da Igualdade Racial	Decreto sem nº. de 23/07/2004 e Portaria 53/2004	Construção do Plano Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.
2ª Aqüicultura e Pesca	Decreto 5069/04, Decreto sem nº. de 23/12/2005 e Portarias 416/2005 e 42/2006	Consolidação da política nacional de aqüicultura e pesca.
2ª Cidades	Lei nº. 10.257/2001 Decreto sem nº. de 11/02/2005 e Resoluções nº. 24 e 26	Propor diretrizes para a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, especialmente, sobre as seguintes temáticas: a) financiamento das políticas urbanas nos âmbitos federal, estadual e municipal; b) participação e controle social; c) questão federativa; d) política urbana regional e Regiões Metropolitanas. Propor orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei 10.257 de 2001, especialmente, sobre a elaboração de planos diretores; Recomendar aos Estados e Distrito Federal diretrizes de políticas de desenvolvimento urbano regional; Indicar prioridades de atuação ao Ministério das Cidades; Propor a natureza, a composição e novas atribuições do Conselho das Cidades - ConCidades; Realizar balanço dos resultados das deliberações da 1ª Conferência Nacional e da atuação do Conselho das Cidades; Avaliar o sistema de gestão e implementação da política urbana, tendo por base a relação com a sociedade na busca da construção de uma esfera público-participativa; Avaliar os instrumentos de participação social na elaboração e

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
		implementação das diversas políticas públicas; Deliberar a periodicidade, a convocação e a organização das próximas Conferências Nacionais das Cidades; Apresentar subsídios para a estruturação do Sistema Nacional de Gestão Democrática das Cidades, compreendendo a política de desenvolvimento urbano e suas políticas específicas de habitação; de saneamento ambiental e de trânsito, transporte e mobilidade urbana.
2ª Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Portaria Interministerial nº. 453/2004	Construção da Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde e da Agenda Nacional de Prioridades de Pesquisa em Saúde
2ª Esporte	Portaria 133/2005	Indicar diretrizes para construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer, em consonância com a Política Nacional do Esporte. Consolidar o espaço de diálogo entre o estado e a sociedade; Mobilizar estados e municípios para aperfeiçoar a estruturação institucional e política de esporte e lazer; Promover ampla mobilização, articulação e participação popular em torno da análise do atual Sistema Nacional de Esporte; Avançar na construção do Sistema Nacional de Esporte e Lazer; Consolidar a Política Nacional do Esporte.
2ª Meio Ambiente	sem informação	Construir um espaço de convergência social para a formulação de uma agenda nacional do meio ambiente, por intermédio da mobilização, educação e ampliação da participação popular, com vistas ao estabelecimento de uma política de desenvolvimento sustentável para o País. Firmar a Conferência Nacional do Meio Ambiente como uma instância de tomada de decisões orientadoras das Políticas Públicas Ambientais; Fortalecer o SISNAMA como um instrumento para a construção da sustentabilidade ambiental; Apontar políticas públicas necessárias ao desenvolvimento sustentável de forma integrada para o três níveis da federação –municipal, estadual e nacional; Apontar caminhos para a integração da agenda de desenvolvimento econômico e social e demais agendas das políticas públicas privilegiando a sustentabilidade na utilização dos recursos naturais.

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
2ª Segurança Alimentar e Nutricional	Decreto sem nº. de 03/09/2003	Construção da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional .
3ª Ciência, Tecnologia e Inovação	Portaria 164/2004	Demonstrar como a ciência, a tecnologia e a inovação (CT&I) produzidas no Brasil podem ser usadas como estratégia para promover o desenvolvimento político, econômico, social e cultural do País. Essa demonstração pressupõe: i) uma análise diagnóstica de exemplos de sucesso, de obstáculos e gargalos; ii) a definição de prioridades, novas políticas públicas e novos instrumentos; iii) a formulação de propostas concretas para disponibilizar conhecimento (CT&I) para a sociedade brasileira desenvolver o País.
3ª Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	Portaria 592/2005	Diretrizes nacionais para a implementação da política de gestão do trabalho e da educação na saúde, tendo como referência a Norma Operacional Básica sobre Recursos Humanos do Sistema Único de Saúde (NOB/RH-SUS), ampliando a participação e a co-responsabilidade dos diversos segmentos do SUS na execução dessa política, qualificando o debate e fortalecendo o compromisso nacional nesse campo
3ª Saúde Bucal	Portaria 318/2004	Construção de um Plano Nacional de Saúde que reflita os reais anseios de nossa população sobre suas condições de vida com saúde, em que a atenção em saúde bucal deve estar inserida como uma das prioridades nacionais relacionadas ao setor Saúde.
3ª Saúde do Trabalhador	Portarias Interministeriais nº. 774/2004, 370/2005 e 748/2005	Propor diretrizes para efetivar a ação articulada dos órgãos setoriais do Estado na execução da política definida e para a ampliação e efetivação do controle social .
4ª Assistência Social	Portaria 262/2003	Avaliar a situação atual da assistência social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento. Avaliar a Política de Assistência Social como direito; Avaliar o processo de descentralização político-administrativa da Assistência Social e propor reformulações; Avaliar a implementação da Política Nacional de Assistência Social e propor

