



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

SAMUEL SANTANA DE PAULO

PARTICIPAÇÃO POPULAR: REPRESENTATIVA OU NÃO?

Rio de Janeiro
2015

SAMUEL SANTANA DE PAULO

DRE 28835009

PARTICIPAÇÃO POPULAR: REPRESENTATIVA OU NÃO?

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Orientadora: Prof.^a Cristina Ayoub Riche.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Cristina Ayoub Riche

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos Suely Souza de Almeida-
UFRJ

Prof. Dra. Maria Aparecida Abreu

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional- UFRJ

Prof. Marilea Venancio Porfirio

Núcleo de Estudos de Políticas Públicas em Direitos Humanos Suely Souza de Almeida-
UFRJ

Dedico este trabalho a Deus, pela saúde, fé e perseverança. A meus pais e irmãos pelo incentivo de sempre na busca de novos conhecimentos. A meus familiares pela torcida e reconhecimento à minha carreira acadêmica. A meus amigos pelo apoio e paciência. Aos meus professores pelo conhecimento adquirido ao longo do curso de graduação.

AGRADECIMENTOS

A Deus pela força e inspiração.

Aos meus pais e irmãos pelo amor que me dedicam.

A minha namorada pela dedicação e apoio.

A meus amigos por todo carinho.

A minha orientadora, Prof.^a Cristina Ayoub Riche pelo esforço e colaboração.

RESUMO

O trabalho objetiva analisar a representatividade da participação social na democracia brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, focando nos casos dos conselhos de políticas públicas e conferências. Foi feito um breve histórico sobre participação social na história da política brasileira, contextualizando os processos de cidadania e direitos, assim como, o processo de conquistas da sociedade civil para a ampliação da democracia brasileira. E ainda um estudo dos espaços de participação social – conselhos e conferências – a partir da Constituição Federal de 1988, examinando em que medida essas instituições democráticas são inclusivas. Por último vamos examinar a repercussão do decreto 8.243/2014, que Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Para a realização desse trabalho foi feita uma abordagem metodológica, de estudo bibliográfico sobre cidadania no Brasil, e também dos mecanismos de participação social durante o atual período democrático, pesquisa de reportagens referentes ao decreto 8.243/2014, além de pesquisa documental sobre as conferências, conselhos e o impacto da participação na proposição legislativa.

Palavras-Chave: Participação Social. Democracia. Cidadania. Conselho. Conferência. Representatividade. Constituição Federal 1988.

ABSTRACT

The paper aims to analyze the representativeness of social participation in Brazilian democracy, from the 1988 Federal Constitution, focusing on cases of policy councils and conferences. A brief history of social participation in the history of Brazilian politics was made, contextualizing the processes of citizenship and rights, as well as the process of achievements of civil society to the expansion of democracy brasileira. E still a study of spaces for social participation - advice and conferences - from the 1988 Federal Constitution, examining to what extent these democratic institutions are inclusive. Finally we examine the repurcurssão the Decree 8,243 / 2014 establishing the National Policy for Social Participation (PNPS) and the National Social Participation System (NHRS). To perform this work, a methodological approach, bibliographic study of citizenship in Brazil, and also the mechanisms of social participation during the current democratic period, reports of research for the Decree 8,243 / 2014 and documentary research on the conference, advice and the impact of participation in the legislative proposal.

Key-words: Social participation. Democracy. Citizenship. Council. Conference. Representativeness. Federal Constitution 1988.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ALERJ - Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
- CF - Constituição Federal
- CNPCT - Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
- CNPI - Comissão Nacional de Política Indigenista
- CNS - Conferência Nacional de Saúde
- CRAS - Centros de Referência da Assistência Social
- GT - Grupo de Trabalho
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- IUPERJ - Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
- LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social
- LOS - Lei Orgânica da Saúde
- PEC - Proposta de Emenda à Constituição
- PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
- PNPS - Institui a Política Nacional de Participação Social
- POF - Pesquisa por Orçamentos Familiares
- PPA - Plano Pluri Anual
- PT – Partido dos Trabalhadores
- SNDH - Sistema Nacional de Direitos Humanos
- SNPS - Sistema Nacional de Participação Social
- SUS - Sistema Único de Saúde
- UBS - Unidades Básicas de Saúde

Sumário

INTRODUÇÃO.....	8
1 FORMAÇÃO BRASILEIRA DE 1889 ATÉ A REDEMOCRATIZAÇÃO	10
2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	16
2.1. Recursos jurídicos que garantem o controle social.....	21
2.1.1. Direito de Petição	21
2.1.2. Direito de Certidão.....	22
2.1.3. Ação Popular	23
2.1.4. Mandado de Segurança Coletivo e Individual	24
2.1.5. Ação Civil Pública	25
2.1.6. Mandado de Injunção	26
3 PRINCIPAIS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGOS EXISTENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	28
3.1. Conselhos de Política Pública, aspectos históricos	28
3.1.2. Conselheiros e conselhos nacionais	31
3.1.3. Perfil dos conselheiros.....	32
3.2. As conferências de políticas públicas.....	40
3.2.1. Desenho institucional das conferências.....	46
3.2.2. Perfil dos participantes	49
3.2.3. Análise das finalidades das conferências nacionais (2003 a 2010).....	56
3.2.4. O impacto das conferências nacionais na produção legislativa do Congresso Nacional	61
4 DECRETOS 8243 E SUAS REPERCUSSÕES.....	69
5 CONCLUSÃO	74
REFERÊNCIAS.....	78

INTRODUÇÃO

O presente trabalho busca analisar a representatividade da participação social na democracia brasileira, a partir da Constituição Federal de 1988, focando nos casos dos conselhos de políticas públicas e conferências. Outros mecanismos de participação como Ouvidoria Pública, Audiências públicas, Consultas públicas, Mesas de negociação ou Mesas de diálogo e Plano Pluri Anuais (PPAs) participativos serão objetos de pesquisa de um futuro trabalho de mestrado.

O trabalho é dividido em quatro capítulos. No primeiro, vamos fazer uma análise da evolução da cidadania e de seus direitos políticos, civis e sociais ao longo do período compreendido entre 1889 e 1985. O segundo capítulo aborda aspectos constitucionais relacionados à cidadania, a garantia e a proteção aos direitos sociais e individuais, além dos recursos jurídicos que garantem o controle social no período pós 1985. O terceiro capítulo trata da institucionalização dos espaços de participação social – conselhos e conferências – a partir da Constituição Federal de 1988, examinando em que medida essas instituições democráticas são inclusivas. O quarto capítulo fala do decreto 8.243/2014, que Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Embora não seja o objetivo do trabalho fazer uma retrospectiva histórica, a forma como o texto está organizado traz um breve histórico sobre participação social na história da política brasileira. Iremos contextualizar os processos de cidadania e direitos, assim como, o processo de conquistas da sociedade civil para a ampliação da democracia brasileira.

Em relação aos conselhos, foi realizada uma breve recapitulação, começando com os conselhos comunitários, criados na década de 70, que tinham por objetivo atuar junto à administração municipal, passando pela década de 80, com os conselhos populares, resultantes da oposição dos setores de esquerda ao regime militar, até a década de 90, quando são criados os conselhos gestores, instrumentos previstos pela Constituição Federal e outras leis, com o objetivo de intermediar a relação sociedade/Estado.

Ainda no capítulo dos conselhos de políticas públicas, buscou-se avaliar o grau de inclusão desses espaços, por grupos historicamente excluídos. Isso foi feito

através de um *survey*¹, aplicado entre 2010 e 2011, envolvendo 21 conselhos e 3 comissões nacionais, em um universo de 767 conselheiros nacionais respondentes.

No que tange às conferências, verificamos os números de eventos realizados durante o mandato de cada presidente pós redemocratização. Logo em seguida foi feita uma descrição do desenho institucional das conferências, para avaliar se o formato desse mecanismo tem potencial de inclusão política e social. Segundo o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), existe uma diversidade de formatos para a realização das mesmas. Sendo assim, nos dedicaremos à descrição do desenho institucional das conferências, que constituem o sistema de deliberação das políticas de saúde e de assistência social.

Nas conferências, o grau de inclusão também foi o foco do estudo. Para isso, usou-se uma pesquisa realizada pelo Ipea em 2011, que entrevistou uma amostra aleatória de 2.200 pessoas, distribuídas por todo o território nacional. Os dados relativos a essa pesquisa com a população em geral, são apresentados conforme o nível ou etapa da conferência da qual o entrevistado informou ter participado.

Inerente ao Decreto 8.243/2014, foram analisados os seus aspectos principais. Após verificarmos esses pontos, passamos para a fase de análise do conteúdo, a partir de notícias encontradas na mídia digital, abordando especificamente o tema aqui tratado.

Utilizou-se, como abordagem metodológica, o estudo bibliográfico sobre cidadania no Brasil, e também dos mecanismos de participação social durante o atual período democrático, pesquisa de reportagens referentes ao decreto 8.243/2014, além de pesquisa documental sobre as conferências, conselhos e o impacto da participação na proposição legislativa.

¹ Pesquisas de opinião pública - envolvem a coleta de dados através de entrevistas aplicadas a uma amostra selecionada da população em estudo, em observância a um protocolo metodológico científico.

1 FORMAÇÃO BRASILEIRA DE 1889 ATÉ A REDEMOCRATIZAÇÃO

A participação social possibilita a superação de mazelas históricas, como as identificadas por Victor Nunes Leal em seu livro “Coronelismo, Enxada e Voto” e por José Murilo de Carvalho em “Cidadania no Brasil. O longo Caminho”.

Para entendermos a complexidade política e social atual, faz-se necessário compreendermos como sua formação foi concebida. O Brasil é um país que desde sua gênese foi marcado pela desigualdade econômica, social e racial. Alguns elementos da nossa formação merecem destaque, como a tradição patriarcal, a superposição do privado em detrimento do público, a economia agrária, o latifúndio, a mão de obra escrava e a exportação de Commodities².

A estrutura agrária do país, segundo Victor Nunes Leal, deu origem a um fenômeno chamado coronelismo.

O “coronelismo” é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil. (LEAL, 1993, p. 20)

No período da República Velha, a população brasileira era predominantemente rural. Os coronéis controlavam e influenciavam a população que orbitava dentro do seu domínio. O controle era exercido pelo seu poder econômico, poder político local, poder de polícia e poder de justiça. O objetivo principal era ter o maior número de pessoas sobre sua influência para que essas lhe garantissem a vitória nas eleições, através do voto de cabresto.

Na arena política, existia uma relação de reciprocidade entre as esferas: Municipal, Estadual e Federal.

[...] de um lado, os chefes municipais e os “coronéis”, que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça. (LEAL, 1993, p 25-26)

O coronelismo era sustentado pela decadência do Estado. A população que vivia nas fazendas se encontrava numa situação de dependência, miséria e ignorância e isso fazia deles alvos fáceis de manipulação e controle político. A manutenção da

² Produtos de baixo valor agregado. São artigos de comércio, bens que não sofrem processos de alteração (ou que são pouco diferenciados), como frutas, legumes, cereais e alguns metais.

decadência no campo era necessária para afastar outras classes do poder. Para isso, era necessário perpetuar as práticas do sistema político vigente e negar direitos aos cidadãos, como afirma Carvalho.

O coronelismo não era apenas um obstáculo ao livre exercício dos direitos políticos. Ou melhor, ele impedia a participação política porque antes negava os direitos civis. Nas fazendas, imperava a lei do coronel, criada por ele, executada por ele. Seus trabalhadores e dependentes não eram cidadãos do Estado brasileiro, eram súditos dele (CARVALHO, 2005, p. 25)

Outro pilar que sustentou a estrutura política da época foi o clientelismo, que pode ser definido como a prática política de troca de favores. Como sujeitos dessa relação temos o coronel, oferecendo a concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções e em troca de apoio político dos seus subordinados – sobretudo na forma de voto.

Em relação à formação do sistema político, Carvalho questiona os erros do processo político que nos levaram a ter um sistema democrático e representativo que já nasce falido, onde a participação popular serve como mero instrumento de ascensão política a qualquer custo.

Os críticos da participação popular cometeram vários equívocos. O primeiro era achar que a população saída da dominação colonial portuguesa pudesse, de uma hora para outra, comportar-se como cidadãos atenienses, ou como cidadãos das pequenas comunidades norte-americanas. O Brasil não passara por nenhuma revolução, como a Inglaterra, os Estados Unidos, a França. O processo de aprendizado democrático tinha que ser, por força, lento e gradual. O segundo equívoco já fora apontado por alguns opositores da reforma da eleição direta, como Joaquim Nabuco e Saldanha Marinho. Quem era menos preparado para a democracia, o povo ou o governo e as elites? Quem forçava os eleitores, quem comprava votos, quem fazia atas falsas, quem não admitia derrota nas urnas? Eram os grandes proprietários, os oficiais da Guarda Nacional, os chefes de polícia e seus delegados, os juizes, os presidentes das províncias ou estados, os chefes dos partidos nacionais ou estaduais. Até mesmo os membros mais esclarecidos da elite política nacional, bons conhecedores das teorias do governo representativo, quando se tratava de fazer política prática recorriam aos métodos fraudulentos, ou eram coniventes com os que os praticavam. (CARVALHO, 2005, p. 43-45)

Os direitos políticos têm uma trajetória complexa e instável, alternando-se entre ditaduras e regimes democráticos. A fase revolucionária iniciada em 1930 dura até 1934, quando a Assembleia Constituinte votou a nova Constituição e elegeu Vargas presidente. Em 1937, o golpe de Vargas, apoiado pelos militares, inaugurou um período ditatorial que durou até 1945. Durante o período compreendido entre 1945 e 1964 temos a primeira experiência que se poderia chamar, com alguma propriedade,

de democrática. A autonomia para votar e a lisura dos eleitores são características desse período. Até que em 1964 a democracia brasileira sofre um duro golpe: a instauração da ditadura militar, período onde muitas conquistas e direitos foram suprimidos. Finalmente em 1985 acontece a redemocratização. Vale destacar que esse período democrático iniciado em 85 é o mais longo de nosso país, chegando a marca de trinta anos.

Após o ano de 1930, inicia-se o processo da revolução burguesa brasileira. Como consequência desse processo o coronelismo entra em decadência. O presidente Getúlio Vargas implementa um projeto político-econômico que privilegiava a emergente burguesia industrial. Houve significativos avanços dos direitos sociais: os proletários foram contemplados com uma legislação trabalhista, previdenciária e sindical; criou-se o Ministério do Trabalho e a Justiça do Trabalho e a implementação do voto secreto foi outra conquista da democracia liberal naquele momento.

Sobre o tema Carvalho afirma:

Se o avanço dos direitos políticos após o movimento de 1930 foi limitado e sujeito a sérios recuos, o mesmo não se deu com os direitos sociais. Desde o primeiro momento, a liderança que chegou ao poder em 1930 dedicou grande atenção ao problema trabalhista e social. Vasta legislação foi promulgada, culminando na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de 1943. A CLT, introduzida em pleno Estado Novo, teve longa duração: resistiu a democratização de 1945 e ainda permanece até hoje em vigor com poucas modificações de fundo. O período de 1930 a 1945 foi o grande momento da legislação social. Mas foi uma legislação introduzida em ambiente de baixa ou nula participação política e de precária vigência dos direitos civis. Este pecado de origem e a maneira como foram distribuídos os benefícios sociais tornaram duvidosa sua definição como conquista democrática e comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa. (CARVALHO, 2005, p. 110)

Mesmo com a ampliação dos direitos sociais, esses direitos estavam condicionados à vontade do Estado de regular sobre novas profissões, via estruturação de um mecanismo de incorporação dos trabalhadores a uma ordem hierarquizada, e exercendo os papéis de centralizador de todas as demandas, de dar estabilidade ao regime político e um lugar para a população na estrutura de governo. Essa interpretação gerou o conceito de “cidadania regulada” por Wanderley Guilherme dos Santos.

Com a queda do Estado Novo (1945), foi restaurado o regime democrático, com a promulgação de uma nova constituição em 1946.

A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu os tradicionais direitos civis e políticos. Até 1964, houve liberdade de imprensa e de organização política. Apesar de tentativas de golpes militares, houve eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Vários partidos políticos nacionais foram organizados e funcionaram livremente dentro e fora do Congresso, a exceção do Partido Comunista, que teve seu registro cassado em 1947. Uma das poucas restrições serias ao exercício da liberdade referia-se ao direito de greve. Greves só eram legais se autorizadas pela justiça do trabalho. (CARVALHO, 2005, p. 127)

Durante a ditadura militar os direitos civis e políticos foram gradativamente suprimidos. Porém, seguindo a tendência do Estado Novo de Vargas, os militares expandiram os direitos sociais, estendendo-os aos trabalhadores rurais.

A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada. (CARVALHO, 2005, p. 163)

O regime militar foi um grande paradoxo, pois ocorreu um grande crescimento econômico e ampliação dos direitos sociais, porém, essas melhorias não eram sentidas na prática pela maioria dos cidadãos, que mesmo com o crescimento econômico, viam as desigualdades aumentarem.

Entende-se, assim, mais facilmente, por que o apoio aos governos militares foi passageiro. O "milagre" econômico deixara a classe média satisfeita, disposta a fechar os olhos a perda dos direitos políticos. Os trabalhadores rurais sentiam-se pela primeira vez objeto da atenção do governo. Os Operários urbanos, os mais sacrificados, pelo menos não perderam seus direitos sociais e ganharam alguns novos. Enquanto durou o alto crescimento, eles tinham mais empregos, embora menores salários. Mas, uma vez desaparecido o "milagre", quando a taxa de crescimento começou a decrescer, por volta de 1975, o crédito do regime esgotou-se rapidamente. A classe média inquietou-se e começou a engrossar os votos da oposição. Os operários urbanos retomaram sua luta por salários e maior autonomia. Os trabalhadores rurais foram os únicos a permanecer governistas. As zonas rurais foram o último bastião eleitoral do regime. Mas, como seu peso era declinante, não, foi capaz de compensar a grande força oposicionista das cidades. (CARVALHO, 2005, p. 191)

Ao avaliarmos os dois primeiros ciclos de cidadania política no Brasil (1889-1930 e 1930-1964), podemos concluir que houve o fim do coronelismo enquanto fenômeno social e político no primeiro ciclo, porém as práticas clientelistas ainda

permaneceram no segundo ciclo, migrando do campo para as cidades. Se antes o voto era visto como um compromisso de confiança e lealdade ao coronel, nesse segundo momento, com a maior liberdade dos indivíduos, o voto passa a ser visto como mercadoria, podendo ser usado para “assegurar privilégios”.

O período de redemocratização marcou o auge da mobilização popular com duas grandes demandas da sociedade: eleições diretas para a Presidência da República e a convocação da Constituinte. A campanha das diretas teve mobilização em todo o país, chegando a 500 mil pessoas no Rio de Janeiro e mais de 1 milhão em São Paulo. Os direitos políticos, civis e sociais foram recuperados e ampliados e sua consolidação veio por meio da Constituição da República de 1988.

Algumas características das relações políticas têm permanecido ou sofreram apenas acomodações necessárias para se ajustar ao tempo e ao regime político vigente. As características citadas aqui são aquelas que fazem com que uma parte da população ainda seja excluída dos seus direitos básicos e das decisões políticas. As mudanças dos regimes políticos de colônia, para império, depois democrático, passando por períodos ditatoriais até voltarmos para regime democrático, só demonstraram a capacidade das elites de manterem o *status quo*, usando como recursos o controle, a cooptação e, quando necessário, a repressão.

