



Instituto**Pólis**



Projeto/Pesquisa:

Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na
Construção de Políticas Públicas

Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios

RELATÓRIO FINAL

agosto/2011

Equipe técnica

Coordenação:

Polis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais:

- Anna Luiza Salles Souto e Rosangela Dias Oliveira da Paz

Instituto de Estudos Socioeconômicos - Inesc:

- José Antonio Moroni

Pesquisadores:

Anderson Rafael Nascimento – bolsista Ipea/Pólis

Clóvis Henrique Leite de Souza – bolsista Ipea/Inesc

Paula Pompeu Fiuza Lima – bolsista Ipea/Inesc

Rafael Gustavo de Souza – bolsista Ipea/Pólis

Pesquisador Projeto Pólis/Ford: José Eduardo León Szwako

Apoio: Ana Claudia Teixeira/ Pólis

Lista de Quadros

Quadro 1 – Lista de Conferências Nacionais disponibilizadas pelo Governo federal	44
Quadro 2 – Categorias de Análise dos Dados Coletados	45
Quadro 3 – Órgãos da Administração Pública Federal Responsável por Conferências	48
Quadro 4 – Distribuição das Conferências Nacionais por Categoria e Subcategoria	57
Quadro 5 – Quantidade de Conferências por Subcategoria	65
Quadro 6 – Matriz dos tipos de finalidades declaradas pelas Conferências Nacionais	67
Quadro 7 - Conselhos Nacionais mapeados.....	72
Quadro 8 – Distribuição das Entrevistas por Gestão e por Conselho	96
Quadro 9 – Organizações que compuseram o CONANDA nas gestões estudadas.....	110

Lista de Figuras

Figura 1- Ocorrência de Conferências Nacionais (por ano)	48
Figura 2 – Participantes das Comissões Organizadoras (por setor)	54
Figura 3- Categorias de Análise das Conferências Nacionais	56
Figura 4 - Distribuição das unidades de análise nas subcategorias	63
Figura 5 – Ano de Criação dos Conselhos Nacionais	75
Figura 6 – Distribuição dos Conselhos Nacionais por Caráter das Decisões	77
Figura 7 – Distribuição das Recorrências dos Objetivos por Conselho Nacional	80
Figura 8 - Distribuição das Recorrências das Competências por Conselho Nacional	81
Figura 9 – Distribuição de Secretarias Executivas nos Conselhos Nacionais	82
Figura 10 – Distribuição das Formas de Escolha dos Representantes Governamentais	83
Figura 11 - Distribuição das Formas de Escolha dos Representantes da Sociedade Civil	84
Figura 12 – Distribuição do Limite dos Mandatos.....	85
Figura 13 – Distribuição dos Representantes nos Conselhos Nacionais por Setor	85
Figura 14 - Distribuição dos Representantes nos Conselhos Nacionais por Sexo.....	86
Figura 15 – Distribuição dos Representantes da Sociedade Civil por Setor de Representação .	87
Figura 16 – Distribuição da Forma de Escolha do Presidente	89
Figura 17 – Distribuição da Existência de Órgãos de Assessoramento da Presidência	89
Figura 18 - Distribuição da Forma de Escolha de Órgãos de Assessoramento da Presidência...	90
Figura 19 – Distribuição por Voto de Qualidade.....	91
Figura 20 – Distribuição por Decisão <i>Ad Referendum</i>	91
Figura 21 – Distribuição sobre a forma de elaboração de Pautas nos Conselhos Nacionais.....	92
Figura 22 – Distribuição de Conselhos por Existência de Comissões.....	93
Figura 23 - Aspectos potencializadores da Interface	167
Figura 24 - Aspectos limitadores da Interface	169
Figura 25 – Síntese das propostas.....	171

Sumário

Agradecimentos	6
I. Revisão Bibliográfica	9
II. Mapeamento das experiências participativas	42
2.1. Conferências Nacionais	42
2.2. Conselhos Nacionais.....	70
III. Estudos Temáticos.....	94
3.1. Caminhos metodológicos.....	94
3.2. Eixos temáticos.....	119
Apêndice I - Roteiro para Entrevistas com Representantes da Sociedade Civil	208
Apêndice II - Roteiro para Entrevistas com Representantes Governamentais.....	210

Agradecimentos

Agradecemos aos conselheiros, representantes da sociedade civil e representantes governamentais do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, do Conselho Nacional do Direito da Criança e Adolescente – CONANDA e do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, pela disponibilidade, confiança e contribuições a esse estudo. Suas falas expressam um saber, fruto da vivência cotidiana nos espaços participativos e apontam caminhos para o aprofundamento da democracia participativa.