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
		reformulações; Avaliar a implementação dos Planos Municipais, Estaduais e Nacional de Assistência Social e propor reformulações; avaliar a qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios prestados; e Avaliar a Política de Financiamento da Assistência Social e propor o seu aperfeiçoamento.
4ª Saúde Indígena	Portaria 963/2005	Avaliar a situação de saúde nos Distritos Sanitários Especiais Indígenas e do Subsistema Indígena no âmbito do Sistema Único de Saúde e propor diretrizes e ações para promover a saúde dos povos indígenas, com controle social.
5ª Assistência Social	Resoluções 111/2005 190/2005	Consolidar um Plano de metas para implementação da Política Nacional de Assistência Social para os próximos dez anos. Consolidar a Política de Assistência Social como direito do cidadão, a partir de discussão e consenso nacional quanto aos 10 direitos de cidadania da LOAS; Construir a maior unidade possível quanto ao conteúdo da Política de Assistência Social entre os entes federativos, gestores, sociedade civil e organizações; usuários e mandatários da proteção social da assistência social; Aprovar um pacto de metas e compromissos entre sociedade civil e entes gestores para consolidar o SUAS no território nacional nos próximos 10 anos; Aprovar o compromisso nacional com a meta decenal SUAS – PLANO 10, com o objetivo de consolidar a condição de gestão plena do SUAS em todos os municípios brasileiros, e fortalecer a condição de gestão do SUAS em todos os Estados brasileiros e Distrito Federal nos próximos 10 anos; Dimensionar os desafios e as medidas necessárias a serem adotadas para que municípios de pequeno, médio, grande porte, metrópoles, Estados, Distrito Federal e União consolidem a condição de gestão básica do SUAS em todo o Brasil; Aprovar o compromisso da Política de Assistência Social, através do SUAS, com o desenvolvimento social do cidadão brasileiro na busca da concretização das metas sociais do milênio e das políticas sociais setoriais, em particular as de seguridade social e as de segurança alimentar e de renda e

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
		cidadania; e Estabelecer diretrizes para a política de Recursos Humanos necessárias para a consolidação do SUAS.
5ª Direitos da Criança e do Adolescente	Resolução 86/2003	Promover ampla reflexão sobre o protagonismo social na implementação do Pacto Pela Paz no contexto das relações Estado e Sociedade. Avaliar a implementação do Pacto Pela Paz nos âmbitos municipal, distrital, estadual e nacional; Possibilitar à sociedade brasileira o conhecimento das propostas e ações do Governo Federal na implementação do Pacto pela Paz; Definir as diretrizes e ações futuras para a implementação do Pacto Pela Paz, reafirmando os compromissos e as estratégias de ações dos integrantes do Sistema de Garantias de Direitos.
6ª Direitos da Criança e do Adolescente	Resolução 103/2005	Reconhecer, valorizar e sobretudo, promover a ampliação da participação e do controle social e do apoio institucional, para consolidação do princípio da PRIORIDADE ABSOLUTA, preconizado na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente. ampliar a participação e o controle social na efetivação das políticas públicas para a criança e o adolescente. Fortalecer a relação entre o governo e a sociedade para uma maior efetividade na formulação, execução e controle das políticas públicas para a criança e o adolescente; Identificar estratégias mais eficientes e qualificadas de intervenção da sociedade, capazes de promover mudanças de maior impacto na situação da infância e da adolescência no Brasil; Promover e qualificar a efetiva participação de crianças e adolescentes na formulação e no controle das políticas públicas; Estimular e garantir a participação da sociedade no processo de elaboração e controle do orçamento voltado para o segmento infanto-juvenil; Inserir, na agenda das políticas públicas, temas referentes à promoção da igualdade e da valorização da diversidade de gênero, raça, etnia, procedência regional, pessoa com deficiência e orientação sexual.
8ª Direitos Humanos	sem informação	sem informação
9ª Direitos Humanos	Resolução	Deliberar sobre a proposta de um Sistema