Atualmente, mesmo com uma economia voltada para a indústria e setor de serviços, o clientelismo se adaptou para sobreviver no Brasil Urbano. Embora as práticas clientelistas já não estejam associadas à figura do coronel do século passado – dono de um grande latifúndio e com poderes que por vezes se confundiam com os poderes do Estado – elas ainda permanecem, presente na realidade atual. Cada local desenvolveu, de acordo com sua especificidade, a perpetuação de práticas patrimonialistas similares. As ações dos políticos ainda se baseiam no clientelismo e assim vemos serviços básicos sendo objetos de barganha, como escola, rede de água e esgoto, instalação elétrica, asfalto etc. As políticas públicas acabam sendo privatizadas pela verba distribuída diretamente aos parlamentares, ou às secretarias do poder executivo.

Podemos citar o fenômeno das milícias, como uma prática análoga ao coronelismo. Para ilustrar esse argumento, utilizamos como exemplo, na cidade do Rio de Janeiro, uma das milícias mais atuantes na Zona Oeste, conhecida como "Liga da Justiça". Em 2004, Jerominho foi eleito vereador e, em 2006, seu irmão, Natalino Guimarães, venceu a eleição para a Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (Alerj).

Esse grupo tem poder de influência não só sobre o voto da população, como também nos serviços de TV a cabo (gatonet), venda de gás e transportes alternativos (vans). Além de, por vezes, de maneira ilegal, exercer o poder de “justiça” do crime.

Essa breve apresentação do panorama político e social do Brasil, ajuda a entender como as relações políticas estão dispostas nos dias atuais. Sendo assim, podemos concluir que a participação popular no Brasil, diferente de outros países, não foi uma conquista do povo, na verdade ela foi instituída pelo Estado para os cidadãos, sem que esses compreendessem de fato o que ela representava. As classes dominantes se aproveitaram da total carência da população, para se apropriar do poder político e em troca, oferecer a concessão de “favores” – que na verdade são direitos de todos, mas só tem acesso, os que estão sobre a tutela do detentor do poder.³

Pode ser visto portanto que o processo de aprendizado democrático foi lento e gradual. A articulação da população ganha relevância ainda nos anos 30 com a criação dos sindicatos, que eram supervisionados pelo Estado, porém essas instituições padeciam de falta de autonomia. O primeiro momento em que temos a população participando do processo de construção democrática e ampliação da cidadania no Brasil, ocorreu durante as décadas de 70 e 80, nas quais as grandes mobilizações sociais desenharam as mudanças institucionais, reivindicando a democracia participativa. Houve três grupos fundamentais para o processo de democracia participativa nesse período: a Igreja Católica, o “novo sindicalismo” e os grupos de esquerda.

Como desdobramentos dos processos de participação popular, surgem a partir da década de 80, os Conselhos Comunitários e Conselhos Populares; e na década de 90 o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores; e nos anos 2000, os Conselhos e Conferências Nacionais.

³ Parágrafo baseado na interpretação de José Murilo de Carvalho em “Cidadania no Brasil. O longo Caminho”

2 A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Declaro promulgada! O documento da liberdade, da dignidade, da democracia, da justiça social do Brasil! Que Deus nos ajude para que isso se cumpra! (Trecho extraído de Discurso de Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988).

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, veio para atender os anseios de uma população que passou mais de vinte anos sobre a opressão do regime militar. Esse processo se consolidou no ano de 1988, porém desde do final da década de 70 diversos grupos se articularam para derrubar a ditadura. Em 1984 ocorre a última eleição indireta para presidente desse país, o candidato eleito foi Tancredo Neves. Contudo, devido ao seu falecimento – de corrente de problemas de saúde – quem assume em seu lugar é seu vice, José Sarney.

Em 1985, o presidente José Sarney deu início aos debates sobre a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, para elaborar e aprovar o novo texto constitucional.

Segundo Angelo (2010), havia uma disputa entre setores que queriam uma eleição exclusiva para escolher os representantes na Assembleia, enquanto os representantes da bancada do governo queriam transformar o Congresso Nacional na própria Assembleia Constituinte.

Os que defendiam uma eleição exclusiva para a Assembleia Constituinte argumentavam que a nomeação dos deputados e senadores já eleitos como constituintes dificultaria qualquer processo de mudança substancial. Tendo em vista que os mesmos estariam mais comprometidos com seus próprios mandatos, do que com qualquer transformação profunda da estrutura política, econômica e social do país.

Entretanto, a oposição foi derrotada pela ala governista, resultando em um Congresso Nacional, a ser eleito em 1986, como Assembleia Constituinte. E após a consolidação da constituição, os parlamentares voltariam às suas funções normais até o encerramento de seus mandatos.

No dia 01 de janeiro de 1987 a Assembleia Constituinte teve seu início oficial. Composta por 559 membros, sendo 487 deputados e 72 senadores. Durante a elaboração da constituição esteve aberto a possibilidade de propostas de emendas

populares. Angelo (2010) destaca que havia requisitos para essas propostas, as sugestões deveriam ser encaminhadas por intermédio de associações civis e contendo, no mínimo, 30 mil assinaturas manifestando o apoio popular à proposta. Até o encerramento dos trabalhos, a Assembleia Constituinte recebeu mais de 120 propostas de emendas constitucionais nas mais diversas áreas, reunindo cerca de 12 milhões de assinaturas.

Para Rocha (2008) o processo de emendas populares adotado pela Assembleia Constituinte foi uma experiência pioneira no campo da institucionalização da participação da sociedade no âmbito da política nacional. Essa modalidade inovadora permitiu que a sociedade participasse diretamente da construção da Carta Magna.

O presidente da Assembleia Nacional Constituinte, Ulysses Guimarães, em seu discurso na sessão solene de promulgação da Constituição de 5 de outubro de 1988, a nomeou como “cidadã”, fica registrado em seu discurso um novo período democrático e constitucional no Brasil.

A exposição panorâmica da lei fundamental que hoje passa a reger a Nação permite conceituá-la, sinoticamente, como a Constituição coragem, a Constituição cidadã, a Constituição federativa, a Constituição representativa e participativa, a Constituição do Governo síntese Executivo-Legislativo, a Constituição fiscalizadora. (Trecho extraído de Discurso de Ulysses Guimarães em 05 de outubro de 1988).

A participação popular contribuiu com significativas conquistas ao texto constitucional, estabelecendo um caráter democrático e descentralizado sobre a gestão das políticas sociais e, assegurando a participação dos atores sociais interessados na construção dessas políticas.

Estão previstos na constituição mecanismos participação direta, como os referendos, plebiscitos e consultas populares. Além dos mecanismos de democracia participativa, como os conselhos de políticas públicas, as audiências públicas, o debate orçamentário de forma participativa e as conferências públicas.

QUADRO 1 - ARTIGOS CONSTITUCIONAIS DE PARTICIPAÇÃO

<p>Art. 1 Parágrafo único.</p>	<p>Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.</p>
<p>Art. 5</p>	<p>LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;</p>
<p>Art. 14</p>	<p>A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular</p>
<p>Art. 27</p>	<p>§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual</p>
<p>Art. 29</p>	<p>XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado;</p> <p style="text-align: right;">XIII -</p>
<p>Art.37</p>	<p>§3º. A lei disciplinará as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta</p>
<p>Art. 58</p>	<p>O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;</p>

Art. 61	<p>A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.</p> <p>§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.</p>
Art. 194	<p>A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.</p> <p>Parágrafo único. Compete ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:</p> <p>VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.</p>
Art. 198	<p>As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>III - participação da comunidade;</p>
Art. 204	<p>As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:</p> <p>II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.</p>
Art. 206	<p>O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:</p> <p>VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;</p>
Art. 216	<p>§ 1º participação da comunidade na promoção e proteção do patrimônio cultural brasileiro.</p>
Art. 227	<p>§ 1º participação de entidades não governamentais em programas de assistência integral à saúde de crianças e adolescentes.</p>

Fonte: Levantamento a partir da pesquisa do autor.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, foram recepcionadas a Lei da Ação Popular, que é de 1965 (Lei 4717, de 29 de junho de 1965) e a Lei da Ação Civil Pública de 1985 (Lei 7347, de 24 de julho de 1985), ampliaram-se, também, as leis infraconstitucionais que viabilizam o empoderamento popular, tais como, Lei anticorrupção Lei Nº 12.846, de 1º de agosto de 2013.

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

A partir das disposições constitucionais surgiram desdobramentos, como Rocha lista:

- I. A luta pela Reforma Sanitária em articulação com os profissionais de saúde resulta na aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS), que institui um sistema de co-gestão e de controle social tripartite – governo, profissionais e usuários – das políticas de saúde.
- II. A luta pela Reforma Urbana resulta na função social da propriedade e da cidade reconhecida pela atual Constituição, em capítulo que prevê o planejamento e a gestão participativa das políticas urbanas.
- III. A elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, como desdobramento do reconhecimento constitucional da criança como um sujeito de direito em situação peculiar de desenvolvimento e da adoção da doutrina da proteção integral.
- IV. Promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, como resultado do reconhecimento constitucional de que a assistência social é um direito, figurando ao lado dos direitos à saúde e à previdência social. (ROCHA, 2008, p 136).

Após quase vinte e sete anos da nova constituição, podemos dizer que quase a totalidade das políticas sociais brasileiras, contam com espaços institucionalizados de participação social, denominados conselhos, que se configuram como órgãos administrativos colegiados com representantes da sociedade civil e do poder público. Esses conselhos desenvolvem também as conferências nacionais, que são consideradas espaços mais amplos de participação, onde representantes do poder público e da sociedade discutem e apresentam propostas para o fortalecimento e a adequação de políticas públicas específicas.

2.1. Recursos jurídicos que garantem o controle social

Tabela 1 – Recursos jurídicos disponíveis

Recursos	Quem o exerce?	Ante quem?
Direito de petição	Qualquer pessoa	Judiciário, Legislativo e Executivo
Direito de Certidão	Qualquer pessoa	Judiciário, Legislativo e Executivo
Ação popular	Qualquer cidadão	Poder Judiciário
Mandado de segurança coletivo	Partido político, organização sindical, entidade de classe ou associação	Define-se pela categoria da autoridade coatora e/ou pela sua sede funcional
Mandado de segurança individual	Qualquer pessoa	Define-se pela categoria da autoridade coatora e/ou pela sua sede funcional
Ação civil pública	Ministério Público e União, estados e municípios, autarquias, empresas públicas, fundações e sociedades de economia mista, associações que estejam constituídas há pelo menos um ano e que incluam, entre suas finalidades institucionais, a proteção ao meio ambiente, ao consumidor e/ou ao patrimônio histórico e cultural	Poder Judiciário
Mandado de injunção	Qualquer pessoa (física ou jurídica)	Poder Judiciário

Fonte: Levantamento a partir da pesquisa do autor.

2.1.1. Direito de Petição

Os direitos de petição e certidão fazem parte de um conjunto maior, que é o direito de informação pública, no artigo 5º, XXXIII, da CF 88:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Mais à frente a constituição, existe ainda no artigo 37 o princípio da publicidade, que é a extensão do direito à informação. Evidenciando assim que os atos da administração pública devem ser balizados pela transparência, com exceção apenas

para as informações sigilosas que forem imprescindíveis à segurança do Estado e da sociedade.

A Constituição Federal prevê no seu artigo 5º, inciso XXXIV, a, o direito de amplo acesso ao Judiciário, e também ao Legislativo e ao Executivo: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder [...]”.

A petição consiste no direito de pedir algo a alguém. De maneira prática, esse instrumento permite que qualquer pessoa encaminhe formalmente um pedido a qualquer instituição do Poder Público, a fim de que essa, ouça sua reivindicação. A constituição não prevê nenhum formalismo para o pedido, basta somente que esse documento seja escrito, daí o nome petição.

Os pedidos podem tratar de matérias variadas, como reclamações, reivindicações, apresentar pretensões, denunciar abuso de poder de autoridades públicas, denunciar irregularidades e ilegalidades da administração pública. Após obtenção das informações solicitadas, quando necessário, a autoridade responsável deve tomar as providências cabíveis sobre o assunto informado.

2.1.2 Direito de Certidão

O direito de certidão está expressamente garantido no texto constitucional no art. 5º, XXXIV, b, da Constituição: “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: [...] b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal”.

E ainda na lei 9.051/95 que prevê no Art. 1º:

“As certidões para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações, requeridas aos órgãos da administração centralizada ou autárquica, às empresas públicas, às sociedades de economia mista e às fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverão ser expedidas no prazo improrrogável de quinze dias, contado do registro do pedido no órgão expedidor”.

A certidão é um ato administrativo enunciativo e declaratório, que objetiva a defesa de direitos e o esclarecimento de situações de ordem pessoal. Nela estão contidas a certificação ou atestado do fato, constante do conjunto de dados armazenados pela administração pública, ou a emissão de um parecer sobre determinado assunto.

Certidões são cópias ou fotocópias fiéis e autenticadas de atos ou fatos constantes de processo, livro ou documento que se encontre nas repartições públicas. Podem ser de inteiro teor ou resumidos, desde que expressem fielmente o que se contém no original de onde foram extraídas. Em tais atos o Poder Público não manifesta sua vontade, limitando-se a transladar para o documento a ser fornecido ao interessado o que consta de seus arquivos. As certidões administrativas, desde que autenticadas, têm o mesmo valor probante do original, como documento público que são. (Meirelles, 2000, p. 182).

Todas as pessoas podem exercer esse direito, porém por se tratar de um direito subjetivo, cabe ao requerente comprovar alguns requisitos antes da efetivação do seu direito. São eles: legitimidade do propósito, prova do real interesse e não afetar a segurança nacional. Condicionar o direito a certidão tem por finalidade evitar que essa, perca sua função social, além de resguardar as informações de terceiros e evitar pedidos desnecessários aos órgãos públicos.

2.1.3 Ação Popular

Encontra-se no artigo 5º, inciso LXXIII, da Carta Magna:

Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

Quando ao conceito de ação popular, Meirelles define como:

É um instrumento de defesa dos interesses da coletividade, utilizável por qualquer de seus membros. Por ela não se amparam direitos individuais próprios, mas sim interesses da comunidade. O beneficiário direto e imediato desta ação não é o autor; é o povo, titular do direito subjetivo ao governo honesto. O cidadão a promove em nome da coletividade, no uso de uma prerrogativa cívica que a Constituição da República lhe outorga. (Meirelles, 1998, p. 114).

Na lei 4717/65 é elencado quais entidades estão sujeitas a ação popular: a União, o Distrito Federal, os Estados, os Municípios, entidades autárquicas, de sociedades de economia mista e sociedades mútuas de seguro, nas quais, a União represente os segurados ausentes, empresas públicas, serviços sociais autônomos, instituições ou fundações para cuja criação ou custeio do tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades

subvencionadas pelos cofres públicos. Observe que todas as entidades em que o Estado participe, até mesmo as de natureza privada, é passível de controle por este instrumento jurídico.

Essa ação permite ao cidadão uma participação política direta, exercendo a função de fiscalizador dos atos do Poder Público, através da anulação ou a declaração de nulidade de ato ilegal e/ou imoral lesivo à coletividade, quando comprovado o ônus.

2.1.4 Mandado de Segurança Coletivo e Individual

Os mandados de segurança individual e coletivo estão previstos pela Constituição no art. 5º incisos LXIX e LXX, respectivamente:

- LXIX - conceder-se-á mandado de segurança para proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, quando o responsável pela ilegalidade ou abuso de poder for autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do poder público;
- LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:
 - a) partido político com representação no Congresso Nacional;
 - b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

Embora inicialmente pareça se tratar de dois remédios constitucionais distintos e autônomos, possuindo até incisos próprios, devemos tratar mandado de segurança coletivo, como espécie do gênero mandado de segurança. Ambos visam a anulação ou retificação do ato ou omissão da autoridade, que fira ou ameace direito líquido e certo.

Assim, podemos conceituar o mandado de segurança coletivo, segundo a lei 12.016/2009, como sendo o remédio constitucional, que visa proteger direito líquido e certo, não amparado por *habeas corpus* ou *habeas data*, sempre que, ilegalmente ou com abuso de poder, qualquer pessoa física ou jurídica sofrer violação ou houver justo receio de sofrê-la por parte de autoridade, seja de que categoria for e sejam quais forem as funções que exerça. Podendo ser impetrado por partidos políticos com representação no Congresso Nacional, organizações sindicais, entidades de classe ou associações legalmente constituídas e em funcionamento há mais de um ano, em defesa do interesse de seus membros.

A diferença entre as modalidades se dá pelo sujeito ativo e pela extensão no direito tutelado. Enquanto no mandado individual, qualquer pessoa pode fazer uso, visando a proteção de direito individual, vinculado à própria pessoa do impetrante, no

mandado coletivo, apenas os partidos políticos, organizações sindicais e entidades de classes ou associações, são hábitos ao uso. A tutela dos mandados coletivos está definida na lei 12.016/2009 como os direitos transindividuais, de natureza indivisível, de que seja titular, grupo ou categoria de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica básica, e os direitos individuais homogêneos, decorrentes de origem comum e da atividade ou situação específica da totalidade ou de parte dos associados ou membros do impetrante.

2.1.5 Ação Civil Pública

Previsto pela CF 88 e regulamentado pela lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, a constituição trata da matéria no art. 129:

São funções institucionais do Ministério Público:

[...]

III - promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Essa ação objetiva evitar danos ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e qualquer outro interesse ou direito difuso coletivo ou individuais homogêneos.

São sujeitos ativos de tipo de ação, o ministério público, as pessoas jurídicas de direito público interno (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), as entidades paraestatais com personalidade jurídica (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista) e as associações civis, constituídas a mais de um ano, que tenham por finalidade a proteção de interesses difusos e coletivos.

O art. 6º da Lei nº 7.347/1985 diz que “qualquer pessoa poderá e o servidor público deverá provocar a iniciativa do Ministério Público, ministrando-lhe informações sobre fatos que constituam objeto da ação civil e indicando-lhe os elementos de convicção”.

Quando o Ministério Público não estiver sendo parte de um processo, cabe obrigatoriamente a ele o papel de fiscal da lei. Também pode atuar, na fase probatória, requerendo provas, proferindo parecer pela procedência ou improcedência da ação conforme seu entendimento. E ainda, nos casos de desistência infundada ou

abandono da ação por associação legitimada, fica a cargo do Ministério Público ou outro legitimado assumir a titularidade ativa.

2.1.6 Mandado de Injunção

É fundamentado no art. 5º, inciso LXXI, da Constituição Federal de 1988: “conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”.

A Lei nº 8.038/1990, no seu art. 24, diz:

Na ação rescisória, nos conflitos de competência, de jurisdição e de atribuições, na revisão criminal e no mandado de segurança, será aplicada a legislação processual em vigor. Parágrafo único - No mandado de injunção e no habeas data, serão observadas, no que couberem, as normas do mandado de segurança, enquanto não editada legislação específica.

Os artigos 102 e 105 da Constituição Federal tratam da competência para o processamento e conhecimento do mandado de injunção:

Art. 102 – Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I – processar e julgar, originariamente: [...] p) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição do Presidente da República, do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, das Mesas de uma dessas casas Legislativas, do Tribunal de Contas da União, de um dos Tribunais Superiores, ou do próprio Supremo Tribunal Federal.