Apresentação

É com muita satisfação que o Pólis – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e o Inesc – Instituto de Estudos Socioeconômicos apresentam o produto do projeto de pesquisa “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, fruto da nossa parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea.

Somou-se a essa iniciativa, o projeto do Pólis apoiado pela Fundação Ford, intitulado “Avanços e desafios da Democracia Participativa: renovando as utopias” que além das análises aqui apresentadas pretende problematizar e refletir sobre o alcance e limites da estrutura participativa resgatando quais eram as utopias que mobilizaram atores sociais desde o período de redemocratização do Brasil e quais os horizontes que alimentam a aposta participacionista.

Esse trabalho coletivo contou com a participação de quatro bolsistas apoiados pelo Ipea, Anderson Rafael Nascimento, Clóvis Henrique Leite de Souza, Paula Pompeu Fiuza Lima e Rafael Gustavo de Souza e ainda com a participação do pesquisador do Projeto Pólis/Ford, José Eduardo León Szwako e com a coordenação institucional de José Antonio Moroni (Inesc), Anna Luiza Salles Souto e Rosangela Dias Oliveira da Paz (Pólis) e o apoio à distância de Ana Cláudia Teixeira (também do Pólis).

As pesquisas realizadas são importantes subsídios aos atores que participam dos espaços participativos das diversas políticas públicas e, em especial, para aqueles que se encontram em torno da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma do Sistema Político, contribuindo fundamentalmente para o aprimoramento das propostas do Eixo Fortalecimento da Democracia Participativa¹.

A Plataforma reúne as principais redes e fóruns da sociedade civil brasileira e muitas das suas organizações estavam na origem dos debates e da construção dos conselhos e conferências. A Plataforma tem um olhar crítico sobre este processo e a presente pesquisa será um elemento importante no aprofundamento das questões e principalmente na construção de novas estratégias que fortaleçam e radicalizem estes instrumentos de participação.

¹ Os outros eixos da Plataforma são: fortalecimento da democracia direta; aperfeiçoamento da democracia representativa; democratização da informação e da comunicação e democratização do Judiciário.

No sentido de contribuir com novas pesquisas e o adensamento e aprofundamento do debate, o Pólis e o Inesc disponibilizarão em seus sites os dados coletados sobre o mapeamento de conferências e conselhos nacionais.

I. Revisão Bibliográfica

Democracia Participativa: Resgate Histórico e uma Aproximação da Visão dos Atores da Sociedade Civil

Rafael Gustavo de Souza²

Diversos estudos acadêmicos têm refletido sobre a democracia participativa e seus fundamentos. Nesse texto, procuramos iluminar algumas concepções, ideias e projetos de atores da sociedade civil que estiveram e ainda estão presentes na cena pública desde o processo de lutas pela redemocratização do Brasil até este momento.

A construção democrática no Brasil é um processo no qual estiveram envolvidos múltiplos atores sociais. Desde o final dos anos 70 do século XX, a concepção de democracia foi objeto de disputa de significados e de práticas sociais. Da pluralidade de associações e organizações civis que surgiram neste contexto histórico, coube ao chamado “campo movimentalista” o papel de pressionar o debate para ampliação da participação, com uma base legal que articulasse o sistema representativo com espaços de participação da sociedade civil na gestão pública (DAGNINO, 1994). Assim, um conjunto de atores sociais articulados por uma concepção de política e de interesse público, referenciados em visões e concepções de mundo disputam o novo regime em construção, em favor de uma democracia para além da visão procedimental mínima - a liberal-representativa - defendendo o que foi chamado de projeto democrático-participativo.

Após mais de 25 anos do recente período democrático, foram muitas as experiências participativas em administrações públicas. A constituição de Conselhos Comunitários e Conselhos Populares nos anos 80, o Orçamento Participativo e os Conselhos Gestores nos anos 90, e os Conselhos e Conferências Nacionais do Governo Lula, entre outros intentos, demonstram a vitalidade democrática e a atuação da sociedade civil. Diversos estudos foram produzidos sobre a formação e o funcionamento desses espaços públicos, entretanto, há pouca reflexão sobre como foi debatida e formulada as concepções e proposições dos atores sociais. Quais atores sociais forjaram este processo, quais seus ideais e concepções? Como os

² Texto elaborado a partir das discussões internas da equipe do projeto “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, - Pólis e Inesc.

atores incidiram e contribuíram para a formulação dos espaços públicos? De que modo a mobilização de atores da sociedade civil contribuiu para o desenho institucional da participação social? Enfim, como os atores sociais disputaram e delinearam o desenho do que estamos chamando de “arquitetura da participação”?