Conferência Nacional	Regulamentação	Objetivos
	11/2004	Nacional de Direitos Humanos (SNDH). Analisar a situação e identificar os desafios à implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH); Definir o caráter, os princípios, a estrutura e a estratégia de implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH); Renovar o compromisso dos diversos setores da sociedade com a implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH); Propor prioridades de atuação à Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da República; Constituir espaço de denúncia de violação e de apresentação de proposições; Deliberar sobre a estratégia de seguimento e de monitoramento das deliberações da IX Conferência Nacional de Direitos Humanos.
10ª Direitos Humanos	sem informação	sem informação
12ª Saúde	Regimento aprovado na Reunião do Conselho realizada em 04 e 05/06/2003 e alterado na Reunião de 06 e 07/08/2003	Propor diretrizes para efetivar a saúde como direito de todos e dever do Estado, bem como para a consolidação do Sistema Único de Saúde – SUS.

Fonte: Pesquisa documental nos órgãos responsáveis por Conferências

ANEXO II - Lista de entrevistas²⁶:

- Entrevista nº. 1 - Cidades/Governo - realizada por telefone em 13/05/2008.
- Entrevista nº. 2 - Cidades/Sociedade - realizada por telefone em 15/05/2008.
- Entrevista nº. 3 - Cidades/Governo - realizada presencialmente em 03/06/2008.
- Entrevista nº. 4 - Cidades/Governo - realizada presencialmente em 30/06/2008.
- Entrevista nº. 5 - Cultura/Governo - realizada por telefone em 06/05/2008.
- Entrevista nº. 6 - Cultura/Sociedade - realizada por telefone em 13/05/2008.
- Entrevista nº. 7 - Cultura/Governo - realizada por telefone em 20/05/2008.
- Entrevista nº. 8 - Cultura/Sociedade - realizada presencialmente em 06/06/2008.
- Entrevista nº. 9 - Cultura/Governo - realizada presencialmente em 26/06/2008.
- Entrevista nº. 10 - Meio Ambiente/Sociedade - realizada presencialmente em 06/05/2008.
- Entrevista nº. 11 - Meio Ambiente/Governo - realizada presencialmente em 09/05/2008.
- Entrevista nº. 12 - Meio Ambiente/Sociedade - realizada presencialmente em 10/05/2008.
- Entrevista nº. 13 - Meio Ambiente/Sociedade - realizada presencialmente em 10/05/2008.
- Entrevista nº. 14 - Meio Ambiente/Governo - realizada presencialmente em 14/05/2008.
- Entrevista nº. 16 - Meio Ambiente/Governo - realizada presencialmente em 10/06/2006.
- Entrevista nº. 17 - Meio Ambiente/Governo - realizada presencialmente em 26/06/2006.
- Entrevista nº. 18 - Sociedade - realizada presencialmente em 10/06/2008.
- Entrevista nº. 19 - Governo - realizada presencialmente em 20/05/2008.

²⁶ Foi realizado um acordo de não-identificação com as pessoas entrevistadas, por isso não nomeamos aqui cada uma. As entrevistas realizadas por telefone foram apenas com pessoas que não estiveram em Brasília no período da pesquisa.

ANEXO III – Roteiro de entrevistas²⁷

Sobre a iniciativa e a organização da conferência

- De quem foi a iniciativa do processo? Quando e como foi tomada a decisão de realizar a conferência?
- De quem foi a coordenação política do processo? Quais foram os acordos políticos na tomada de decisão para a realização da conferência? Quais acordos com estados e municípios?
- Quais grupos políticos e sociais foram favoráveis à realização da conferência? Houve resistências em alguns setores? Como foi negociado? O grupo se integrou posteriormente?
- Em que área do ministério estava inserida a organização? Havia resistência interna (política ou técnica)?
- Estava previsto um órgão para o acompanhamento dos resultados da conferência?
- Como foi o envolvimento de outros ministérios ou órgãos federais? E do conselho?
- Quais as principais dificuldades para realizar a conferência?
- Quais os benefícios para o governo ao realizar a Conferência? E para a população?

Sobre o público participante

- Quais os principais sujeitos políticos que participaram da conferência? Quais eram esperados?
- Houve alguma discussão da conferência em comissões legislativas?
- O setor empresarial foi envolvido?
- Foi realizada alguma ação para envolver grupos excluídos e pessoas não-organizadas? Existiu um sistema de cotas para negras, negros e mulheres?

Sobre o conteúdo debatido

- Como foram definidos os temas do texto-base? Qual a relevância dos mesmos?
- Qual a importância das deliberações aprovadas?
- Participantes do evento nacional receberam material de discussão previamente?

Sobre a forma de mobilização

- Como foram mobilizados os participantes nos municípios e estados?

²⁷ Esse roteiro foi adaptado diante da forma de envolvimento da pessoa entrevistada com a Conferência em estudo.