O Superior Tribunal de Justiça (STJ) também é competente para apreciação do mandado de injunção, competência essa estabelecida no artigo 105, inciso I, da alínea h, da CF:

Art. 105 – Compete ao Supremo Tribunal de Justiça: I – processar e julgar, originariamente: [...] h) o mandado de injunção, quando a elaboração da norma regulamentadora for atribuição de órgão, entidade ou autoridade federal, da administração direta ou indireta, excetuados os casos de competência do Supremo Tribunal Federal e dos órgãos da Justiça Militar, da Justiça Eleitoral, da Justiça do Trabalho e da Justiça Federal; [...]

A competência para o conhecimento e julgamento do mandado de injunção cabe tanto para o Supremo Tribunal Federal, quanto para o Superior Tribunal de Justiça, o que define qual dos dois irá apreciar a causa, será a matéria.

O mandado de injunção é instrumento jurídico para garantir o controle social das omissões dos agentes estatais. Tem como sujeito ativo, qualquer pessoa (física ou jurídica) que se sinta prejudicada pela falta de norma regulamentadora, sem a qual resulte na inviabilidade do exercício de seus direitos, liberdades e garantias constitucionais, ou seja, é para suprir a falta de uma lei. No polo passivo encontrasse o poder público, quando esse deixa de legislar sobre o direito constitucionalmente garantido.

3 PRINCIPAIS ESPAÇOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DIÁLOGOS EXISTENTES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1. Conselhos de Política Pública, aspectos históricos

O Governo Federal define os conselhos como organismos híbridos nos quais se dá a participação de atores do Executivo e de atores da sociedade civil relacionados com a área temática na qual o conselho atua. O formato institucional dos conselhos é ordenado por parâmetros da legislação federal e só então, é definido por legislação local, adotando como princípio a participação de representantes da sociedade civil.

Para Luchmann (2002) os conselhos devem ser instâncias de definição, decisão e controle das principais diretrizes e metas governamentais nas diferentes áreas sociais. Mesmo que isso não seja suficiente para quebrar o monopólio estatal de produção e execução de políticas públicas, podem obrigar o Estado a seguir as diretrizes elaboradas em co-gestão com a sociedade civil.

Para Gohn (2002) a história dos conselhos no Brasil começa com os conselhos comunitários, criados na década de 70, que tinham por objetivo atuar junto à administração municipal. Na década de 80 surgem os conselhos populares, resultantes da oposição dos setores de esquerda ao regime militar. Sua atuação era diversificada. Possuía tanto organismos do movimento popular atuando com parcelas de poder junto ao executivo, como organismos superiores de luta e organização popular, gerando situações de duplo poder, bem como organismos de administração municipal, criados pelo governo, para incorporar o movimento popular ao governo no sentido de que fossem assumidas tarefas de aconselhamento, de deliberação e/ou execução. A reivindicação central desses conselhos eram a participação popular em questões sociais e políticas do país.

No início da década de 90 são criados os conselhos gestores, instrumentos previstos pela Constituição Federal e outras leis, com o objetivo de intermediar a relação sociedade/Estado. A redemocratização marca a participação popular como instrumento fundamental para garantia da cidadania. Leis orgânicas específicas passaram a regulamentar o direito constitucional à participação por meio de conselhos deliberativos, de composição paritária entre representantes do poder Executivo e de instituições da sociedade civil.

Como Avritzer (2006) destaca, a partir da Lei Orgânica da Saúde (LOS), da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), do Estatuto da Criança e do Adolescente e do Estatuto da Cidade, a legislação para regular a participação popular é constituída. O conjunto dessas leis foi responsável por estabelecer diferentes formas de participação, todas elas ficaram conhecidas como conselhos.

Atualmente a Secretária-geral da Presidência da República se relaciona e acompanha 35 conselhos nacionais de políticas públicas e 5 comissões nacionais, que tratam de diversas áreas. Esse dado demonstra que a ideia de ampliar a participação no processo de formulação de políticas públicas pós-Constituição de 88 de fato tem ocorrido, como podemos ver na tabela abaixo:

Tabela 2: Conselhos e Comissões Nacionais

Conselhos Nacionais	Deliberativo Consultivo	Governo Federal	Sociedade Civil	Total de Membros Titulares
1 Conselho Nacional dos Direitos Humanos (CNDH)	*	*	*	*
2 Conselho Nacional dos Direitos do Idoso (CNDI)	Deliberativo	14	14	28
3 Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência (CONADE)	Deliberativo	18	18	36
4 Conselho Nacional dos Direitos da Mulher (CNDM)	Deliberativo e Consultivo	14	23	37
5 Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA)	Deliberativo	14	14	28
6 Conselho Nacional do Esporte (CNE)	Deliberativo	6	17	23
7 Conselho Nacional de Turismo (CNT)	Consultivo	15	39	54
8 Conselho Nacional de Segurança Pública (CONASP)	Deliberativo	11	21	32
9 Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA)	Consultivo	17	36	53
10 Conselho Nacional de Saúde (CNS)	Deliberativo	7	41	48
11 Conselho Nacional de Recursos Hídricos (CNRH)	Deliberativo e Consultivo	20	37	57
12 Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC)	*	*	*	*
13 Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial (CNPRI)	Consultivo	17	23	40
14 Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS)	Consultivo	6	6	12
15 Conselho Nacional de Política Sobre Drogas (CONAD)	Deliberativo	15	13	28
16 Conselho Nacional de Política Energética (CNPE)	Deliberativo	8	2	10

17	Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC)	Consultivo	7	3	10
18	Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP)	*	*	*	*
19	Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA)	Deliberativo e Consultivo	37	66	103
20	Conselho Nacional de Juventude (CONJUVE)	Consultivo	20	40	60
21	Conselho Nacional de Imigração (CNlg)	Deliberativo	9	7	16
22	Conselho Nacional de Educação (CNE)	Deliberativo	2	22	24
23	Conselho Nacional de Economia Solidária (CNES)	Consultivo	19	37	56
24	Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável (CONDRAF)	Consultivo	19	19	38
25	Conselho Nacional de Combate a Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (CNCD)	Consultivo	12	12	24
26	Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (CCT)	Consultivo	13	13	26
27	Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)	Deliberativo	9	9	18
28	Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca (CONAPE)	Consultivo	23	35	58
29	Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT)	Deliberativo	7	8	15
30	Conselho de Relações do Trabalho (CRT)	*	*	*	*
31	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES)	Consultivo	14	90	104
32	Conselho das Cidades (CONCIDADES)	Consultivo	37	49	86
33	Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção (CTPCC)	*	*	*	*
34	Conselho Curador Empresa Brasil de Comunicações	*	*	*	*
35	Conselho Curador do FGTS (CCFGTS)	*	*	*	*
36	Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE)	*	*	*	*
37	Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI)	Consultivo	13	22	35
38	Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI)	*	*	*	*
39	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT)	Deliberativo	15	15	30
40	Comissão Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (CNAPO)	*	*	*	*

Fonte: Levantamento a partir da pesquisa do autor.

* Dados não encontrados.

Como Souza (2011) afirma, um dos impeditivos para as instituições democráticas serem mais inclusivas é a forma de constituição dos órgãos colegiados. Na maioria dos casos, os membros da sociedade civil são escolhidos pelo poder executivo. Isso não só gera a exclusão de grupos com visão de mundo e pensamento político distinto ao do governo, como também traz uma apatia política dos que ali se encontram, pois quando se limita a participação por indicação dos agentes públicos, cria-se uma relação de gratidão e lealdade. Essa estruturação possibilita que as representações indicadas aos conselhos sejam alheias aos grupos sociais que deveriam ser representados naquele espaço.

3.1.2. Conselheiros e conselhos nacionais

O Ipea realizou uma pesquisa sobre os conselhos nacionais, os dados obtidos através dessa pesquisa irão possibilitar uma análise sobre os conselhos nacionais e se de fato eles tem conseguido alcançar os objetivos a eles atribuídos. A coleta dos dados foi feita por meio de um *survey*, aplicado entre 2010 e 2011, envolvendo 21 conselhos e 3 comissões nacionais, em um universo de 767 conselheiros nacionais respondentes.

Para fins de comparação, esses conselhos foram classificados em quatro áreas temáticas de políticas públicas: políticas sociais; garantia de direitos; desenvolvimento econômico; infraestrutura e recursos naturais. A tabela abaixo nos indica a divisão dos conselhos e o número de conselheiros que responderam à pesquisa, por área.

Tabela 3: Proporção de conselheiros participantes da pesquisa por área de política do conselho em que atuam

Área temática	Conselhos	Número de conselheiros	Conselheiros %
Políticas sociais	CNPS, CNPC, CNAS, CNS, Conade, Conaeti, Conanda, CONASP, Conjuve, CNDI, Consea, CDDPH	331	43,2
Garantia de direitos	CNCD/LGBT, CNDM, CNPCT, CNPI, CNPIR	115	15
Desenvolvimento econômico	CNES, CNT, Conape, CONDRAF	140	18,3
Infraestrutura e recursos naturais	Concidades, CNRH, Conama	181	23,6
Total		767	100

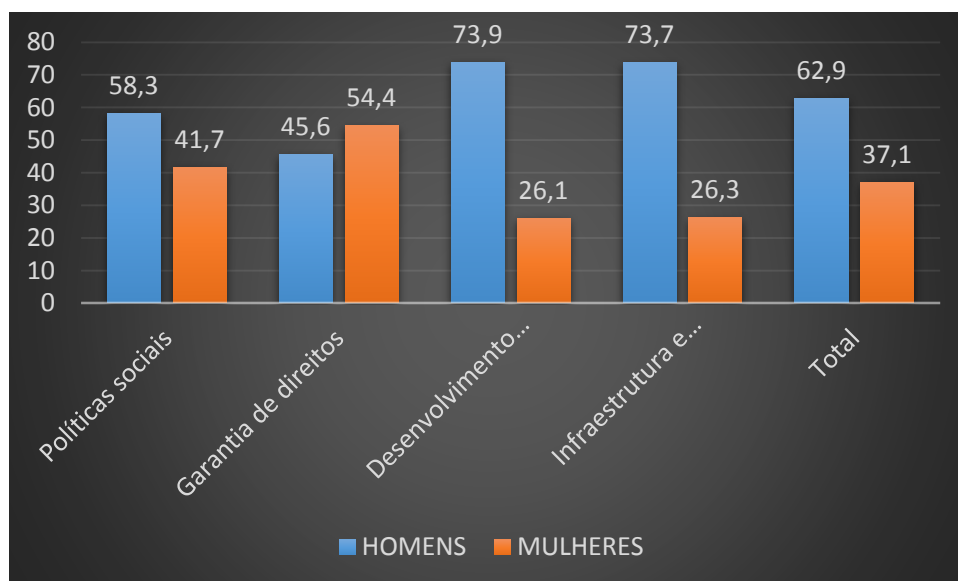
Fonte: Ipea 2012

O primeiro grupo é constituído por conselhos que trabalham com políticas de proteção social. De maneira prática, são as ações do Estado que visam impedir que os cidadãos fiquem em situação de risco social. O público assistido por esses conselhos inclui pessoas socialmente vulneráveis, idosos, crianças, pessoas em situações de invalidez ou dificuldades para o exercício do trabalho. Além de políticas sociais de ampla abrangência, das quais a população, de forma geral, pode se beneficiar: saúde, segurança pública e cultura.

O grupo de garantias de direitos, tratam de políticas de promoção social com o intuito de fomentar oportunidades a grupos populacionais historicamente excluídos ou marginalizados. As ações desse grupo são voltadas para promover a equidade, no sentido de reconhecer igualmente o direito de grupos diferentes. Já os conselhos de desenvolvimento econômico concentram as políticas que lidam com assuntos relacionados ao fomento, regulação, financiamento e estímulo ao desenvolvimento da economia. Por fim, a área de infraestrutura e recursos naturais inclui as políticas voltadas à promoção de infraestrutura (como infraestrutura urbana, saneamento básico, energia elétrica, água, telefone, transporte, entre outros) e à preservação do meio ambiente e dos recursos naturais, bem como seu desenvolvimento sustentável.

3.1.3. Perfil dos conselheiros

Gráfico 1: Distribuição dos conselheiros por sexo segundo a área temática do conselho (%)



Fonte: Ipea 2012

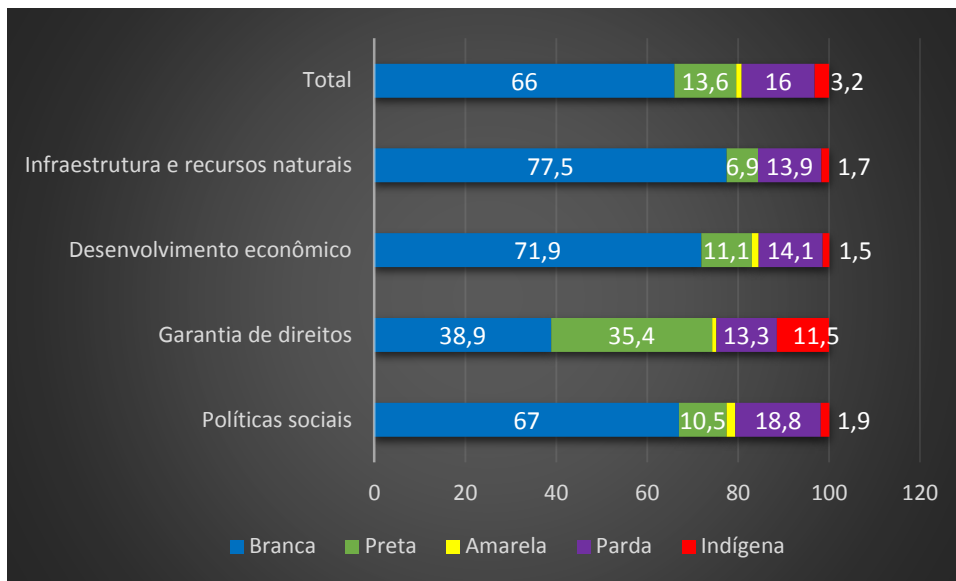
O gênero para nossa análise é um item fundamental, tendo em vista que desigualdade entre homens e mulheres ainda se faz presente atualmente, as mulheres encontram restrições da participação nos espaços da política. Mesmo com a eleição da primeira mulher como Presidente da República no ano 2010, o Brasil ainda é pouco representado por mulheres na política. Essa afirmação pode ser comprovada ao vermos o percentual de representantes femininas na Câmara Federal nas duas últimas eleições, as mulheres eram, em 2010, 8,8% dos 513 deputados – 45 foram eleitas. No ano de 2014, foram eleitas 51 mulheres, ou 9,9% do total de deputados eleitos.

Nesse primeiro item observamos que existe uma participação predominantemente masculina nos conselhos nacionais 62,9% de homens e 37,1% de mulheres. Enquanto no nível municipal, as mulheres têm uma representação maciça, nos níveis estaduais e nacionais a participação vai caindo gradativamente. Esse fato está diretamente associado ao papel da mulher na sociedade, muitas ainda precisam conciliar o cuidado com a família, com outras atividades. Existe uma relação direta entre a esfera participativa e a participação das mulheres. Quanto mais avançada a etapa, menor o número de mulheres participando.

Em relação aos conselhos nacionais, nos conselhos cujos temas eram Desenvolvimento econômico, Infraestrutura e recursos naturais a presença predominante era de homens – mais de 70% nos dois grupos.

Observamos que nos conselhos que tratam de garantia de direitos há uma predominância de mulheres – 54,4% mulheres e 45,6% homens. A maior participação feminina pode ser explicada pelo Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis e Transexuais.

No grupo de conselhos de Políticas Sociais os homens representam 58,3% e as mulheres 41,7%. Nesse grupo a presença das mulheres estão concentradas nos temas relativos a segurança alimentar e nutricional, nos direitos do idoso, na erradicação do trabalho infantil e nos direitos da criança e do adolescente.

Gráfico 2: Distribuição dos conselheiros por raça/cor segundo o tipo de conselho (%)

Fonte: Ipea 2012

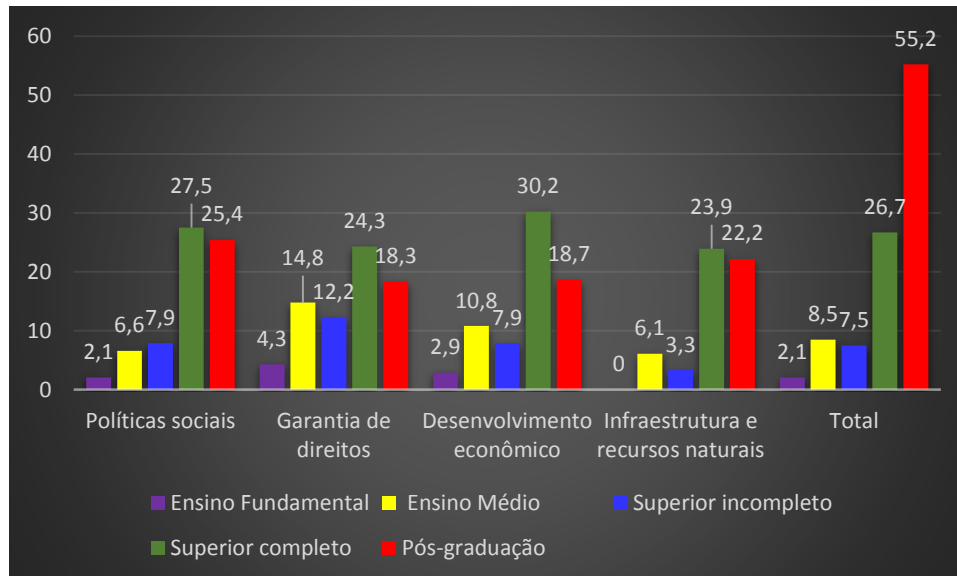
O gráfico acima mostra as respostas dos conselheiros no item por raça/cor, cabe lembrar que a classificação se baseia na declaração dos entrevistados. Em todos os conselhos temos a maior parte dos conselheiros se declarando de cor branca (66%). Os que se consideram pardos representam 16%, os que se declaram negros 13,6%, os amarelos 1,2% e indígenas 3,2%.

Os conselhos de garantia de direitos são os que tem a maior pluralidade de raça/cor. Nestes conselhos, a proporção de brancos declarados é de 38,9%; enquanto 35,4% se declaram de cor preta; e 13,3% se disseram pardos. Também é onde se encontra a maior parcela de indígena 11,5% representante de conselhos. O que pode explicar esses valores é o fato dos conselhos de garantia de direitos contemplarem um público envolvido com a proteção dos direitos de minorias, como negros, povos e comunidades tradicionais. Esses conselhos são os que mais oferecem oportunidade de participação para os grupos em desvantagem social e, conseqüentemente os que mais atendem as suas demandas.