- Houve reuniões específicas com delegados governamentais?
- Como a grande mídia e a internet foram utilizadas na mobilização? A página da conferência na Internet fomentou diálogo prévio?
- Qual a metodologia do diálogo no evento nacional? Foi realizada avaliação com os participantes?

Sobre as conseqüências da conferência

- Como foi realizado o acompanhamento dos resultados?
- Houve redirecionamento de políticas do ministério após a conferência?
- Como foram encaminhadas as deliberações de responsabilidade de outros ministérios?
- Foi realizado um relatório e encaminhado aos participantes?
- As deliberações foram consideradas na elaboração do PPA?
- A Conferência cumpriu seu papel/objetivo? Como?

Sobre a atuação da sociedade

- Como você avalia a atuação da sociedade no que tange a capacidade propositiva, as ações de protesto, a tradição associativa, o *advocacy* e a representatividade das organizações participantes?

Sobre a atuação do governo

- Como você avalia a atuação do governo no que se refere aos resultados da conferência, mobilização, espaço de articulação com outras organizações sociais, relevância do debate e encaminhamento dado às deliberações?

Sobre a partilha de poder decisório

- Em que medida as conferências, como processos participativos nacionais, promovem a partilha de poder decisório?
- Pode citar exemplos concretos que demonstre sua opinião no caso em que esteve envolvido?

ANEXO IV

Tabela 10: Elementos de observação para a avaliação de processos participativos

Âmbito	Critério	Elementos de observação
Organização do processo	Acordo	- Aceitação social, política e técnica.
	Transversalidade	- Grau de implicação com diferentes áreas políticas e técnicas. - Existência de espaços para a integração de áreas relacionadas.
	Iniciativa e liderança	- Origem da iniciativa. - Respaldo da liderança.
	Integração ao sistema participativo	- Existência de sistema de participação. - Coordenação entre ações.
	Clareza de objetivos	- Definição de objetivos. - Objetivos como guia do processo. - Resultados coerentes com objetivos.
	Planejamento e recursos	- Existência de planejamento. - Cumprimento do planejamento. - Causas de não cumprimento dos objetivos. - Orçamento destinado ao processo. - Recursos técnicos. - Recursos humanos.

Âmbito	Critério	Elementos de observação
Quem participa	Quantidade de participantes	<ul style="list-style-type: none"> - Destinatários do processo. - Proporção de participantes em relação à população de referência. - Proporção de atores organizados em relação ao total de referência.
	Diversidade	<ul style="list-style-type: none"> - Presença de públicos normalmente sub-representados (mulheres, negros, jovens) e proporção em relação à população total. - Perfil das organizações participantes. - Ausência de algum participante ou organização-chave no processo.
	Representatividade	<ul style="list-style-type: none"> - Forma como organizações escolhem seus representantes - Debates intra-organizacionais para que o representante leve os interesses coletivos. - Momento para fluxo de informações entre representantes e representados. - Fidelidade de discursos dos representantes aos interesses das organizações representadas.
	Grau de abertura do processo	<ul style="list-style-type: none"> - Abertura das etapas do processo para participação da população. - Seleção prévia de participantes. - Restrição aos espaços de decisão.
Sobre o que se participa	Relevância	<ul style="list-style-type: none"> - Tema é da agenda política do governo. - Percepção de participantes e não-participantes sobre a relevância do tema. - Realização de diagnóstico prévio para decisão dos temas a serem colocados em pauta. - Porcentagem do orçamento afetado pelo resultado do processo.
	Capacidade de intervenção do órgão responsável	<ul style="list-style-type: none"> - Competência do órgão responsável na matéria em questão. - Envolvimento de órgãos correlatos.

Âmbito	Critério	Elementos de observação
Como se participa	Diagnóstico participativo	- Envolvimento dos participantes no diagnóstico.
	Capacidade propositiva	- Possibilidade de se fazer propostas.
	Grau de participação	- Percepção dos participantes sobre a profundidade do processo. - Etapas do processo com seus objetivos e resultados.
	Qualidade da informação	Clareza, utilidade e conveniência da informação diante do perfil do público e objetivos do processo. - Acesso à informação para potenciais participantes. - Canais de difusão de informação. - Pluralidade de fontes utilizadas no processo. - Heterogeneidade de visões e opiniões. - Percepções dos participantes sobre a qualidade das informações disponíveis.
	Métodos e técnicas para o diálogo	- Existência de mediadores no processo. - Técnicas utilizadas para facilitar a intervenção de mais participantes. - Sentimento de escuta dos participantes.

Âmbito	Critério	Elementos de observação
Conseqüências do processo	Resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Forma de sistematização dos resultados - Impacto nas políticas públicas, utilidade e adequação aos objetivos. - Percepção dos participantes sobre os resultados atingidos.
	Implementação dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Existência e funcionamento de órgão para acompanhamento da implementação dos resultados - Ratificação institucional por órgão competente. - Grau de implementação dos resultados. - Composição do órgão para o seguimento do processo.
	Devolução dos resultados	<ul style="list-style-type: none"> - Previsão da devolução no planejamento. - Formato da devolução. - Existência de validação dos resultados por parte dos participantes.
	Fortalecimento de relações sociais	<ul style="list-style-type: none"> - Percepção dos participantes sobre a melhora das relações entre si, entre organizações e participantes e entre organizações. - Percepção dos participantes sobre o impacto do processo na relação com o órgão promotor. - Melhora das relações entre órgãos do governo e no órgão promotor entre as áreas envolvidas
	Capacitação	<ul style="list-style-type: none"> - Ocorrência de atividades de capacitação. - Assessoria técnica para a participação. - Percepção dos participantes sobre a capacitação recebida.
	Geração de cultura participativa	<ul style="list-style-type: none"> - Satisfação de participantes com o processo, a utilidade de sua participação e a motivação para voltar a participar.
Fonte: Elaborada a partir de tradução livre e sistematização do trabalho de Anduiza & Maya (2005).		

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABERS, Rebecca. & KECK, Margaret. **Águas turbulentas: instituições e práticas políticas na reforma do Sistema de Gestão de Água no Brasil.** In LUBAMBO, Catia. COELHO, Denilson Bandeira. & MELO, Marcus André. [orgs.] *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo.* Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____ **Representando a diversidade? Estado, sociedade e 'relações fecundas' nos conselhos gestores.** Cadernos do CRH (UFBA), v. 21, p. 99-112, 2008.

ABERS, Rebecca. **Do Clientelismo à Cooperação: governos locais, políticas participativas e organização da sociedade civil em Porto Alegre.** trad. Alberto Lourenço. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XII, nº. 1, 1998, p. 47-78.

ALMEIDA, Carla. **O marco discursivo da "Participação Solidária" e a nova agenda de formulação e implementação de ações sociais no Brasil.** In DAGNINO, E.; OLIVERA, A. e PANFICHI, A. (orgs) "A disputa pela construção democrática na América Latina." São Paulo: Paz e Terra; Campinas-SP: Unicamp, 2006.

AMMAM, Safira Bezerra. **Participação Social.** São Paulo: Cortez & Moraes, 1978. 2ª ed.

ANDUIZA, Eva & MAYA, Sergi de. **La qualitat en la participació: una proposta d'indicadors.** Barcelona: Fundació Jaime Bofill, 2005. [online] Disponível em: <www.fbofill.cat/intra/fbofill/documents/publicacions/405.pdf> Acesso em 20/02/2008.

ASSEMBLÉIA POPULAR. **Carta da Assembléia Popular ao Presidente Lula e ao Povo Brasileiro.** Brasília, 2005. [online] Disponível em: <www.assembleiapopular.com.br/assembleianoticia20.htm> Acesso em: 16/06/2006.

AVELAR, Lúcia. **Participação Política.** In: AVELAR, Lúcia. & CINTRA, Antônio Octávio (orgs.) *Sistema político brasileiro: uma introdução.* Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Fundação Unesp, 2007. 2ª ed.

AVRITZER, Leonardo. **Democracy and the Public Space in Latin America.** Oxford: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, Leonardo & COSTA, Sérgio. **Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina.** Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 47, p. 703-728, 2004.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade.** EURE (Santiago). [online]. vol.28, nº. 84, 2002. p.133-144. Disponível em: <www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008&lng=es&nrm=iso>. Acesso em 22/09/08.

BITTAR, Jorge. (org) **O modo petista de governar.** Caderno especial de Teoria & Debate. São Paulo: Secretaria de Assuntos Institucionais - PT, 1992.

BOBBIO, Norberto. **Dicionário de Política.** Brasília: Ed. UnB, 2004. 12ª ed.

_____. **O futuro da democracia.** São Paulo: Paz e Terra, 2000. 10ª ed.

BOSCH, Eduardo Rombauer van den.; DOUNIS, Sumaya Cristina. & SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Metodologia da 1ª CNC: ampliação e qualificação da participação social na elaboração de políticas públicas.** In: 1ª Conferência Nacional de Cultura 2005/2006: estado e sociedade construindo políticas públicas de cultura. Secretaria de Articulação Institucional do Ministério da Cultura. Brasília: Ministério da Cultura, 2007.