Os conselhos com o tema de Infraestrutura e recursos naturais tem uma predominância de membros brancos, chegando a 77,5% de todos os membros. Os conselhos que tratam de desenvolvimento econômico também têm um valor elevado de representantes que se declaram brancos, nessa área temática eles representam 71,9% de todos os membros dos conselhos. Nos conselhos de Políticas sociais a população que se declara branca é de 67%. O que podemos perceber é que nesses grupos temáticos há uma excessiva representação da população branca, e nenhum

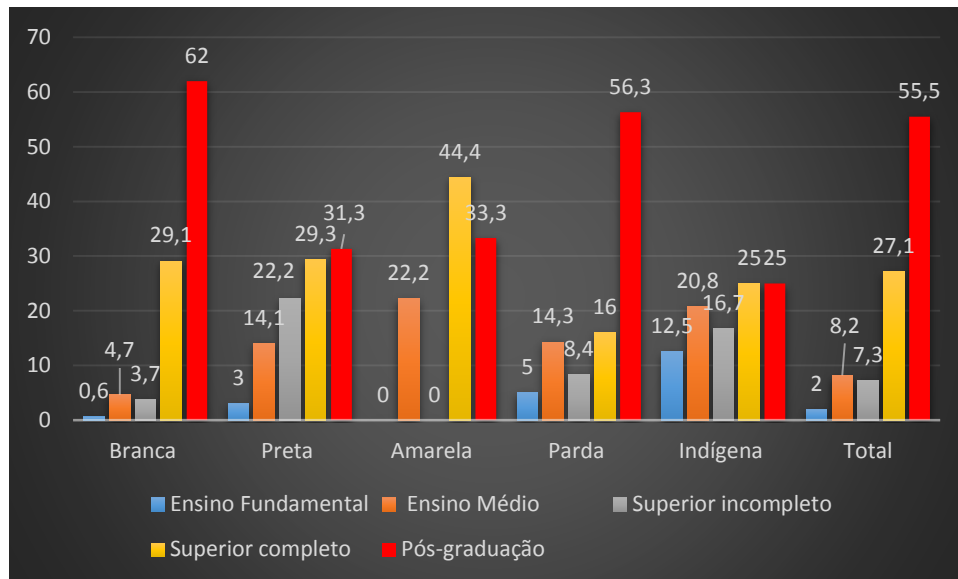
dos grupos temáticos citados acima, a soma dos não brancos chega a 40%. Isso nos mostra uma sub-representação das demais raça/cor nos conselhos.

Gráfico 3 :Distribuição dos conselheiros por nível de escolaridade segundo o tipo de conselho (%)



Fonte: Ipea 2012

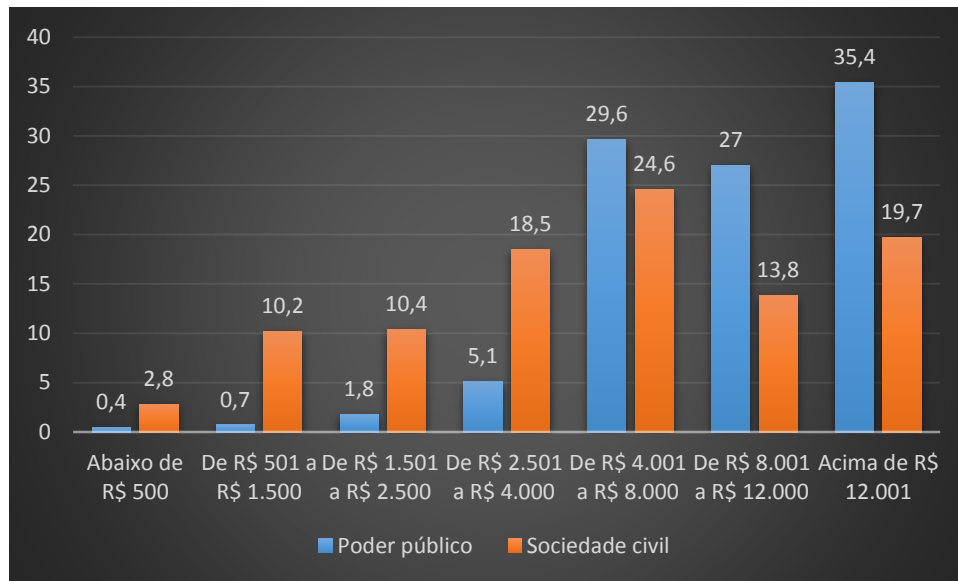
A alta escolaridade dos participantes é a primeira característica que nos chama a atenção no gráfico. Os conselheiros de ensino superior completo e pós-graduação juntos representam 78,9% de todos os conselheiros entrevistados. Ao olharmos para os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011 vemos que o nível de instrução da população brasileira é de 10% de ensino fundamental completo; 24,5% ensino médio completo; 11,5% ensino superior completo (incluindo mestrado e doutorado). É notória a assimetria existente entre a representação dos conselhos comparados a população geral.

Gráfico 4: Escolaridade dos conselheiros segundo raça/cor (%)

Fonte: Ipea 2012

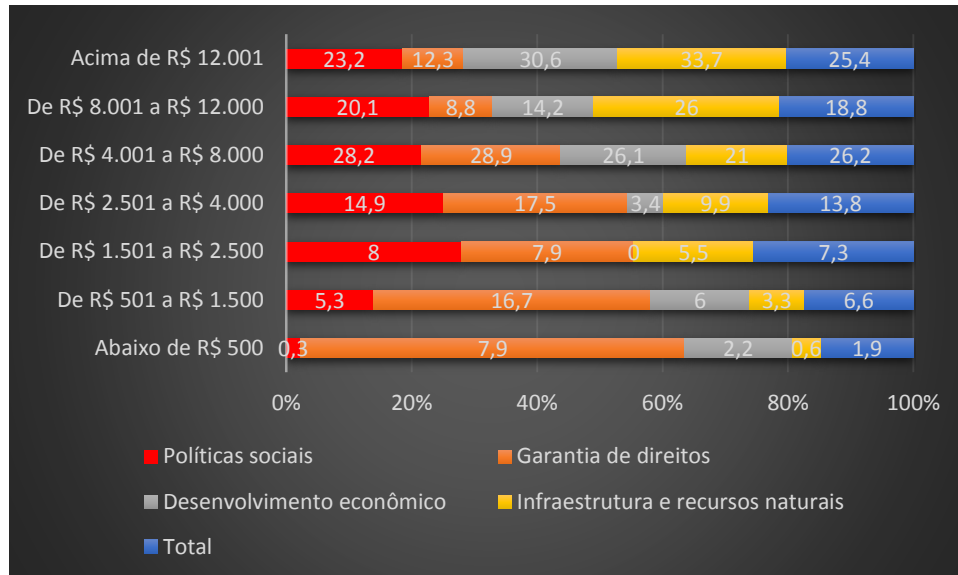
Ao cruzarmos os dados da escolaridade com raça/cor, vemos que 91,1% dos conselheiros que se declararam de cor branca tem no mínimo ensino superior completo. O nível de escolaridade de ensino superior e pós-graduação se mantêm alto entre os conselheiros que declaram sua raça/cor como preta 60,6%, amarela 77,7%, parda 72,3% e indígena 82,1%. Isso nos leva a concluir que independentemente de raça/cor, a escolaridade dos conselheiros apresenta uma média superior à média nacional.

Em relação a faixa etária, a maior concentração está entre indivíduos de 41 a 60 anos que representam 58%; acima dos 60 anos 14%; de 31 a 40 anos 19%; os jovens de 21 a 30 anos representam apenas 9%. Os conselheiros com 41 anos ou mais representam 72% de todos os participantes.

Gráfico 5: Renda média mensal por setor de representação (%)

Fonte: Ipea 2012

A renda familiar dos conselheiros tem uma variação distinta entre os setores: os representantes do poder público, ganham as maiores rendas e os da sociedade civil, têm rendas inferiores em relação aos primeiros, enquanto no poder público 92% dos conselheiros ganham acima de R\$ 2,501,00. Na sociedade civil esse número é de 76,6%. Para auxiliar na interpretação do gráfico acima um outro dado desse mesmo período pode nos ajudar. A renda familiar média no Brasil aferida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), por meio da Pesquisa por Orçamentos Familiares (POF) foi de R\$ 2.763,47. Constatamos aqui uma diferença considerável entre a renda dos conselheiros nacionais – do poder público e sociedade civil – em relação à renda familiar média da população brasileira.

Gráfico 6: Renda média mensal por tipo de conselho (%)

Fonte: Ipea 2012

O gráfico apresenta a renda dos conselheiros de acordo com as áreas temáticas. Nos conselhos de infraestrutura e recursos naturais, 80,7% possuem renda familiar acima de R\$ 4.000,00. Entre estes, parte expressiva situa-se na faixa de renda familiar mais elevada, acima de R\$ 12.000,00.

Nos conselhos de desenvolvimento econômico o alto índice se repete, chegando a contabilizar 70,9% de conselheiros com renda familiar acima de R\$ 4.000,00. Novamente vemos a maior diversidade nos conselhos de garantia de direitos: 30% recebem uma renda familiar até R\$ 2.500,00 e 70%, acima deste valor. É importante destacarmos que na Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) e na Comissão Nacional de Política Indigenista (CNPI) são onde encontramos as menores faixas de renda. Na primeira comissão, 21,1% recebem menos de R\$ 500,00 e 36,8% possuem renda familiar que varia entre R\$ 501,00 e R\$ 1.500,00. Na CNPI, 12,5% recebem menos de R\$ 500,00 e 25,5%, entre R\$ 501,00 e R\$ 1.500,00.

O estudo da composição dos conselhos nacionais nos permitiu aferir se essas instituições são espaços onde grupos sociais historicamente excluídos do processo político formal tem oportunidade de se manifestar, deliberar e participar do processo decisório.

A capacidade de inclusão dos conselhos se mostra deficitária, mesmo que os conselhos tenham mais acessibilidade à participação de grupos à margem do sistema político do que as esferas tradicionais, essa inserção acontece principalmente nos conselhos onde é previsto o direito e/ou acesso destes mesmos grupos. Por exemplo, os conselhos que tem maior participação de negros são ligados a diversidade étnico-racial. O mesmo acontece com as mulheres, índios e outras minorias.

A partir dos dados apresentados podemos concluir que os conselhos são constituídos em sua maioria por membros da sociedade civil; do gênero masculino; que declaram sua raça/cor como branca; pós-graduados; com mais de 41 anos e com uma renda familiar média acima de R\$ 4.000,00. Percebemos que as desigualdades políticas são reproduzidas em instituições participativas.

Na classificação por gênero, verificamos que os conselhos são mais inclusivos que a Câmara Federal, mas ainda há uma predominância masculina. Um outro fator a se destacar é a variação de acordo com os tipos de conselhos, as áreas temáticas “Garantia de Direitos” e “Políticas Sociais” são aquelas em que a inclusão de mulheres é maior e apresentam distribuição de gênero mais equilibrada; já as áreas de “Infraestrutura e Meio Ambiente” e “Desenvolvimento Econômico” são majoritariamente preenchida por homens.

Em relação a escolaridade, os representantes dos conselhos possuem uma escolaridade muito maior que a média nacional – 81,9% dos conselheiros com pelo menos ensino superior completo, e 55,2% possuem pós-graduação. A alta escolaridade foi um dado encontrado entre os conselheiros brancos e não brancos, homens e mulheres, e entre conselheiros do poder público e da sociedade civil.

A renda foi um outro elemento que se distanciou da média nacional, enquanto a média da renda familiar brasileira no período era de R\$ 2.763,47. Os conselheiros com renda familiar acima de R\$ 4.000,00 correspondem a 70,4% do total. Os com renda acima de R12.000,00 no poder público somam 35,4% e na sociedade civil 19,7%. Esse dado revela o alto poder aquisitivo dos conselheiros.

Se por um lado o perfil dos conselheiros nacionais indica uma prevalência elitista desse espaço, com renda e escolaridade substancialmente superior à média da população brasileira, por outro lado, ao analisarmos de forma desagregada, vemos experiências que mostram uma perspectiva distinta. Enquanto os conselhos da área de Desenvolvimento Econômico e os de Infraestrutura e Meio Ambiente mostram uma manutenção do *status quo*, os conselhos de garantia de direitos e de políticas sociais,

mostram uma composição mais plural e diversificada, sendo mais inclusivos em relação à população que esteve historicamente fora dos espaços de poder e decisão: mulheres, negros, menos escolarizados e com rendas mais baixas. A variação entre os conselhos reforça a necessidade de se combater as desigualdades, uma vez que grupos marginalizados encontram menos espaço em conselhos que abordam temas relacionados ao poder econômico.

As forças das elites políticas também não desaparecem com a criação dos espaços democráticos, pelo contrário, elas se adaptam e se reconfiguram em novas formas de ação e de discurso. A ocupação dos espaços democráticos por grupos políticos reforça e concentra ainda mais o poder nesses grupos.

Apesar das limitações, os conselhos têm sido uma alternativa de participação política mais ampliada, quando comparadas a outros canais de relação política entre Estado e sociedade. Por isso, sua manutenção e aperfeiçoamento são necessários para avanço da democracia e da participação no Brasil.

3.2. As conferências de políticas públicas

As conferências nacionais surgem no governo de Getúlio Vargas, em 1941. A criação foi encampada por Gustavo Capanema, no Ministério da Educação e Saúde Pública, que tinha como objetivo formular e implantar políticas nacionais. Com isso, foi instituída a Conferência Nacional de Saúde (CNS), que deveria reunir periodicamente delegações de todos os estados em um fórum nacional para discutir os temas de saúde pública. Contribuindo assim, com o governo federal na produção de conhecimento sobre a área e orientando na execução de serviços locais, na decisão sobre concessão de auxílios e subvenções federais.

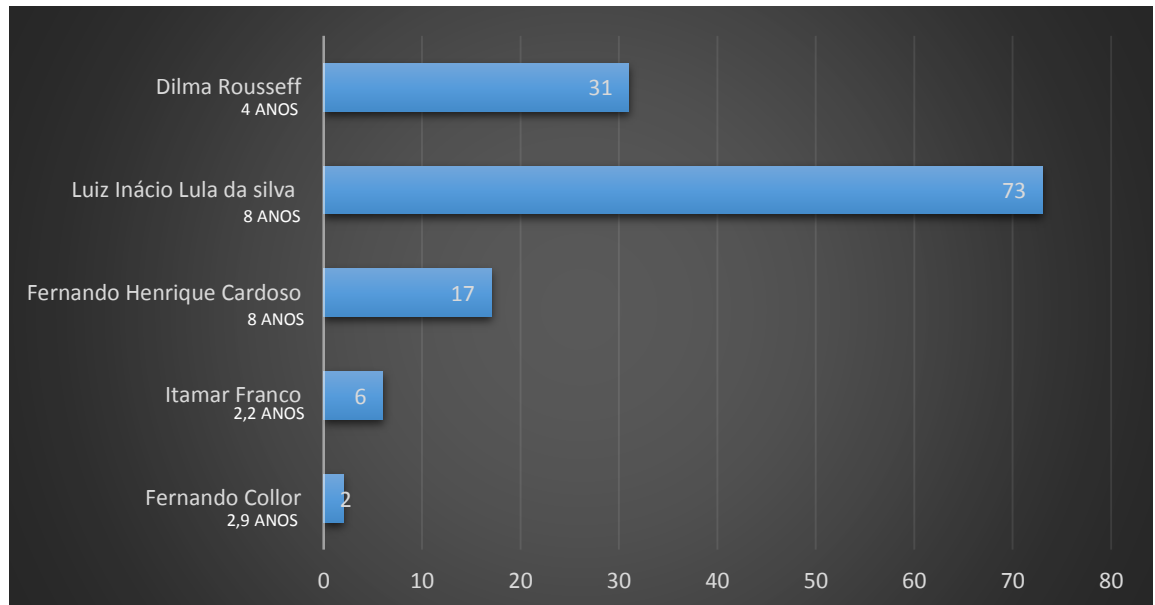
O Governo Federal define conferência nacional como “espaços de interlocução do Estado e da sociedade civil e simbolizam a ampliação da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas”. No decreto Nº 8.243, que institui a Política Nacional de Participação Social, em seu artigo segundo as conferências são definidas como “instância periódica de debate, de formulação e de avaliação sobre temas específicos e de interesse público, com a participação de representantes do governo e da sociedade civil, podendo contemplar etapas estaduais, distrital, municipais ou regionais, para propor diretrizes e ações acerca do tema tratado”.

O termo conferência é muito genérico, pois a mesma pode ser realizada em diferentes formatos, por isso, é necessário usarmos uma definição com os objetivos e finalidades. O Instituto Pólis (2005) formulou os seguintes itens como conferência, que usaremos como referência para o presente trabalho:

- 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. (SOUZA, 2011, p 42)

Podemos notar a existência de mecanismo de formulação e avaliação de ações estatais. Além de uma valorização dos diversos atores sociais, que juntos, em um espaço público, fomentam discussões sobre as temáticas propostas, para a partir daí desenvolver soluções. Também é importante destacarmos a conexão de mecanismo de participação com outros de um sistema participativo, como no caso dos conselhos. E ainda o caráter contínuo das conferências, não se limita apenas às atividades ou eventos, pois em geral desenvolvem-se ao longo do tempo e não pontualmente. Temos então elementos próprios das conferências: constituem-se como uma etapa da formulação de políticas públicas; reúnem sujeitos políticos diversos; conectam-se com outros mecanismos de participação; e desenvolvem-se como um processo participativo.

Da sua criação até o ano de 2014 foram realizadas 144 conferências nacionais. Entre 1941 e 1988, foram realizadas 13 no Brasil, 12 na área de saúde e 1 em Ciência, Tecnologia e Inovação. A redemocratização (1985) do país, após 21 anos de ditadura militar, representa um marco histórico para a participação social. Podemos verificar um processo de crescimento e evolução desta importante ferramenta de participação democrática.

Gráfico 7: Conferências realizadas após a redemocratização

Fonte: Levantamento a partir da pesquisa do autor.

Durante o mandato de 2 anos e 9 meses do presidente Fernando Collor, foram realizadas somente 2 conferências. Logo em seguida encontram-se o governo Itamar Franco, com 6 conferências realizadas em 2 anos e 2 meses de mandato. Fernando Henrique Cardoso durante os 8 anos em que comandou a nação foi responsável por 17 conferências. Houve um aumento significativo durante o período compreendido entre 2003 e 2010. Só nesse período foram realizadas 73 conferências em 40 temas diferentes e 70% dos processos ocorreram pela primeira vez. A atual presidente da república, Dilma Rousseff, no seu primeiro mandato já contabiliza 31 conferências, sendo que cinco conferências foram realizadas pela primeira vez durante esse período.

O Governo Federal afirma que durante os doze anos do Partido dos Trabalhadores (PT) a frente do poder Executivo Federal, ocorreram 104 conferências, abrangendo 45 áreas setoriais, em níveis municipal, regional, estadual e nacional e mobilizando cerca de oito milhões de pessoas no debate de propostas para as políticas públicas. Esse aumento expressivo no número de conferências demonstram a importância desse instrumento de participação social adotada por esses Governos.

No período governador por Fernando Collor são realizadas duas conferências na área da saúde, um tratando genericamente do tema e outra especificamente sobre

saúde mental. No decurso do governo de Itamar houvera seis novos temas abortados em conferências, todos ligados a áreas de saúde – saúde bucal, saúde indígena, saúde do trabalhador, gestão do trabalho e educação na saúde, ciência, tecnologia e inovação em saúde, e segurança alimentar e nutricional. Enquanto chefe de Estado, Fernando Henrique acrescentou mais três novos temas – assistência social, direitos da criança e do adolescente, além de direitos humanos – aqui podemos perceber um apontamento para uma ampliação de temas conferenciais.

Mas é no governo Lula que há uma ampliação substancial dos temas e um aumento expressivo no número de conferências. A presidente Dilma manteve a tendência do seu antecessor, como destaque ficam as seis conferências inéditas – Conferência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social, Conferência Nacional de Emprego e Trabalho Decente, Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, Conferência Nacional Sobre Migrações e Refúgio e 1ª Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio.