CALABRE, Lia. **Gestão Cultural: análises e perspectivas das propostas da "1ª Conferência Nacional de Cultura"**. Texto não publicado. Fornecido pela autora em 2008.

CAMPANHOLE, Hilton Lobo & CAMPANHOLE, Adriano. **Constituições do Brasil.** 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CAMURÇA, Sílvia Maria Sampaio. **Políticas para as mulheres.** Teoria e Debate. n.º. 66 Abril/Maio/Junho 2006.

CANCLINI, Néstor Garcia. **Culturas Híbridas: estratégias para entrar e sair da modernidade.** 3ª ed. São Paulo: Edusp, 2000.

CUNHA, Marcus Vinicius da. **John Dewey – A utopia democrática.** Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

DAGNINO, Evelina. **Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania.** In Anos 90: política e sociedade no Brasil. São Paulo: Brasiliense, 1994.

DAGNINO, Evelina. **Cultura, Cidadania e Democracia: A transformação dos discursos e práticas da esquerda brasileira.** In: ALVAREZ, Sônia; DAGNINO, Evelina. & ESCOBAR, Arturo. (orgs.) *Cultura e Política nos Movimentos Sociais Latino-Americanos: Novas Leituras.* Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1998.

_____. **Sociedade Civil, Espaços Públicos e Construção Democrática no Brasil: Limites e Possibilidades.** In DAGNINO, Evelina. (org.) "Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil". São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DAGNINO, Evelina; OLIVERA, Alberto e PANFICHI, Aldo. **Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina** In DAGNINO, E.; OLIVERA, A. e PANFICHI, A. (orgs) "A disputa pela construção democrática na América Latina." São Paulo: Paz e Terra; Campinas-SP: Unicamp, 2006.

DAHL, Robert A. **Poliarquia: Participação e Oposição.** São Paulo: EDUSP, 2005.

DALLARI, Dalmo. **Direito de Participação.** In: SORRENTINO, Marcos. (coord.) *Ambientalismo e participação na contemporaneidade.* São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa.** São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

DEWEY, John. **Democracia criativa: a tarefa diante de nós.** [1939] In *Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey (1927-1939).* FRANCO, Augusto de. & POGREBINSCHI, Thamy. (orgs.) Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

_____. **Em busca da grande comunidade.** [1927] In *Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey (1927-1939).* FRANCO, Augusto de. &

- POGREBINSCHI, Thamy. (orgs.) Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.
- DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70**. Rio de Janeiro: APONCS/Relume-Dumará, 1995.
- DOWNS, Anthony. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- ELEY, Geoff. **Forjando a Democracia - A História da Esquerda (1850-2000)**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2005.
- FERREIRA, Lúcia da Costa. **Ambientalismo brasileiro nos anos 1990: crise e oportunidade de mudança social**. In: SORRENTINO, Marcos. (coord.) *Ambientalismo e participação na contemporaneidade*. São Paulo: EDUC/FAPESP, 2002.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 26^a ed. São Paulo: Saraiva, 1999.
- FOLHA DE S. PAULO. **Auditoria sobre ONGs deve ampliar a pressão por CPI**. Matéria publicada em 13/11/2006.
- FRANCO, Augusto de. & POGREBINSCHI, Thamy. (orgs.) **Democracia cooperativa: escritos políticos escolhidos de John Dewey (1927-1939)**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos populares e participação popular**. Revista Serviço Social e Sociedade. n.º. 34 São Paulo: Cortez, 1990.
- _____. **Os Conselhos de Educação e a Reforma do Estado**. In CARVALHO, Maria do Carmo A.A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C (orgs.) *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.
- GOVERNO FEDERAL, 2007. **Seção Participação Social no Portal do Governo Brasileiro**. Disponível em http://www.brasil.gov.br/participacao_popular/publicacoes/conferencias/ Acesso em 13/09/2008.
- GUERESI, Simone. **Participação Social na Política Urbana: a 1ª Conferência Nacional das Cidades**. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília, 2004.
- HABERMAS, Jürgen. **O Conceito de Poder em Hannah Arendt**. In: FREITAG, Bárbara; ROUANET, Sérgio Paulo (Org). *Habermas. Coleção Grandes Cientistas Sociais*. São Paulo: Ática, 1980.
- _____. **Três modelos normativos de democracia**. In: *Lua Nova*, n.º. 36, p. 39-53, São Paulo, 1995.
- HICKMAN, Larry A. & ALEXANDER, Thomas M. **The essential Dewey**. Bloomington: Indiana University Press, 1998.
- HOCHMAN, Gilberto. **Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945)**. In *Educar*, Curitiba, n. 25, p. 127-141, 2005. Editora UFPR. Disponível em <http://calvados.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/educar/article/viewfile/2242/1874> Acesso em 13/09/2008.
- HONNETH, Axel. **Democracia como cooperação reflexiva. John Dewey e a teoria democrática hoje**. In *Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática*

contemporânea. Jessé Souza (org.) Brasília: Editora UnB, 2001.

HOOGHE, Marc & STOLLE, Dietlind (eds.) **Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective**. New York and Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003.

HOUTZAGER, Peter P.; LAVALLE, Adrián Gurza. & ACHARYA, Arnab. **Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo**. In: A participação em São Paulo. AVRITZER, Leonardo. (org.) São Paulo: Editora UNESP, 2004.

IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001**. Rio de Janeiro: IBGE, 2002.

IBGE, **Estimativas de População**. Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_Projecoes_Populacao/Estimativas_2006> e <ftp://ftp.ibge.gov.br/Indicadores_Sociais/Crianças_e_Adolescentes/1997/Caracteristicas_Gerais/Caracteristicas_Gerais.zip>

IPEA. **Objetivos de desenvolvimento do milênio: relatório nacional de acompanhamento**. Brasília: IPEA, 2007.

KECK, Margaret. **PT: A Lógica da Diferença**. São Paulo: Ática, 1991.

KINZO, Maria D'Alva G. **A democratização brasileira: um balanço do processo político desde a transição**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400002&lng=en&nrm=iso>

MAPAS - Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade. **A experiência do Projeto Mapas de monitoramento político de iniciativas de participação do governo Lula**. Ibase. [online] Disponível em: <www.ibase.br/pubibase/media/experiencia.zip> Acesso em 06/03/2006.

MARICATO, Ermínia. & SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. **Uma política urbana participativa**. Teoria e Debate. n.º. 66 Abril/Maio/Junho 2006.

MENEZES, Francisco. **Segurança Alimentar e Nutricional** Teoria e Debate. n.º. 66 Abril/Maio/Junho 2006.

MEC, Ministério da Educação. & MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Relatório Final da I Conferência Nacional Infante-Juvenil pelo Meio Ambiente**. Brasília, 2003.

MIGUEL, Luís Felipe. **Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política**. Revista de Sociologia e Política, v. 25, p. 25-38, 2005. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782004000200005&script=sci_arttext&tlng=pt> Acesso em 20/01/2007.

MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2007. **As Conferências de Saúde ao longo da história**. Disponível em http://portal.saude.gov.br/portal/saude/visualizar_texto.cfm?idtxt=26506 Acesso em 13/09/2008.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. **Relatório de Avaliação do PPA - Exercício 2002**. Disponível em: <www.abrasil.gov.br/avalppa/RelAvalPPA2002/content/av_prog/268/

prog268.htm> Acesso em 24/06/2007.

MONTAÑO, Carlos. **Das “lógicas de Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão.** *In:* Serviço Social e Sociedade, 20, 1999.

MORONI, José. **Participamos, e daí?** *in* Observatório da Cidadania – Textos para Debate. Novembro de 2005. [on line] Disponível em: <www.ibase.br/pubibase/media/Participacao_Moroni.pdf> Acesso em 25/04/2006.

MMA, Ministério do Meio Ambiente. **Conhecimento e Representações Sociais das Unidades de Conservação pelos Delegados da Conferência Nacional de Meio Ambiente 2003.** Secretaria de Biodiversidade e Florestas. Brasília, MMA, 2004.

_____. **Deliberações da II Conferência Nacional do Meio Ambiente.** Brasília: MMA, 2006.

_____. **Ações do MMA para as deliberações da II CNMA.** Brasília: MMA, 2008.

OIDP, Observatório Internacional de Democracia Participativa. **Guia pratica: evaluación de procesos participativos.** [online] Disponível em: <www.oidp.net/pdf/GuiaPracticaEvaluaciondeProcesos.pdf> Acesso em 11/02/2008.

ÓRGÃO GESTOR DA POLÍTICA NACIONAL DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL. **II Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente.** Série Documentos Técnicos, nº. 11, Brasília, 2007.

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

PINTO, Céli. **As Conferências Nacionais no governo Lula: limites e possibilidades da construção de uma esfera pública.** Trabalho apresentado no 3º Congresso Latino-Americano de Ciência Política, 2006.

PINTO, Valeska Peres. **A vitrine do ABC.** Teoria e Debate. [online] Jun. 1988, nº. 3. Disponível em: <www.fpabramo.org.br/td/td03/td3_opinio.htm> Acesso em 26/05/2006.

POGREBINSCHI, T. **A Democracia do Homem Comum: Resgatando a Teoria Política de John Dewey.** Revista de Sociologia e Política, Curitiba. [on line] v. 23, p. 43-54, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782004000200005&lng=en&nr m=iso>. Acessado em: 20/01/07.