Na tabela podemos observar os temas tratados em conferências.

Tabela 4: Conferências Nacionais: distribuição de temas por governos

GOVERNO	TEMA	Quant. Conf.	Quant. Temas
Fernando Collor	Saúde Saúde Mental	2	2
Itamar Franco	Saúde bucal (1993) Saúde indígena (1993) Saúde do trabalhador (1994) Gestão do Trabalho e Educação na Saúde (1994) Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde (1994) Segurança Alimentar e Nutricional (1994)	6	6
Fernando Henrique Cardoso	Assistência social (1995, 1997, 2001) Direitos da criança e do adolescente (1997, 1999, 2001) Direitos humanos (1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002) Saúde (1996, 2000) Saúde indígena (2001) Saúde mental (2001) Segurança alimentar e nutricional (1994)	17	7
GOVERNO	TEMA	Quant. Conf.	Quant. Temas

	Aprendizagem Profissional (2008)		
	Aquicultura e pesca (2003, 2006, 2009)		
	Arranjos Produtivos Locais (2004, 2005, 2007, 2009)		
	Assistência social (2003, 2005, 2007, 2009)		
	Cidades (2003, 2005, 2007)		
	Ciência, tecnologia e inovação (2005, 2010)		
	Ciência, tecnologia e inovação em saúde (2004)		
	Comunicação (2009)		
	Comunidades Brasileiras no Exterior (2008, 2009)		
	Cultura (2005)		
	Defesa Civil e Assistência Humanitária (2010)		
	Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário (2008)		
	Direitos da Criança e do Adolescente (2003, 2005, 2007, 2009)		
	Direitos da Pessoa com Deficiência (2006, 2008)		
	Direitos da Pessoa Idosa (2006, 2009)		
	Direitos humanos (2003, 2004, 2006, 2008)		
	Economia Solidária (2006)		
	Educação (2010)		
	Educação Básica (2008)		
Luiz Inácio Lula da silva	Educação Escolar Indígena (2009)	73	40
	Educação Profissional Tecnológica (2006)		
	Esporte (2004, 2006)		
	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2008)		
	Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde (2006)		
	Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente (2003, 2006, 2009)		
	Juventude (2008)		
	Medicamentos e assistência farmacêutica (2003)		
	Meio-ambiente (2003, 2005, 2008)		
	Políticas Públicas para as Mulheres (2004, 2007)		
	Povos Indígenas (2006)		
	Promoção da igualdade racial (2005, 2009)		
	Recursos Humanos da Administração Pública Federal (2009)		
	Saúde (2003, 2008)		
	Saúde Ambiental (2009)		
	Saúde bucal (2004)		
	Saúde do trabalhador (2006)		
	Saúde indígena (2005)		
	Saúde MENTAL (2010)		
	Segurança alimentar e nutricional (2004, 2007)		
	Segurança Pública (2009)		

GOVERNO	TEMA	Quant. Conf.	Quant. Temas
Dilma Rousseff	Arranjos Produtivos Locais (2011, 2013)		
	Assistência Social (2011, 2013)		
	Assistência Social (2013)		
	Assistência Técnica e Extensão Rural (2012)		
	Cidades (2013)		
	Comunidades Brasileiras no Exterior (2013)		
	Cultura (2013)		
	Desenvolvimento Regional (2013)		
	Desenvolvimento Rural Sustentável (2013)		
	Direitos da Criança e do Adolescente (2012)		
	Direitos da Pessoa com Deficiência (2012)		
	Direitos da Pessoa Idosa (2011)		
	Direitos Humanos (2014)		
	Economia Solidária (2014)		
	Educação (2014)	31	29
	Emprego e Trabalho Decente (2012)		
	Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais (2011)		
	Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente (2013)		
	Juventude (2011)		
	Meio Ambiente (2013)		
	Migrações e Refúgio (2014)		
	Políticas de Promoção da Igualdade Racial (2013)		
	Políticas para as Mulheres (2011)		
	Proteção e Defesa Civil (2014)		
	Saúde (2011)		
	Saúde do Trabalhador (2014)		
	Saúde Indígena (2013)		
Segurança Alimentar e Nutricional (2011)			
Transparência e Controle Social (2012)			

Fonte: Levantamento a partir da pesquisa do autor.

As conferências têm um papel fundamental na construção das políticas públicas, através da inclusão da sociedade civil nos processos de análise das problemáticas e na apresentação de soluções, nesse sentido, Souza (2011) as considera como “processos participativos que reúnem, com certa periodicidade, representantes do Estado e da sociedade civil para a formulação de determinada política”. Esse formato permite ao Estado ouvir os diversos segmentos da sociedade acerca dos seus interesses e os impactos que podem causar determinada decisão para então, tomar decisões que contemplem a maior parcela possível dos interessados.

As conferências de maneira geral são convocadas com caráter consultivo ou deliberativo pelo poder executivo em cada nível de governo, através de decreto que traz o tema do debate e órgão responsável pela organização do processo. Se prevista por lei, o próprio conselho setorial pode fazer a convocação da conferência. Cabe ao órgão responsável publicar portarias contento a comissão organizadora, objetivos, período e forma de realização.

A partir de 2003 as conferências adotam um formato congressual. Isso resultou na realização de etapas municipal e estadual, para só então acontecer a etapa nacional. Buscando atender a necessidade da maior integração entre as Unidades da Federação, através de sistema deliberativo integrado. O caráter participativo e a integração das etapas passando pelos municípios, estados e federação sinalizam para uma maior participação política da sociedade, contemplando as especificidades de cada região. Porém, é necessário avaliar com um olhar crítico para esta modalidade de democracia participativa. Devemos observar se a parcela excluída socialmente das decisões políticas conseguem fazer uso dessa ferramenta para exposição dos seus problemas e na propositura de soluções.

Outra evolução nesse processo foi a respeito dos participantes, se em um primeiro momento os membros eram os representantes do governo, especialistas e pessoas de notório saber, após 88 as organizações da sociedade civil têm seu espaço assegurado em todas conferências, em proporção variada, de acordo com as diretrizes dos eventos.

3.2.1. Desenho institucional das conferências

Entender o desenho institucional das conferências nos proporciona insumos para analisarmos o potencial de inclusão política e social desse mecanismo. Existe uma diversidade de formatos para a realização das mesmas (IPEA). Sendo assim, vamos focar na descrição do desenho institucional das conferências, que constituem o sistema de deliberação das políticas de saúde e de assistência social.

A convocação é realizada por ato do Poder Executivo federal (decreto presidencial ou portaria do ministro titular da política setorial a ser tratada), em alguns casos os conselhos nacionais participam da convocação. Depois é realizado o ato contíguo, que é a divulgação do tema que orientará a conferência, o período de sua realização e as regras relacionadas às etapas estaduais e municipais e ao

preenchimento das vagas para participantes da conferência nacional. O objetivo dessa primeira parte é organizar o processo de participação em suas diferentes etapas até a conferência nacional.

Na segunda etapa, os conselhos nacionais ou membros do governo federal instituem um segundo conjunto de regras, específicas para a deliberação da conferência em si, o chamado regimento interno. A primeira atividade de uma conferência nacional é a discussão e aprovação do regimento interno. Vale destacar que a atividade de aprovação do regimento interno pelos próprios membros da conferência demonstra que os participantes estão em certo grau de igualdade entre os participantes, tornando as deliberações mais legítimas.

As conferências nacionais servem como modelo para as etapas estaduais e municipais. As conferências municipais são convocadas pelos chefes do poder local ou de forma coordenada com o conselho municipal, tendo como referência o tema e os objetivos elencados para a conferência nacional.

Os cidadãos são convidados a participar de reuniões preparatórias que antecedem a conferência municipal. Os espaços utilizados normalmente são onde ocorrem a própria política pública, como as Unidades Básicas de Saúde (UBS) e os Centros de Referência da Assistência Social (Cras). A duração dos eventos normalmente é de até dois dias, durante a realização são oferecidas atividades reflexivas acerca da temática, com a participação de convidados que conheçam o assunto tratado, que expõem para aos participantes seu conhecimento. E ainda é feita uma avaliação quanto desempenho da política municipal para a área tratada em suas diretrizes e ações. Nesta etapa, denominada local, regional ou distrital, são eleitos delegados que representarão o bairro, o distrito ou a região administrativa na Conferência Municipal, usualmente em número proporcional à população residente.

Nas reuniões ou assembleias preparatórias todos os indivíduos têm direito a voz e ao voto, garantindo os princípios da liberdade e da igualdade a todos participantes. Porém, a partir da conferência municipal só tem direito a voto os delegados, que são eleitos por seus pares nas assembleias preparatórias. Nesta fase encontramos um mecanismo de representação, apesar de necessário para viabilidade das conferências, a eleição de delegados para representação vai de encontro ao modelo de democracia direta. Por outro lado seria inoperável um modelo onde todos participassem de todas as decisões, isso demonstra uma limitação desse sistema. A eleição de delegados ocorre por uma autoapresentação voluntária, onde todos os

participantes podem se candidatar ao cargo de delegado, o que mais uma vez assegura o princípio da liberdade e da igualdade. Entretanto, existem participação de pessoas, da sociedade civil ou militantes partidários que possuem algum vínculo ou trajetória na área, normalmente esses se destacam entre os demais e acabam se elegendo. Mais uma vez a efetividade se coloca à prova. O objetivo da realização das conferências é empoderar extratos sociais excluídos de outros espaços de representação e/ou participação. Contudo precisamos observar se esses espaços são ocupados pelos extratos sociais excluídos ou por movimentos sociais já articulados.

Após as reuniões ou assembleias preparatórias, os delegados eleitos iniciam seus trabalhos aprovando o regimento interno que orientará a deliberação na conferência. A duração das conferências municipais varia de acordo com o tamanho do município. Durante o evento ocorrem apresentações abordando o tema da conferência, proferidas por especialistas ou estudiosos do tema. O objetivo nesse estágio é propiciar aos participantes um conhecimento detalhado do tema, que irá ajudar em suas reflexões e possíveis deliberações.

São criados grupos de trabalho (GT's) que discutem e deliberam acerca de propostas relacionadas ao tema e subtemas da conferência. Essas ideias serão balizadoras para que os gestores possam formular a política pública da área debatida. Após o término dos debates em grupos, as decisões de cada grupo são levadas para votação numa plenária final, onde todos os delegados participam. Nesse momento são decididas as deliberações que integrarão o relatório final da conferência, que será encaminhado ao gestor municipal e ao conselho estadual. O relatório comporá o documento da próxima etapa – a conferência estadual. A última atividade da conferência municipal é eleger os delegados para a conferência estadual, conforme os critérios estabelecidos no regimento interno.

As conferências estaduais e nacionais seguem uma estrutura semelhante, porém, podemos destacar algumas diferenças significativas em cada nível (municipal, estadual e federal): conforme avançam os níveis, aumentam o número de participantes e a duração dos eventos, por conta do número de participantes e pelo escopo tratado. Os gastos para realização do evento se tornam mais elevados na medida que há um número maior de participantes, por um período mais longo, com deslocamentos mais distantes. Os gastos de transportes, estadia e alimentação dos delegados são custeados pelo poder público. A dotação orçamentaria para a

realização desse tipo de evento é um indicador relevante para verificar importância dos processos participativos na gestão governamental.

Os dois exemplos usados para ilustrar o desenho institucional das conferências são de caráter deliberativo. Elas vão do nível local até o nacional, esse modelo tem como ponto favorável um recorte que se inicia com os problemas dos bairros com questões que interferem no cotidiano dos cidadãos, o que motiva os indivíduos a se interessarem e participarem, em contrapartida os gestores têm um *feedback* dos usuários da política pública, eles apontam as falhas e propõem soluções, esse formato amplia o potencial de participação e em certa medida existe uma partilha de poder. A crítica fica em relação a efetividade das ações propostas nos relatórios finais de cada conferência, os gestores não são obrigados a seguir as decisões tomadas nos eventos, o que pode gerar um trabalho sem finalidade para toda uma cadeia de esforço intelectual coletivo.

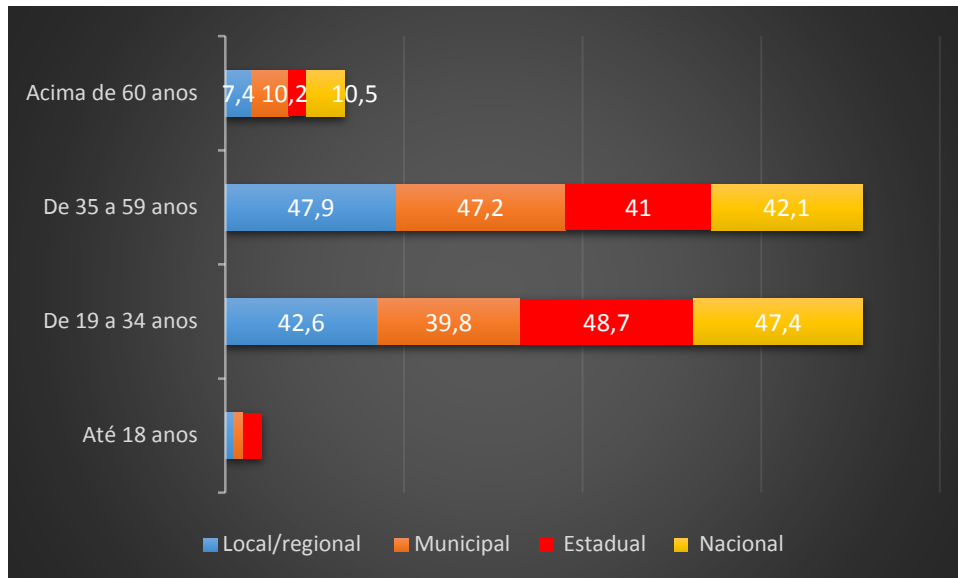
3.2.2. Perfil dos participantes

Ao analisarmos o perfil dos participantes será possível identificar se todos estratos sociais estão conseguindo ter acesso a esse canal interativo do Governo com os cidadãos. A pesquisa utilizada foi realizada pelo Ipea, em 2011, e entrevistou uma amostra aleatória de 2.200 pessoas, distribuídas pelos 27 estados brasileiros. Os dados relativos a essa pesquisa com a população em geral são apresentados conforme o nível ou etapa da conferência da qual o entrevistado informou ter participado ou ter participado mais ativamente, quando esteve em mais de uma.

A pesquisa detectou que 41,8% dos entrevistados já tinham ouvido falar de conferências, mas apenas 143 deles (6,5%) participaram de alguma, sendo 36,2% no nível local/distrital/regional, 41,5% no municipal, 15% no estadual e 7,3% no nacional. Aqueles que não participaram alegaram como principais motivos para não fazê-lo a falta de tempo (34%), a falta de interesse por política (28%) e não ter sido convidado a participar (25%), sendo que 23,8% deles informaram que gostariam de participar futuramente. Apenas 2,1% alegaram não ter condições financeiras para participar, ou seja, uma parcela muito pequena dos pesquisados alega especificamente sua condição social como motivo da não participação, o que é confirmado pela informação

de que a maioria dos que participaram (88,8%) o fizeram mesmo sem apoio financeiro algum.

Gráfico 8: Participantes por faixa etária e nível/etapa de conferência - Em %



Fonte: Ipea 2011.

Segundo a pesquisa realizada é possível concluir que há uma concentração de participantes das conferências entre 19 e 59 anos, em todos os níveis de governo. Os jovens menores de dezoito anos têm uma participação baixa nas etapas local, municipal e estadual, chegando a não ter representação na escala nacional. Já os idosos têm uma representação expressiva, uma hipótese para esse grau de participação possa ser a Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa.

Tabela 5: Participantes por sexo e nível/etapa de conferência - Em %

Gênero	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Masculino	50	41,7	43,6	52,6
Feminino	50	58,3	56,4	47,4
Total	100	100	100	100

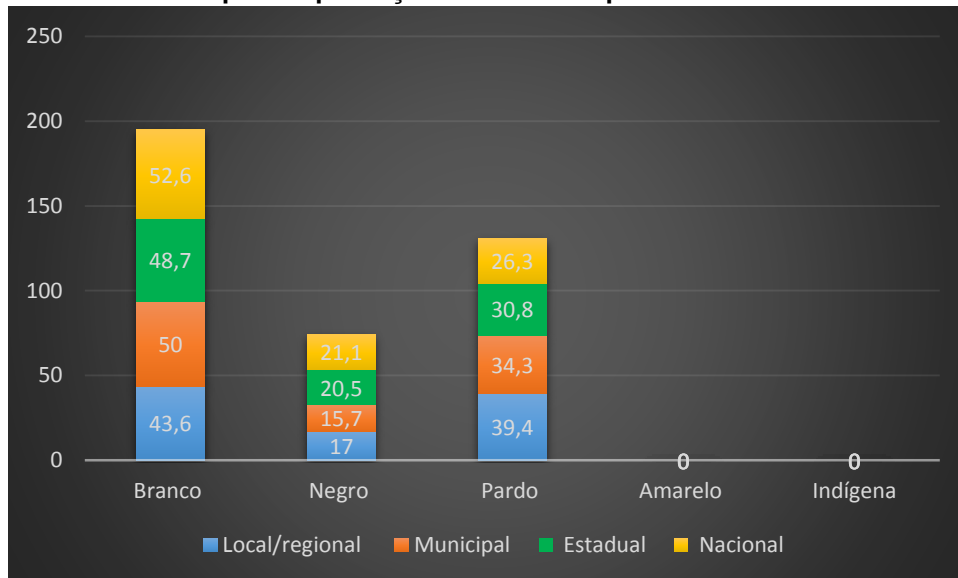
Fonte: Ipea 2011.

Como já dito no capítulo sobre os conselhos, o fator gênero para nossa análise é fundamental, devido as desigualdades evidenciadas entre homens e mulheres, as mulheres ainda encontram restrições da participação nos espaços da política.

Em relação as conferências, podemos observar que a participação das mulheres é maior nas etapas municipal e estadual, 58,3% e 56,4% respectivamente, enquanto no nível nacional elas representam apenas 47,4%, e levamos em consideração que a população feminina no Brasil segundo o IBGE é de 51%, podemos concluir que nos níveis municipal e estadual as mulheres de representação acima da faixa da população geral. Mas ainda existe uma defasagem de participação na etapa nacional.

Para analisarmos esse gráfico faz-se importante olharmos para os dados do último censo (2010), nele constatamos que a população branca é de 47,7%; parda 43,14%; preta 7,6%; amarela 1,05%; indígena 0,46%. O fator raça/cor também é um relevante indicador para traçarmos o perfil dos participantes de conferências.

Observamos que na etapa municipal existe equilíbrio entre brancos 50% e negros e pardos, que juntos somam 50%. Já no nível estadual há uma pequena margem de superioridade de negros e pardos, que juntos representam 51,3%. Mas na etapa nacional os brancos somam 52%, enquanto negros e pardos 47,4%. Esses dados nos mostram que a inclusão de negros e pardos de fato tem acontecido. As duas primeiras etapas (municipal e estadual) seguem a tendência da população geral. Todavia, na etapa nacional a população branca se sobressai. Uma hipótese que pode justificar esse fenômeno é fator escolaridade, por isso, esse será o próximo item analisado.

Gráfico 9: Participantes por raça/cor e nível/etapa de conferência -Em %

Fonte: Ipea 2011.

Obs.: A inexistência de dados para amarelos e indígenas decorre do tipo de pesquisa realizado e não de sua efetiva ausência nas conferências.

A escolaridade tem sido apontada como o principal fator de mobilidade social, produzindo efeitos políticos importantes – o aumento do nível de escolaridade que está associado a maior participação política dos cidadãos, que passam a ter uma maior conscientização dos seus direitos e deveres cívicos. A educação é o principal instrumento para romper com as estruturas política e social atual. Mello (1994) acredita que:

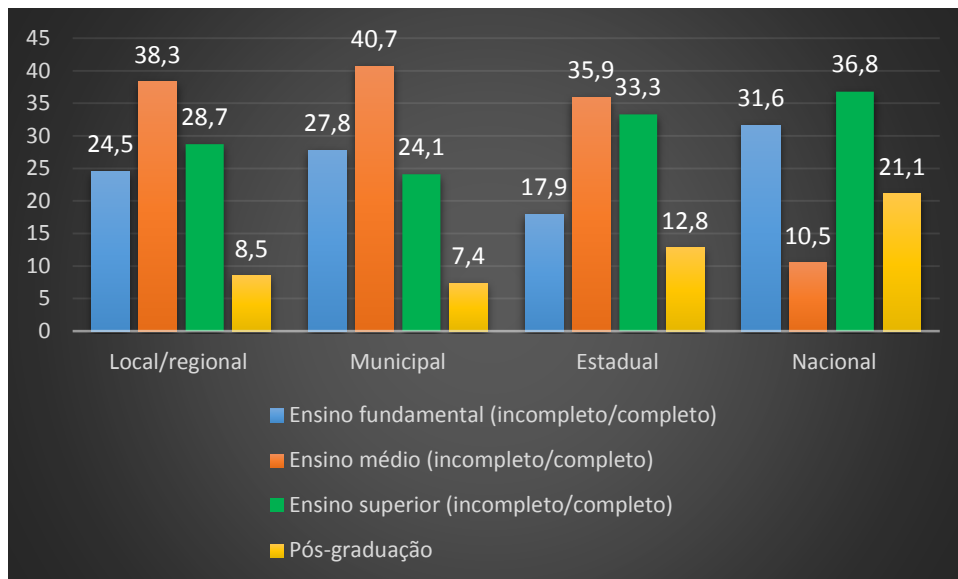
A educação é convocada, talvez prioritariamente, para expressar uma nova relação entre desenvolvimento e democracia, como um dos fatores que podem contribuir para associar o crescimento econômico à melhoria da qualidade de vida e à consolidação dos valores democráticos (Mello, 1994, p. 31).

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010), a situação das pessoas ocupadas no Brasil, caso da maioria dos entrevistados na pesquisa, é de 7,7% delas sem escolaridade, 42% com ensino fundamental (32,6% incompleto e 9,4% completo), 33,7% com nível médio (6,7% incompleto e 27% completo) e 16,1% com nível superior (5% incompleto e 11,1% completo).

Podemos observar que os participantes com nível médio reduziram gradativamente desde a etapa municipal (40,7%) até a etapa nacional (10,5%). Já os participantes do ensino fundamental aumentaram de 27,8% na etapa municipal para 31,6% na nacional e os de nível superior passaram de 24,1% para 36,8%, enquanto

os de pós graduação passaram de 8,5% para 21,1%. É possível concluir que a escolaridade se mostra significativa quando se trata das escalas, com maior participação de pessoas com nível superior e pós-graduação no nível nacional. Enquanto nas etapas local, municipal e estadual há uma predominância de participantes com escolaridade fundamental e média.

Gráfico 10: Participantes por nível de escolaridade e nível/etapa de conferência



Fonte: Ipea 2011.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) relativa aos anos de 2008 e 2009 informa que 58,6% das pessoas em idade ativa estavam ocupadas (IBGE, 2010). Ao se constatar o percentual de pessoas ocupadas que participam das conferências verifica-se que ele é superior ao da população em geral em todas as escalas – Municipal 75,9%, Estadual 89,7% e Nacional 89,4%. Os empregados de carteira assinada e os trabalhadores autônomos juntos têm representação de 54,2% na etapa local, 46,3% na municipal, 53,8% na Estadual e 52,6% na nacional.

Tabela 6: Participantes por ocupação e nível/etapa de conferência

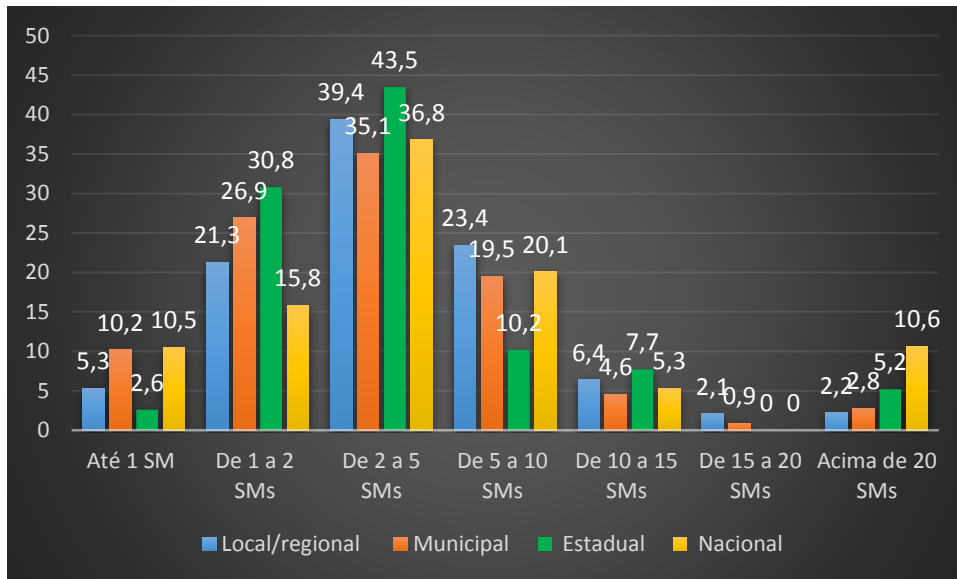
Posição na ocupação	Conferências			
	Local/regional	Municipal	Estadual	Nacional
Empregado com carteira	25,5	19,4	28,2	26,3
Funcionário público	19,1	21,3	25,6	15,8
Autônomo	28,7	26,9	25,6	26,3
Desempregado	2,1	5,6		5,3
Inativo	13,8	18,5	10,3	5,3
Total	100	100	100	100

Fonte: Ipea 2011.

Outro elemento apontado como determinante para a participação política é a renda e conseqüentemente a posição que os indivíduos ocupam na estrutura social. O interesse por política e pela participação nos espaços políticos está mais presente proporcionalmente nos estratos sociais superiores. Por sua vez os estratos sociais inferiores têm uma participação apática, seja pela falta de interesse, seja pela ocupação quase que total dos espaços pelos estratos superiores. Isso coloca alguns atores sociais em situação marginal de participação política.

O rendimento médio mensal das pessoas ocupadas, segundo a PNAD, era de R\$ 1.088,00 (um mil e oitenta e oito reais), o que equivaleria a cerca de pouco mais de 2 salários mínimos para o período pesquisado (IBGE, 2010).

Constatamos que a maioria dos participantes possuem uma renda acima da média nacional em todos os níveis, está acima da média 73,4% no nível local/regional, 62,9% no nível municipal, 66,6% no nível estadual e 72,8% no nível nacional. Contudo, há variações relevantes no padrão de renda quando se observa a escala: aumento significativo da participação nas conferências de pessoas com renda de até 1 salário mínimo (de 5,3% para 10,5%) e superior a 20 salários mínimos (de 2,2% para 10,6%), decréscimo da participação dos que ganham entre 1 e 2 salários mínimos e 4 e 5 salários mínimos.

Gráfico 11: Participantes por renda e nível/etapa de conferência

Fonte: Ipea 2011.

Assim como nos conselhos nacionais encontramos nas conferências uma predominância de participantes que declaram sua raça/cor como branca, com alto nível de escolaridade e com uma renda mensal acima da média nacional. Porém, nesse espaço o fator gênero tem a desigualdade reduzida, as mulheres têm maioria absoluta nas etapas municipais e estaduais (58,3% e 56,4% respectivamente), porém ao chegarem na etapa nacional esse percentual cai para 47,4%. Outro item que chama atenção quando comparado as conferências é a idade dos participantes, sendo que quase a metade dos participantes nas conferências nacionais (47,4%) tem idade entre 35 e 59 anos.

A escala das conferências também demonstrou uma mudança no perfil dos que participaram das etapas locais até as etapas nacionais. Podemos ver a restrições da participação ao longo das escalas, de pessoas idosas, mulheres, pessoas negras e pardas, pessoas com ensino médio, inativos e pessoas com renda inferior a 2 salários mínimos. Enquanto outros grupos crescem e ocupam esses espaços como os grupos com maior escolaridade e maior renda.

A renda e escolaridade foram os fatores de maior desigualdade encontrado nas conferências. Embora pessoas com baixa escolaridade e baixa renda estejam participando, o percentual é inferior ao da população em geral, e essa situação se agrava conforme se sucede as etapas.

Mas devemos ponderar que os delegados eleitos para as conferências são escolhidos entre seus pares. O que nos traz algumas questões: por que os participantes das conferências têm escolhido como representação pessoas com maior escolaridade e renda? Seria pela complexidade dos debates, que exige algum conhecimento técnico ou burocrático? O que seria necessário para a maior inclusão daqueles com menor escolaridade e renda? Infelizmente os dados encontrados não nos permite responder a essas questões. Mas elas podem e devem ser respondidas por novos estudos sobre esse tema.

As conferências mostraram-se um importante canal para promover inclusão social e política. Apesar do seu potencial o estudo do perfil socioeconômico demonstra que as desigualdades não acabaram com institucionalizam dessa ferramenta. Porém, foi possível observar a inserção de grupos que outrora estavam marginalizados. Para que as conferências sejam espaços democráticos e participativos de fato, é necessário a inclusão do maior número de pessoas contemplando a pluralidade da sociedade.

3.2.3. Análise das finalidades das conferências nacionais (2003 a 2010)

Observar a maneira como um processo participativo é organizado demonstra questões analíticas importantes. Para isso, vamos analisar as finalidades declaradas pelas conferências nacionais, com a intenção de compreender a natureza desses espaços e aprofundar o entendimento de sua forma de funcionamento. Iremos usar os dados da pesquisa realizada pelo instituto Polis, os dados foram coletados de documentos, em particular atos normativos (leis, decretos, portarias e resoluções) e publicações (textos-base e relatórios). Os pesquisadores optaram por categorizar as conferências em quatro grupos:

- Agendamento – Quando se referiam à difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências.
- Análise – Quando estavam em foco ações de diagnóstico de uma situação ou avaliação de políticas, inclusive avaliação do encaminhamento de deliberações de conferências.
- Participação – Quando falavam em ampliação ou fortalecimento de espaços participativos na gestão de políticas públicas.

- Proposição – Quando traziam aspectos de formulação de estratégias ou políticas para garantia de direitos, articulação entre entes federados e financiamento de ações, identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais, além de intenções específicas de criação ou reformulação de planos, programas, políticas e sistemas.

É importante uma análise crítica dos dados, pois as vezes as intenções declaradas, são diferentes das práticas realizadas. Uma outra questão é quando as pautas desejadas pelos gestores para os debates já estão sinalizadas nos objetivos, o que limita a atividades dos participantes a assuntos de interesses do órgão responsável pelo evento.

Na tabela a seguir será apresentado a forma com é distribuída as conferências em cada uma das categorias e subcategorias. O número de ocorrências refere-se à quantidade de objetivos classificados naquele grupo. Vale ressaltar que é possível encontrar mais de um objetivo de determinada conferência em uma única categoria ou subcategoria, por isso há diferença entre os números de ocorrências e de conferências.

Tabela 7: Distribuição de conferências por categoria

Categoria	Subcategoria	Ocorrências	Conferências
Agendamento		72	26
	Afirmação de compromissos	7	6
	Articulação entre atores	5	5
	Difusão de ideias	31	16
	Fortalecimento de redes	9	8
	Promoção de reflexões e debates	18	15
	Troca de experiências	2	2
Análise		41	30
	Avaliação	28	22
	Diagnóstico	7	7
	Deliberações anteriores	6	6
Participação		51	31
	Conselho	9	8
	Conferência	11	11
	Grupos excluídos	7	5
	Princípios	24	20

Proposição	130	56
Direitos	6	6
Estratégias	5	4
Entes federados	15	8
Financiamento	3	3
Prioridades	11	11
Proposições gerais	27	20
Plano Nacional	12	12
Programa Nacional	3	2
Política Nacional	21	20
Sistema nacional	27	20

Fonte: instituto Polis

Das 73 conferências, 26 tiveram o agendamento como um dos tópicos. Porém, a pesquisa também revela que a 1ª e a 2ª Conferência de Comunidades Brasileiras no Exterior, a 1ª Conferência de Arranjos Produtivos Locais e as 2ª e 3ª Conferências Infanto-Juvenis pelo Meio Ambiente podem ser identificadas apenas nesta categoria e não em outras. Isso significa que essas conferências tiveram exclusivamente o papel de difusão de ideias, afirmação de compromissos, articulação entre atores, fortalecimento de redes, promoção de reflexões e debates ou troca de experiências. Deixando em segundo plano um dos aspectos mais importantes do processo participativo, que é proposição de políticas públicas através dos debates a partir das múltiplas perspectivas.

Ainda nessa categoria, 15 conferências falaram em troca de experiência, fortalecimento de redes e articulação entre atores. Essas iniciativas mostram que articulação dos diferentes sujeitos políticos envolvidos com o tema, já está previsto na formulação de objetivos. É possível notar nessas subcategorias um movimento que aponta para atividades que ultrapassem apenas o momento das conferências. Com isso, existe um fortalecimento da área temática e também dos grupos que dela participam.

A promoção de reflexão e debates de temas foi o tópico que mais apareceu – 15 conferências. Pois para a construção de agendas é necessário além da participação dos atores sociais e dar a voz a todos. É Fundamental ações que possibilitem a construção coletiva, apresentando todos os temas em pauta, para que os participantes tenham conhecimento e os insumos necessários para propor soluções e votar.

A categoria análise apareceu em 30 conferências, distribuídas em três grupos, avaliação, diagnósticos e deliberações anteriores. Essa categoria se mostra importante dentro de processo de elaboração de soluções, não sendo possível propor soluções efetivas sem que se tenha um entendimento global do problema, compreender tudo aquilo que o caracteriza. O acompanhamento do andamento das políticas públicas também faz parte dessa categoria. Nesse sentido, vemos no quadro que houve 28 ocorrências de avaliações em conferências, o diagnóstico aparece 7 vezes e as deliberações anteriores 6.

A subcategoria avaliação em sua maioria se objetiva em analisar a execução de políticas já existentes. Podemos citar como exemplo de avaliação em diretrizes a 2ª Conferência de Políticas para Mulheres (2007) – “Avaliar a do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres”. Também existem análises gerais com caráter de diagnóstico que estão presentes, como na 1ª Conferência de Economia Solidária (2006) que estipula como diretriz “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”.

Apenas 6 conferências se propuseram a analisar deliberações anteriores. Isso significa que essas conferências em suas reedições se dispuseram a avaliar processos realizados anteriormente. A baixa existência de avaliação a respeito do próprio processo pode ser explicada pelo pequeno número de conferências reeditadas. Porém, mesmo em conferências já tradicionais, como Saúde, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, não vemos a auto avaliação presente, um processo importante para constatar as falhas e aperfeiçoamento as ações.

O tema participação esteve presente em 31 conferências. Apenas cinco conferências previam a garantia de acesso aos grupos socialmente excluídos, foram as conferências ligadas a questões indígenas e criança, adolescência e juventude que falaram de seus próprios grupos. As outras conferências não fizeram nenhuma menção de formato que previa assegurar cotas de vagas para grupos socialmente excluídos.

Em oito conferências foram tratados assuntos relacionados ao formato dos conselhos nacionais. Dois temas sugeriram a reformulação dos conselhos na instância nacional. Porém, apenas a Conferência de Cidades apresentou uma proposta que visava eleger os representantes do conselho a partir da conferência,

pois ainda há uma certa resistência na interlocução entre os dois mecanismos de participação social.

A participação em conferências esteve presente em 11 eventos, seis falaram em formular “estratégia de seguimento e de monitoramento das deliberações”. Mostrando uma vontade dos participantes em monitorar os resultados e seus possíveis desdobramentos, a partir da criação de mecanismo que permita cobrar medidas efetivas.

Os temas relacionados às proposições foram os que apareceram mais vezes, 56 conferências (82% de todas as conferências analisadas). Um dado já esperado, tendo em vista que essa é a principal finalidade dessa modalidade de evento. As únicas conferências que não tem entre suas finalidades as proposições são aquelas que definiram que declararam apenas fins de agendamento, novamente as áreas de Comunidades Brasileiras no Exterior, Arranjos Produtivos Locais e Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente.

Os sentidos das proposições também são importantes para essa análise, por isso, as subcategorias permitem entender quais áreas estão recebendo propostas. Entre os conteúdos de propostas estão a garantia de direitos, a formulação de estratégias, a indicação de prioridades de ação, a articulação de entes federados, a indicação de alternativas de financiamento e a criação ou qualificação de programas, políticas, planos e sistemas.

Em seis conferências a garantia de direito foi definida como uma das finalidades. Contudo, a Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa é a única a tratar de direitos para um grupo específico. O acesso à política pública como um direito fundamental foi mencionado na 13ª Conferência Nacional de Saúde, em seu objetivo foi definido diretrizes para a plena garantia da saúde como direito fundamental do ser humano e como política de Estado.

Em quatro conferências aparecem a formulação de estratégias, o que mostra uma definição mais técnica para tratar dos temas, onde partimos de questões gerais para só então tratar de questões específicas da política debatida. E ainda onze conferências pretendiam definir prioridades de ação para órgãos governamentais em geral ou para órgãos responsáveis pela conferência.

Questões relativas aos entes federados aparecem em 15 conferências. O fortalecimento e articulação de políticas públicas entre os Municípios, Estados e União foi a proposta que mais apareceu em conferências. Esse é um aspecto importante,

pois sinaliza a necessidade de parcerias e a redefinição de competências e atribuições para execução das políticas públicas.

Por fim, as conferências que declaram como obtivo os programas, planos, políticas e sistemas nacionais, juntas correspondem a 42 conferências. Em 12 processos foram listados como objetivo a formulação de diretrizes para um plano nacional. Em outras 20 conferências propuseram políticas nacionais, a partir de uma identificação da necessidade de articulação de ações governamentais.

A grande surpresa fica a cabo das 20 conferências que definiram como diretriz, criação ou fortalecimento de um sistema de políticas públicas, mesmo que a definição desse sistema de políticas públicas não fique claro em nenhuma das diretrizes conferências. Como podemos ver na 9ª Conferência de Direitos Humanos (2004) que redigiu a seguinte diretriz “Definir o caráter, os princípios, a estrutura e a estratégia de implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH)”.

3.2.4. O impacto das conferências nacionais na produção legislativa do Congresso Nacional

O Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ) em parceria com a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça elaborou um estudo com informações sobre todas as conferências nacionais realizadas no Brasil desde 1988 até 2009. Sendo assim, usaremos essas informações sobre todas as proposições legislativas em trâmite no Congresso Nacional cujos objetos fossem pertinentes aos temas das conferências e convergentes com as resoluções e demais documentos oriundos das mesmas para avaliar o impacto das conferências na produção legislativa.