PÓLIS, Instituto. **Conferências Municipais.** Boletim Dicas nº. 230, 2005. Disponível em www.polis.org.br/publicacoes/dicas/dicas_interna.asp?codigo=230 Acesso em 15/09/2008.

PT, Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente.** 2002a [online] Disponível em: <www.pt.org.br/site/assets/programadegoverno.pdf> Acesso em 23/02/2006.

_____. **Concepção e Diretrizes do Programa de Governo do PT para o Brasil 2002,** 2002b [online] Disponível em: <www.lula.org.br/assets/diretrizes.pdf> Acesso em 24/02/2006.

_____. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente – Caderno Temático: Meio Ambiente e Qualidade de Vida**, 2002c [online] Disponível em: <www.pt.org.br/site/assets/cadernomeioambiente.pdf> Acesso em 20/06/2006.

PREFEITURA DE BH, 2006. **OP Digital**. Disponível em <<http://opdigital.pbh.gov.br>> Acesso em 06/10/2008.

PUTNAM, Robert D. LEONARDI, Robert & NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 5ª ed.

RAICHELIS, Raquel. **Sistematização: Os conselhos de gestão no contexto internacional**. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Informativo Participação Social**. Dezembro de 2005.

_____. **Informativo Participação Social**. Abril de 2006.

SANTOS, Boaventura de Sousa. & AVRITZER, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático**. In: *Democratizar a Democracia*. Boaventura de Sousa Santos. (org.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JR, Orlando Alves. RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. AZEVEDO, Sérgio de. **Democracia e gestão local: a experiência de conselhos municipais no Brasil**. In: *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revana, Fase, 2004.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo y Democracia**. Madrid: Aguilar, 1968.

SEN, Amartya Kumar. **Democracy as a Universal Value**. *Journal of Democracy* - Volume 10, Number 3, July 1999, pp. 3-17.

SILVA, Filipe Carreira da. **Habermas e a Esfera Pública: reconstruindo a história de uma idéia**. In *Sociologia, problemas e práticas*. [on line] Nº 35, 2001, pp. 117-138. Disponível em: <www.scielo.oces.mctes.pt/pdf/spp/n35/n35a05.pdf> Acessado em: 22/08/08.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

SILVA, Carla Almeida. **Os Fóruns Temáticos da Sociedade Civil: Um Estudo Sobre o Fórum Nacional de Reforma Urbana**. In: DAGNINO, Evelina. [org.] *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

SIMÕES, Júlio Assis. **O dilema da participação popular: a etnografia de um caso**. São Paulo: ANPOCS - Marco Zero, 1992.

SOUZA, Celina. **Sistema brasileiro de governança local: inovações institucionais e sustentabilidade**. In LUBAMBO, Catia. COELHO, Denilson Bandeira. & MELO, Marcus André. [orgs.] *Desenho institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

_____. **Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do**

orçamento participativo. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400010&lng=en&nrm=iso> Acesso em 20/01/2007.

STOLLE, Dietlind. **The Sources of Social Capital.** In *Generating Social Capital: Civil Society and Institutions in Comparative Perspective.* Marc Hooghe & Dietlind Stolle (eds.) New York and Houndmills: Palgrave Macmillan, 2003.

TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil.** In: DAGNINO, Evelina. [org.] *Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil.* São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. **Participação Cidadã no Poder Local: algumas experiências no Brasil.** In: *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã.* São Paulo: Cortez, 2001.

TEIXEIRA, Ana Cláudia Chaves. **O OP em pequenos municípios rurais: contextos, condições de implementação e formatos da experiência.** In: *A inovação democrática no Brasil.* AVRITZER, Leonardo. & NAVARRO, Zander. (orgs) São Paulo: Cortez, 2003.

TESTART, Jacques. **A Força do Debate Público.** In: *Le Monde Diplomatique,* Dezembro de 2004. Disponível em: <<http://diplo.uol.com.br/temas/2004-12,a1039>> Acesso em: 27/09/2008.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América: leis e costumes.** São Paulo: Martins Fontes, 2005. 2ª ed.

UFMG, Universidade Federal de Minas Gerais. **Projeto Democracia Participativa, 2004.** Disponível em <www.democraciaparticipativa.org.br> Acesso em 26/01/2007

VOLPI, Mário. **A democratização da gestão das políticas para a infância e a adolescência.** In: CARVALHO, Maria do Carmo A. & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (orgs.) *Conselhos gestores de políticas públicas.* São Paulo: Pólis, 2000.

WARREN, Mark E. **Democracy and Association.** Princeton: Princeton University Press, 2001.