Nas tabelas a seguir podemos observar a quantidade de produção legislativa acionadas a partir do mecanismo participativo e deliberativo das conferências nacionais durante o período pesquisado. Serão usados dois tipos de verificação para cada dado. O primeiro será pela pertinência temática, um método menos rigoroso de averiguação, onde se contabiliza sempre que um projeto, lei e emenda tenham tratado de um mesmo assunto abordado em diretrizes de conferências. O segundo tipo de verificação ocorrerá por um sistema de filtro, mediante o qual contabilizaremos a relação se e somente se, houver correspondência perfeita entre o texto da diretriz e o do documento legislativo.

A tabela abaixo mostra que das 369 Propostas de Emenda Constitucional, 179, ou seja, 48,5% tem sua produção resultante das diretrizes das conferências, quase a metade das proposições de emenda constitucional estão relacionadas às deliberações tratadas em conferências nacionais. Além disso, dos 13245 projetos de leis ordinárias e complementares, 2629 (19,8%) possuem alguma conexão temática com as diretrizes provenientes das conferências. No cálculo geral, 26% dos projetos do Congresso Nacional trataram de questões objeto de diretrizes de alguma conferência nacional.

Tabela 8: Projetos de lei e Propostas de emenda à constituição: pertinência temática x produção total do Congresso Nacional

	Projetos de Lei	Propostas de Emenda Constitucional	Total
Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências	2629 (19,8%)	179 (48,5%)	2808 (26%)
Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências	10616 (70,2%)	190 (51,5%)	10806 (74%)
Produção Legislativa total do Congresso Nacional	13245 (100%)	369 (100%)	13614 (100%)

Fonte: Pogrebinschi 2010

Após o processo de leitura mais rigorosa, chamado aqui de “filtro”, onde não basta que exista afinidade temática entre os documentos resultantes das conferências e os textos oriundos da produção legal. Também é preciso que haja coincidência textual entre diretrizes, por um lado, e projetos, leis e emendas, por outro.

Quando as informações são filtradas os números caem de maneira significativa. Vemos que dos 13245 projetos de lei apenas 566 (4,3%) são resultantes das diretrizes das conferências, os projetos relativos as Propostas de Emenda à Constituição (PECs) passam para 46 (12,5%). Concluímos assim que 612 projetos (4,5%) foram efetivamente iniciativas dos legisladores que, com certeza, têm relação direta com as diretrizes constantes dos relatórios finais das conferências.

Tabela 9: Projetos de lei e Propostas de emenda à Constituição: filtro qualitativo x produção total do Congresso Nacional

	Projetos de Lei	Propostas de Emenda Constitucional	Total
Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação	566 (4,3%)	46 (12,5%)	612 (4,5%)
Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências	12679 (95,7%)	323 (87,5%)	13002 (95,5%)
Produção Legislativa total do Congresso Nacional	13245 (100%)	369 (100%)	13614 (100%)

Fonte: Pogrebinschi 2010

Os dados acima correspondem a iniciativa do legislador de propor leis. Contudo precisamos analisar a eficácia de tais projetos, e assim ver quanto desses projetos inspirado em ou diretamente relacionado às diretrizes das conferências nacionais, chegaram ao plenário das duas Casas, e foram aprovados.

A próxima tabela trata dos projetos e propostas que efetivamente se tornam leis. Dos 4.322 projetos ordinários e complementares que se tornaram lei no país, 265 (6,1%) demonstraram alguma pertinência temática com resoluções de Conferências. E 8 (14%) das PECS aprovadas também fazem parte deste subconjunto.

Tabela 10: Leis e emendas constitucionais: pertinência temática x produção total do Congresso Nacional

	Leis Ordinárias e Complementares	Emendas Constitucionais	Total
Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências	312 (7,2%)	9 (15,8%)	321 (7,3%)
Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências	401 (92,8%)	48 (84,2%)	4058 (92,7%)
Produção Legislativa total do Congresso Nacional	4322 (100%)	5 (100%)	4379 (100%)

Fonte: Pogrebinschi 2010

Novamente quando aplicamos o filtro a essas informações os números se reduzem ainda mais. Das 4379 leis e emendas produzidas pelo Congresso Nacional, apenas 51 leis (1,2%) e 1(1,8%) emenda constitucional foram aprovadas a partir de iniciativas diretamente relacionadas com as diretrizes, totalizando 52 (1,2%) de diplomas legais derivados do mundo participativo.

Tabela 11: Leis e emendas constitucionais: filtro qualitativo x total da produção do Congresso Nacional

	Leis Ordinárias e Complementares	Emendas Constitucionais	Total
Produção Legislativa resultante das diretrizes das conferências após classificação	51 (1,2%)	1 (1,8%)	52 (1,2%)
Produção Legislativa não resultante das diretrizes das conferências	4271 (98,8%)	56 (98,2%)	4327 (98,8%)
Produção Legislativa total do Congresso Nacional	4322 (100%)	57 (100%)	4379 (100%)

Fonte: Pogrebinschi 2010

Apesar de parecer pequena a incidência de leis provenientes de diretrizes das conferências, devemos fazer duas advertências. A primeira está associada ao fato de que do total de leis aprovadas, a grande maioria (80%) são iniciativas do poder executivo, sendo assim, ao levarmos em consideração só a legislação cuja iniciativa decorreu da ação de deputado ou senador, percebemos que o resultado é mais significativo, com 51 leis aprovadas a partir de processos participativos e deliberativos. O segundo destaque vai para as emendas constitucionais aprovadas com algum grau de relação temática conferencial. Isso porque as emendas constitucionais exigem uma sabatina de difícil tramitação e aprovação, as regras que regulam a passagem de tal tipo de proposta, assim como o quórum exigido, fazem com que poucas propostas sejam aprovadas por essa modalidade.

Adiante iremos categorizar os projetos de lei em áreas temáticas para nos auxiliarem no entendimento dos processos participativos e deliberativos. Serão utilizados seis grupos temáticos, são eles: 1) Saúde; 2) Minorias; 3) Meio Ambiente; 4) Estado, Economia e Desenvolvimento; 5) Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte; 6) Direitos Humanos. Cabe destacar que existe dupla contagem nos casos dos projetos e das leis com proposições que contemplam mais de um grupo temático.

A tabela abaixo nos mostra um destaque dos projetos e leis relativos aos direitos humanos – sendo 1336 Projetos de Lei e Propostas de Emendas e 197 Leis e Emendas. A desproporcionalidade encontrada nesse tema pode ser explicada pela transversalidade do mesmo, significando que alguns projetos foram contabilizados em mais de um tema, e assim justificando a incidência maior dos direitos humanos

(mesmo quando em alguns projetos esse seja um tema secundário) em relação aos outros.

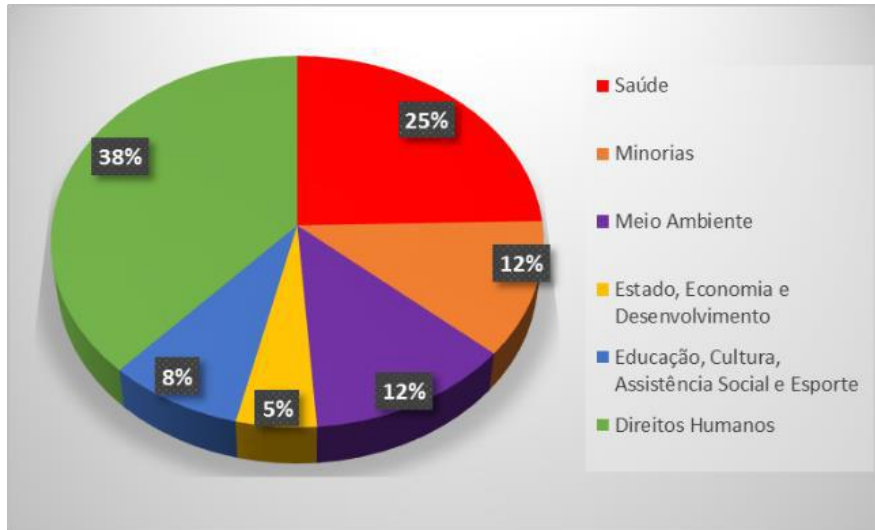
A saúde é o segundo tema que mais aparece, com 862 Projetos de Lei e Propostas de Emendas, que se concretizam em 91 Leis e Emendas. Sendo essa pioneira no processo de institucionalizada e com maior estruturação da sociedade civil na formulação e efetivação de políticas públicas, isso mesmo antes da constituição de 88.

Os grupos que abortam a minorias e meio ambiente em espaços participativos são relativamente novos, juntos esses grupos são responsáveis por 848 Projetos de Lei e Propostas de Emendas e 50 Leis e Emendas. A pauta trazida por esses grupos resgata a multidimensionalidade política de diferentes atores em torno de um mesmo tema, isso permite que as Conferências tratam de temas que não fazem parte do pacote de políticas considerado prioritário pelo governo. Então quanto mais específico o objeto de discussão e maior a pluralidade de atores, aumentam as chances de acolhimento de suas diretrizes enquanto parte da atividade do Legislativo. Como Pogrebinsch constata que “a produção endógena, isto é, de iniciativa intramuros, de leis no Congresso encontra-se direcionada para a área de direitos sociais, de minorias, e a área ambiental são áreas privilegiadas pelos deputados e senadores brasileiros”

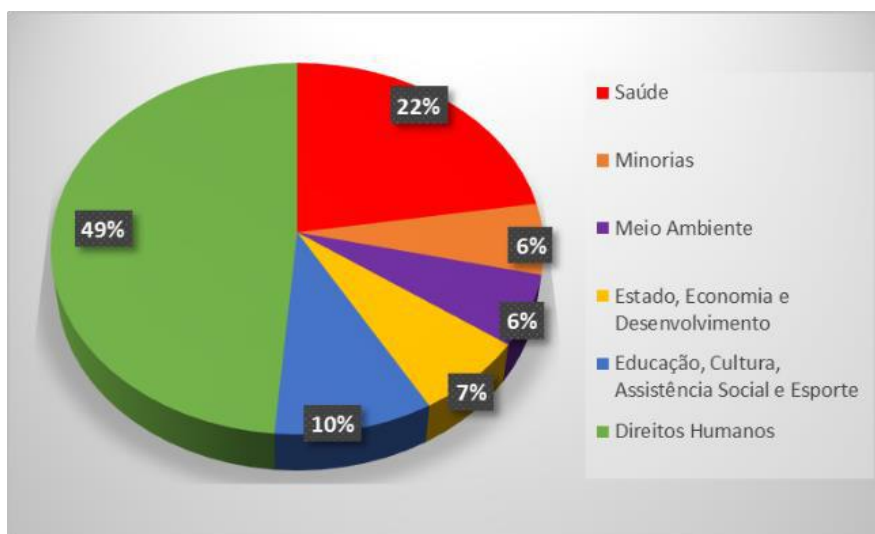
Tabela 12: Projetos de lei, Propostas de emenda à Constituição, Leis e Emendas constitucionais por Grupos Temáticos (Pertinência Temática)

Grupos Temáticos	Projetos de Lei e Propostas de Emendas	Leis e Emendas
Saúde	862	91
Minorias	412	25
Meio Ambiente	436	25
Estado, Economia e Desenvolvimento	170	28
Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte	286	39
Direitos Humanos	1336	197

Fonte: Pogrebinschi 2010

Gráfico 12: Projetos de Lei por Grupos Temáticos (pertinência temática)

Fonte: Pogrebinschi 2010

Gráfico 13: Leis e Emendas Constitucionais por Grupos Temáticos

Fonte: Pogrebinschi 2010

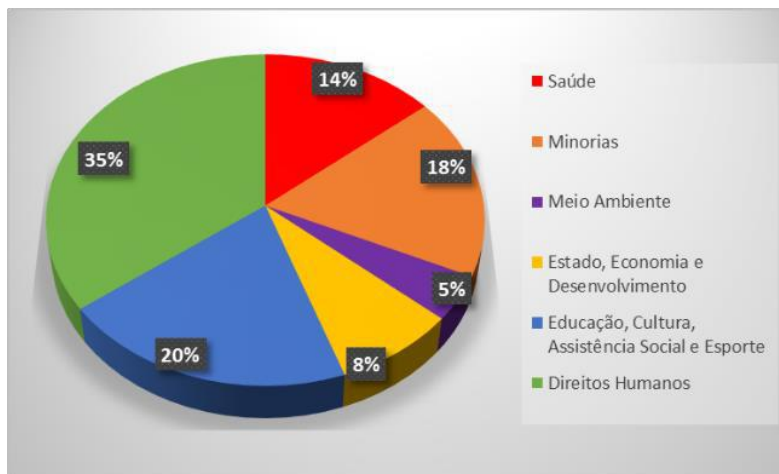
Ao aplicarmos o filtro nos dados acima expostos, descobrimos que direitos humanos continuam sendo o tema com maior expressividade tanto de proposta e projetos, quando de leis e emendas, a explicação para esse fenômeno ainda se mantém na transversalidade do tema. A grande mudança nessa tabela é das áreas de estado, economia e desenvolvimento – com 55 Projetos de Lei e Propostas de Emendas, e ainda 11 Leis e emendas aprovadas – e educação, cultura, assistência social e esporte – 133 Projetos de Lei e Propostas de Emendas, consolidando-se em 10 Leis e emendas aprovadas. Enquanto os grupos minorias e meio ambiente perdem a importância legislativa de suas demandas participativas.

Tabela 13: Projetos de lei, Propostas de Emendas à Constituição, Leis e Emendas Constitucionais por Grupos Temáticos (filtro qualitativo)

Grupos Temáticos	Projetos de Lei e Propostas de Emendas	Leis e Emendas
Saúde	92	7
Minorias	117	6
Meio Ambiente	29	0
Estado, Economia e Desenvolvimento	55	11
Educação, Cultura, Assistência Social e Esporte	133	10
Direitos Humanos	231	26

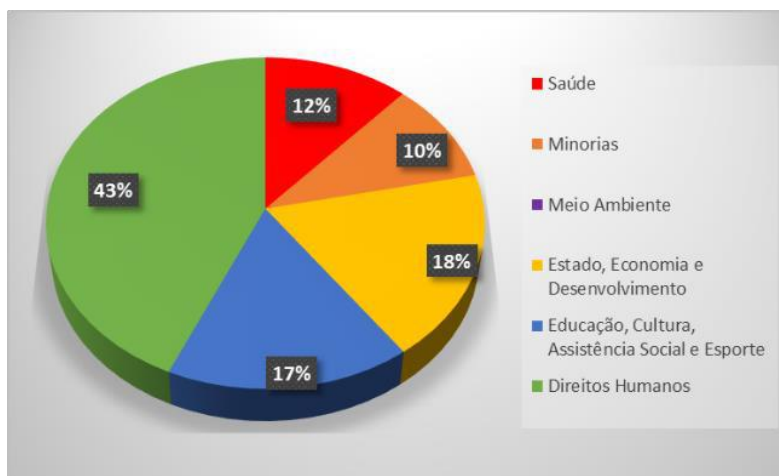
Fonte: Pogrebinschi 2010

Gráfico 14: Projetos de Lei por Grupos Temáticos (filtro qualitativo)



Fonte: Pogrebinschi 2010

Gráfico 15: Leis e Emendas Constitucionais por Grupos Temáticos (Filtro qualitativo)



Fonte: Pogrebinschi 2010

Foi possível constatar que de fato que as conferências nacionais impulsionam a atividade legislativa do Congresso Nacional. Apesar de ser um fenômeno novo tem

um grande potencial para aprofundamento da democracia no Brasil. As conferências têm influenciado a iniciativa de proposições legislativas de duas maneiras. A primeira de maneira direta, quando os textos das diretrizes conferências são transcritos em forma de propostas e projetos. A segunda de forma indireta, quando um projeto, lei e emenda tenham tratado de um mesmo assunto abordado em diretrizes de conferências, demonstrando a influência das conferências perante ao poder legislativo.

A democracia participativa provou não ser antagônica a democracia representativa, as duas podem e devem andar em sintonia para que formulação de proposição sejam ainda mais legítimas, contemplando as demandas dos diversos grupos envolvidos. A representação política teve ter inerente a ela a participação social, e essa participação deve ocorrer não são de maneira consultivo, mas principalmente de maneira deliberativa, onde os cidadãos possam decidir sobre os temas debatidos. Sendo assim, as práticas participativas e experiências deliberativas devem ser institucionalizadas, compondo a estrutura dos poderes do Estado, sem depender da vontade política de governos que sejam menos ou mais favoráveis a elas.

4 DECRETOS 8243 E SUAS REPERCUSSÕES

O Decreto Nº 8.243, de 23 de maio de 2014, conhecido como decreto que Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) – desde a sua edição pelo Palácio do Planalto, foi alvo de muita polêmica e discussão, dividindo a opinião dos políticos, da mídia e até mesmo da população.

Nesse capítulo iremos apresentar uma série de noticiais de alguns canais de comunicação relatando a assinatura do decreto pela presidente Dilma Rousseff, e as consequências que ele trará para o sistema democrático brasileiro.

Mas antes será feito uma apresentação dos pontos principais do decreto, buscando apresentá-lo de maneira mais parcial possível.

Pois bem, o decreto tem como objetivo instituir a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS). Ele conceitua a sociedade civil como “o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações” ou seja, inclui a todos e qualquer um em pelo menos em uma categoria, a de cidadão.

No artigo quinto diz que órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta deverão, respeitadas as especificidades de cada caso, considerar as instâncias e os mecanismos de participação social, previstos neste Decreto, para a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação de seus programas e políticas públicas.

Mecanismos esses, citados no artigo sexto, são eles: conselho de políticas públicas; comissão de políticas públicas; conferência nacional; ouvidoria pública federal; mesa de diálogo; fórum interconselhos; audiência pública; consulta pública; e ambiente virtual de participação social. Todos os mecanismos aqui mencionados de definições claras contidos no artigo segundo do presente decreto.

No artigo 10, que trata dos Conselhos, estão previstos a “garantia da diversidade entre os representantes da sociedade civil” e a “rotatividade dos representantes da sociedade civil”. As audiências públicas contam com “sistematização das contribuições recebidas” (arts. 16, III e 17, III), a “publicidade, com ampla divulgação de seus resultados e a “disponibilização do conteúdo dos debates”

(arts. 16, IV e 17, IV) e o “compromisso de resposta às propostas recebidas (arts. 16, V e 17, V) para as audiências e consultas públicas.

Após abordamos os pontos principais pontos contidos no decreto, podemos passar para a fase de análise do conteúdo encontrado na mídia digital, abordando especificamente o tema aqui tratado.

O jornalista Reinaldo Azevedo, de orientação política conservadora, como ele mesmo se define, escreveu uma matéria para revista Veja online, onde se diz temeroso com a aprovação do Decreto 8.243, isso porque segundo ele, essa é mais uma tentativa do governo do PT de se apropriar dos espaços democráticos com grupos que estão sobre seu domínio.

O decreto de Dilma instituiu a participação de “integrantes da sociedade civil” em todos os órgãos da administração pública e, feita numa canetada, representa um assombroso ataque à democracia representativa. O texto ataca um dos pilares da democracia brasileira, a igualdade dos cidadãos, ao privilegiar grupos alinhados ao governo. O decreto do Palácio do Planalto é explícito ao justificar sua finalidade: “consolidar a participação social como método de governo”. Um dos artigos quer estabelecer, em linhas perigosas, o que é a sociedade civil: “I – sociedade civil – o cidadão, os coletivos, os movimentos sociais institucionalizados ou não institucionalizados, suas redes e suas organizações”. Ou seja, segundo o texto de Dilma, os movimentos sociais – historicamente controlados e manipulados pelo PT – são a representação da sociedade civil no Estado Democrático de Direito. (Azevedo, R. Projeto que derruba decreto bolivariano de Dilma avança na câmara. veja.abril.com.br. 15/07/2014)

O jornalista Saulo de Tarso Manriquez, aponta como uma consequência direta do fortalecimento da participação popular, a corrosão da democracia representativa e o enfraquecimento do Congresso.

O Decreto nº 8.243 prepara o terreno para o fim da legitimação democrática delineada na Constituição de 1988, a qual só se dá pelas vias eleitorais que definem os representantes e pelas vias plebiscitária e referendária (acessórias e sujeitas a uma série de limitações constitucionais) nas quais toda a população de um município, de um Estado-membro ou de toda a nação, é chamada a se manifestar sobre algum assunto. A representação e a legitimidade democrática serão divididas entre os movimentos sociais, os coletivos, as ONGs e o Congresso. (Manriquez, T. Reflexões sobre o Decreto nº 8.243, midiasem mascara.org. 23/05/2014)

Ainda na linha conservadora, porém com uma visão ainda mais radical, o jornalista Erick Vizolli, que se denomina como anarco-monarquista de extremo centro, defensor da liberdade econômica e política. Afirma que aprovação do decreto 8.234 tornará os órgãos da administração direta e indireta reféns das decisões dos mecanismos participativos, sendo assim a decisão de qualquer órgão só terá

legitimidade mediante consulta ao sistema participativo ao qual a instituição esteja sujeita.

[...] com o Decreto 8.243, (i) os “movimentos sociais” passam a controlar determinados “mecanismos de participação social”; (ii) toda a Administração Pública passa a ser obrigada a considerar tais “mecanismos” na formulação de suas políticas. Isto é: o MST passa a dever ser ouvido na formulação de políticas agrárias; o MPL, na de transporte; aquele sindicato que tingiu a cidade de vermelho de quando em quando passa a opinar sobre leis trabalhistas. “Coletivos, movimentos sociais, suas redes e suas organizações” se inserem no sistema político, tornando-se órgãos de consulta: na prática, uma extensão do Legislativo. (Vizolli, E. Decreto 8243: o golpe na Constituição do Brasil. epochtimes.com.br, 02/06/2014)

Ainda na mesma reportagem, Erick compara o decreto 8.234 ao conselho de trabalhadores (Soviete de Petrogrado) da revolução Russa, a fim de resgatar o discurso anticomunista adotado pelo estado no regime militar.

Em primeiro lugar, e embora tais movimentos clamem ser a representação do “povo”, dos “trabalhadores”, do “proletariado” ou de qualquer outra expressão genérica, suas decisões são tomadas, na realidade, por poucos membros – exatamente como no Ispolkom soviético, a deliberação parte de um corpo diretor organizado e a aclamação é buscada em um segundo momento, como forma de legitimação. Qualquer assembleia de movimentos de esquerda em universidades é capaz de comprovar isso. (Vizolli, E. Decreto 8243: o golpe na Constituição do Brasil. epochtimes.com.br, 02/06/2014)

Hylda Cavalcant, escreve sobre o posicionamento do secretário-geral da Presidência da República, ministro Gilberto Carvalho. Onde esse defende a importância da regulamentação dos mecanismos participativos, ressaltando ainda que o objetivo do decreto nada mais é que disciplinar o funcionamento dos meios de interlocução entre governo e sociedade já existentes.

De acordo com Carvalho, o Decreto 8.243/2014, que instituiu a PNPS, teve o mero objetivo de disciplinar o funcionamento dos meios de interlocução entre governo e sociedade já existentes, uma vez que faltava a esses conselhos, conforme explicou, unidade e disciplinamento. “O nosso objetivo foi arrumar a casa, estimular que esses conselhos se espaliassem em outras áreas do governo, mas em nenhum momento pregamos a formação de um novo conselho, porque o que a sociedade mais reclama é de mau funcionamento de muitos deles. A ideia era e é melhorar e deixá-los mais atuantes para que as propostas apresentadas sejam ouvidas”, afirmou. (Cavalcant. H. Gilberto Carvalho: 'Democracia veio para ficar, é bom que todos entendam'. redebrasilatual.com.br. 05/08/2014)

Representantes da sociedade civil também reivindicam por mais espaços de proposição, e temem que o projeto não seja aprovado, pelo medo dos parlamentares em perder o poder.

O presidente de um dos conselhos no Distrito Federal, professor Raul Cardoso, afirmou que no ano passado, quando encontrou vários estudantes nas manifestações das ruas e procurou conversar com eles para entender o que representavam os protestos populares, passou a ter a convicção firme de que o que a população precisa é justamente mais política e participação social. “Os setores que são contrários à PNPS são os que se recusam a abrir mão dos seus privilégios”, acrescentou. (Cavalcant. H. Gilberto Carvalho: 'Democracia veio para ficar, é bom que todos entendam'. redebrasilatual.com.br. 05/08/2014)

O artigo escrito por Mário Reali e Carlos Neder busca legitimar a edição do decreto usando como base o argumento da importância da participação social na construção de políticas públicas ao longo da história do Brasil. E ainda afirma que quem se opõe a essa ideia, está se opondo a democracia.

A parceria entre sociedade civil e governos não só contribuiu para a consolidação da democracia como possibilitou a construção de marcos históricos na vida dos brasileiros: implantação do SUS (Sistema Único de Saúde), melhoria na qualidade de vida nos municípios (mais habitação, saneamento e mobilidade), conselhos regionais e orçamento participativo são alguns deles.[...]. Desclassificar o Decreto n.º 8.243/2014, da presidenta Dilma Rousseff, que cria a Política Nacional de Participação Social e estimula a participação dos conselhos, movimentos sociais e da população na gestão do governo, é desprezar não só fatos públicos e notórios, mas, sobretudo, a democracia. (Real,M; Neder, C. Participação social foi fundamental na história recente do Brasil. cartacapital.com.br, 27/06/2014)

Para Antonio Lassance o decreto deixa de ser debatido por aspectos técnico-jurídicos para figurar como um projeto de disputa política.

A oposição, liderada pelo PSDB e DEM e apoiada pelos "independentes" do PSB, quer aproveitar toda e qualquer oportunidade que tiver para derrotar o governo Dilma no Congresso e dar um primeiro passo para mostrar que tem condições de levar o país a uma situação de paralisia decisória. (Lassance, A. Estudo técnico da consultoria do Senado desmente opositores da participação. cartamaior.com.br, 08/11/2014)

Tendo conhecimento da polêmica envolvendo o decreto, com opiniões contraditórias e conflitantes, um grupo de juristas, professores e pesquisadores, liderados pelo Prof. Fabio Konder Comparato, Prof. Celso de Mello, Prof. Dalmo Dallari, José Antonio Moroni (Inesc) e Joao Pedro Stédile (Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra) começaram um movimento contra a “histeria geral da direita, nos seus meios de comunicação e no parlamento”.

O manifesto afirma que o decreto “traduz espírito republicano da Constituição Federal Brasileira ao reconhecer mecanismos e espaços de participação direta da sociedade na gestão pública federal”. E que esse não fere as atribuições do Poder Legislativo, tendo como objetivo organizar as instâncias de participação social já

existentes no Governo Federal, além de estabelecer diretrizes para o seu funcionamento, dentro dos limites do Poder Executivo atribuído pelo Art. 84, VI, “a” da Constituição Federal.

Podemos observar nesse capítulo uma clara disputa ideológica e política sobre o que é de fato participação social, e quem deve ter acesso a essa participação. Por um lado temos um grupo que acredita que o decreto representa uma ampliação do domínio do PT para os mecanismos participativos. Sendo assim, mesmo perdendo a eleição presidencial o partido se manteria de forma indireta no poder. Um outro temor apontado é o fim da democracia representativa; além do medo que essa chamada “sociedade civil” tome de assalto seus direitos, garantias e liberdades. Do outro lado temos um grupo que acredita que o decreto vem para disciplinar o funcionamento dos meios de interlocução entre governo e sociedade já existentes, além de consolidar o controle social, através de mecanismo que institucionalizam as demandas sociais, e acima de tudo valorizar a participação popular para a construção da democracia.

5 CONCLUSÃO

O trabalho buscou apresentar a participação popular a partir da perspectiva do Estado, do Direito e da Política. Para facilitar a elaboração do texto optou-se pela segmentação dos temas. Porém entendemos que esses elementos são completos.

Não há como separar esses elementos, como afirma Samuel Pinheiro Guimarães:

“Não há Direito sem Estado, pois a aceitação e a observância das normas jurídicas e sua eventual sanção em caso de descumprimento dependem da existência e da força do Estado que se expressam através de suas agências, entre elas e muito em especial sua polícia. A afirmação de que não há Direito sem Estado não significa negar a existência de direitos humanos inalienáveis. Todavia, somente a luta política pela consagração desses direitos e pelo seu reconhecimento pela legislação e pelo Estado é que permite impor sua observância.

Não há Direito sem Política, pois as normas jurídicas não são elaboradas, executadas e interpretadas em gabinetes acadêmicos a partir de conceitos e de estruturas lógicas cartesianas, mas, sim, em processos conflituosos de disputa de interesses no seio da sociedade e dos organismos do Estado, ainda que cada grupo de interesses conte nestes processos com o auxílio precioso de seus juristas para melhor articular a defesa de seus pontos de vista.

Não há Estado sem Política, pois os dirigentes das distintas agências do Estado, isto é das múltiplas agências que compõem os seus três Poderes - Legislativo, Executivo e Judiciário - são escolhidos através de processos políticos, mesmo quando esses processos são disfarçados como procedimentos de aparência tecnocrática, de reduzida transparência e nenhuma participação popular, como ocorre em regimes ditatoriais”. (Guimarães, 2015, p.1)

Alguns traços culturais na forma como as relações políticas acontece tem permanecido ou sofreram apenas acomodações necessárias para se ajustar ao tempo e ao regime político vigente. As mudanças dos regimes políticos de colônia, para império, depois democrático, passando por períodos ditatórias até voltarmos para regime democrático, só demonstram a capacidade das elites de manterem o *status quo*, usando como recurso o controle, a cooptação e quando necessário a repressão. Esse comportamento ainda impede que uma parcela da população tenha acesso aos seus direitos e, acima de tudo, acesso a participação nas decisões políticas.

Mesmo após a redemocratização, as práticas políticas conservadoras ainda estão presentes na nossa sociedade. Ainda existe no poder uma elite oligárquica que está acostumada a subtrair, do processo de elaboração legislativa, o sentido de realização democrática dos direitos e assim, preservar uma prática negociada de

privilégios e favores. Esse comportamento preserva os vícios que mantem esses grupos: clientelismo, nepotismo, filhotismo, apadrinhamento.

A prática de corrupção vem sendo pauta exaustiva da sociedade brasileira. Todos os dias vemos casos de malversação de recursos públicos, uso indevido da máquina administrativa, redes de clientelas e tantas outras mazelas, que configuram uma sensação de descrença nas instituições do Estado.

A criação de novos espaços de participação, compostos pelo Poder Público e as diferentes organizações e associações que formam a sociedade civil, permitiram um controle público não estatal. A ampliação desses espaços de participação, acontece principalmente na forma de órgãos colegiados, onde as organizações da sociedade civil e representantes dos governos partilham o poder de forma que representem interesses e façam a intermediação entre Estado e sociedade nos processos de decisão, implementação e avaliação de políticas públicas.

A Constituição da República de 1988 proporcionou grandes avanços para participação social, ao ampliar a política para além da representação e propor formas diretas de participação, como plebiscito, referendo e iniciativa popular; mecanismos de inter-relação entre o Estado e a sociedade – dentre eles os conselhos de políticas públicas e as conferências – e ainda recursos jurídicos que garantem o controle social, como petições, certidões, ação popular, mandados de segurança, ação civil pública e mandado de injunção.

Os conselhos de políticas públicas tornaram-se importantes instituições de participação, podendo ser de caráter consultivo ou deliberativo, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais. Atualmente o Governo Federal se relaciona com 35 conselhos nacionais de políticas públicas e 5 comissões nacionais, que tratam de diversas áreas. Como vimos, os conselhos são instituições efetivas. Porém, a capacidade de inclusão dos conselhos se mostra deficitária, mesmo que os conselhos tenham mais acessibilidade à participação de grupos à margem do sistema político do que as esferas tradicionais, essa inserção acontece principalmente nos conselhos onde é previsto o direito e/ou acesso destes mesmos grupos. Por exemplo, os conselhos que tem maior participação de negros são ligados a diversidade étnico-racial. O mesmo acontece com as mulheres, índios e outras minorias.

Os dados da pesquisa do Ipea demonstraram uma predominância nos conselhos de participantes do gênero masculino; que declaram sua raça/cor como

branca, com alto nível de escolaridade e com uma renda familiar média maior que a média nacional.

Em relação as conferências temos uma situação semelhante. Elas são definidas como como “espaços de interlocução do Estado e da sociedade civil e simbolizam a ampliação da participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas”. Até o ano de 2014 foram realizadas 144 conferências nacionais.

Quando analisamos quem está participando, chegamos à conclusão que assim como nos conselhos de políticas públicas, encontramos nas conferências uma predominância de participantes homens, que declaram sua raça/cor como branca, com alto nível de escolaridade e com uma renda mensal acima da média nacional.

Em ambos os casos percebemos que os mecanismos por si só, não foram capazes de incluir socialmente e politicamente todos os segmentos da população tradicionalmente excluídos dos espaços políticos. A exclusão é ainda mais acentuada nos processos participativos onde se aborda temas relacionados ao poder econômico.

Contudo, significativos avanços de inclusão política foram alcançados através desses mecanismos. Sendo assim, é preciso pensar em formas de aperfeiçoar os mecanismos, para que esses consigam ampliar a representatividade, através do desenvolvimento de ações que cada vez mais garantam o acesso dos indivíduos aos mecanismos de participação, aprofundando o processo de democracia participativa brasileira.

Nesse sentido o Decreto 8.243/2014 representa mais um avanço democrático, pois ele institui a política de participação social, com objetivo de fortalecer e articular os mecanismos de diálogo entre o Poder Público e a sociedade civil, a partir da transversalidade e integração entre a democracia representativa, a participativa e a direta. Vale destacar que o decreto passa a dar clareza a alguns pontos fundamentais da participação, com a definição de termos pertencentes a esse universo. São eles: sociedade civil, conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiência pública, consulta pública e ambiente virtual de participação social.

O processo de participação social ainda não está consolidado, existe uma disputa política e ideológica de como deve ser esse acesso à participação. Os grupos conservadores da sociedade querem desqualificar a participação, restringindo-a exclusivamente ao voto. Os grupos progressistas lutam para que esse direito seja

garantido e ampliado. Para que a população – sobretudo as minorias políticas, que têm dificuldade de levar suas demandas aos legisladores e formuladores de políticas públicas junto a administração pública – elabore, implemente e fiscalize as políticas públicas.

REFERÊNCIAS

- Angelo, Vitor Amorim. Constituição de 1988 (1): Contexto histórico e político, 2010.
- Avritzer, Leonardo. De (2012). Conferências Nacionais: Ampliando E Redefinindo Os Padrões De Participação Social No Brasil. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf> acesso 20/01/2015
- Avritzer, Leonardo. “Sociedade Civil, Instituições Participativas e e Representação: da Autorização à Legitimidade da Ação”. In: Dados, Rio de Janeiro), v. 50. 2007.
- Azevedo, Reinaldo. Projeto que derruba decreto bolivariano de Dilma avança na câmara. Disponível em: <www.veja.abril.com.br/noticia/brasil/projeto-que-derruba-decreto-bolivariano-de-dilma-avanca-na-camara> acesso 15/07/2014.
- CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 7ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- Carvalho, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 7 ed. – Rio de Janeiro: Civização Brasileira, 2005.
- Cavalcant., Hylde. Gilberto Carvalho: 'Democracia veio para ficar, é bom que todos entendam'. Disponível em: <www.redebrasilatual.com.br/politica/2014/08/2018ser-contra-a-pnps-e-querer-reduzir-participacao-da-sociedade-nas-politicas-publicas2019-diz-carvalho-1813.html> acesso 05/08/2014.
- Cunha, Eleonora. De (2012). Conferências De Políticas Públicas E Inclusão Participativa. Disponível em: <www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1733.pdf> acesso 20/01/2015
- GERAL DA UNIÃO; OUVIDORIA-GERAL DA UNIÃO. Orientações para implantação de uma unidade de ouvidoria: rumo ao sistema participativo. Brasília: Controladoria-Geral da União; Ouvidoria-Geral da União, 2012.
- Gohn, Maria da Glória. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana, 2011.
- Guimarães, Samuel Pinheiro. DO ESTADO, DO DIREITO E DA POLÍTICA: reflexões, 2015.
- LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto (O município e o regime representativo no Brasil). Prefácio de Barbosa Lima Sobrinho. 6ª Ed São Paulo; Alfa Omega, 1993.
- Manriquez, Tarso. Reflexões sobre o Decreto nº 8.243. Disponível em: <www.midiasemmascara.org/artigos/governo-do-pt/15244-2014-06-06-20-57-05.html> acesso 23/05/2014.
- Rocha, Enid. A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfp, Brasília, p.119-152, 2008.
- Meirelles, Hely Lopes, Direito Administrativo Brasileiro, São Paulo, Malheiros, 2004.
- Meirelles. Hely Lopes. Mandado de segurança. 20 a Edição atualizada por Arnaldo Wald. São Paulo: Malheiros, 1.998.
- Hochman, Gilberto. Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945). In
- MELLO, Guiomar Namó. Cidadania e Competitividade: Desafios educacionais do terceiro milênio. 4ªed. São Paulo: Cortez, 1995.

POGREBINSCHI, Thamy (Coord.); Santos, Fabiano. Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. Relatório Final da Pesquisa 16/03/2010, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2010.

Real, Mario; Neder, Carlos. Participação social foi fundamental na história recente do Brasil. Disponível em: <www.cartacapital.com.br/politica/participacao-popular-foi-fundamental-na-historia-recente-do-brasil-9671.html> acesso 27/06/2014.

SANTOS, W. G. dos. A praxis liberal e a cidadania regulada. In: Décadas de espanto e uma apologia democrática. Rio de Janeiro: Rocco, 1998. p.63-114.

Sell, Carlos Eduardo. Introdução à Sociologia Política: política e sociedade na modernidade tardia. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006. Venturi, G.; Recamán, M.; Oliveira, S. (Orgs.). A mulher brasileira no espaço público e privado. São Paulo: Perseu Abramo, 2004.

Souto, Anna Luiza Salles; Paz, Rosângela Dias Oliveira da. Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas. Instituto de Estudos Socioeconômicos - Pólis - Inesc. Brasília, 2011.

Souza, C. H. L. Conferências e os desafios metodológicos de seu estudo. In: PIRES, R.R. C. (Org.). Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, 2011 (Série Diálogos para o Desenvolvimento, v. 7).

Vizolli, Erick. Decreto 8243: o golpe na Constituição do Brasil. Disponível em: <www.epochtimes.com.br/decreto-8-243-golpe-constituicao-brasil/#.VPSF6vnF9Qc> acesso 02/06/2014.