Não pretendemos aqui responder todas estas questões. Contudo, pretendemos recuperar o debate, a visão dos atores sociais envolvidos, e assim contribuir para novas reflexões³. Procuramos organizar o estudo em três períodos históricos: os anos 70 e 80 do século XX que irão até as eleições presidenciais de 1989; os anos 90, que correspondem até o final do Governo Fernando Henrique Cardoso – FHC (2002); e o período do Governo Lula da Silva (2003-2010). Entretanto, sabemos que as concepções e questões perpassam os anos e períodos, sendo arbitrário estabelecer uma data de início ou término de determinado debate. Mas como procuraremos demonstrar, a reflexão dos atores sociais sobre a democracia sofre inflexões importantes de acordo com o contexto político⁴.

Décadas de 70 e 80: transição democrática e as bases para o projeto participativo

O processo de construção democrática e ampliação da cidadania no Brasil não podem ser compreendidos apenas pelas leituras das transformações institucionais dos anos 80 e seus desdobramentos nas décadas seguintes. Foram as grandes mobilizações sociais que, em grande medida, desenharam as mudanças institucionais. Da pluralidade da sociedade civil que fez oposição à ditadura militar, é na parcela do “campo movimentalista” que se encontram os principais atores sociais envolvidos na proposição da democracia participativa.

Em seu clássico estudo sobre o surgimento dos novos sujeitos sociais, Eder Sader (1988) propõe um olhar diferente para compreender os vetores que contribuem para este processo. Para ele, a grande ebulição social dos anos 70/80 tem em grande parte origem em três campos de elaboração de matrizes discursivas: a Igreja Católica, o “novo sindicalismo” e os grupos de esquerda.

³ Não temos a pretensão de mapear todos os atores sociais presentes nos diversos períodos, essa é uma tarefa que exige uma pesquisa documental e de campo de maior fôlego. O que pretendemos é analisar algumas visões presentes nestes contextos e que foram registradas em documentos ou publicações.

⁴ O cenário social, político e econômico incidiu nos sujeitos da sociedade civil, alterando sua composição e concepções. Nosso texto buscará apresentar a contribuição de alguns dos principais atores sociais, relacionando com o período histórico e seus principais aspectos.

Encontramos três instituições em crise que abrem espaços para novas elaborações. Tendo cada uma experimentado a crise sob a forma de um descolamento com seus públicos respectivos, essas agências buscam novas vias para reatar suas relações. (SADER, 1988, p. 144).

No caso da Igreja Católica estamos nos referindo à Teologia da Libertação. Trata-se de um conjunto de mudanças nas orientações estimuladas pelo Concílio Vaticano II presentes no subcontinente a partir da II Conferência Geral do Episcopado Latino-americano, realizado em 1968 na cidade de Medellín (BOFF, 1986). Uma reorientação que, segundo Boff, apresentava a Igreja como “povo de Deus” e estimulava a intervenção na realidade por meio de grupos comunitários na busca de deslocar os leigos de meros “fregueses passivos” para uma participação ativa na realidade, e critica às injustiças sociais (idem). No documento “As conclusões de Medellín” (1984), os bispos da latinoamericanos conclamam a Igreja a intervir nas transformações da América Latina. Parte da Igreja interpretou tal chamamento como organizar o povo para construir melhores condições de vida, o compromisso com os mais pobres e oprimidos. Estimulou-se a criação de pequenos grupos de reflexão, oração e ação chamados Comunidades Eclesiais de Base – CEB’s.

As CEBs impulsionaram a organização social (CARVALHO, 1998) e disseminaram valores importantes para as lutas participativas, a organização social em pequenos grupos, em especial da população pobre, e uma resistência à institucionalidade. Tinham uma conduta de organização mais próxima da base social: exercitavam a reflexão sobre as condições de vida, evidenciavam noções de direitos básicos, reelaboravam identidades coletivas, criavam laços de solidariedade entre pessoas e movimentos sociais e estimulavam o conhecimento e práticas democratizantes. Segundo Frei Betto (1981) e outros pesquisadores, esta rede de organizações de base chegou a contar com mais de 80 mil comunidades que reuniam cerca de dois milhões de pessoas em diversas localidades do país (VIOLA; MAINWARING, 1987).

Fora um impulso organizativo que influenciou um grande espaço social e deu alguns tons à questão democrática. Seu caráter comunitário estimulou a organização na base para uma participação direta, ativa e consciente para conquista de melhores condições de vida, cunhando uma cultura política “basista”. A ideia desta atuação “basista” entra na semântica como uma opção pela organização de base e uma resistência às estruturas do Estado e direções políticas distantes da realidade das pessoas, com o cultivo de fluxos de poder de baixo para cima, o chamado *poder popular*, ao mesmo tempo em que estabelecem conexões importantes com o “novo sindicalismo” e grupos de esquerda, influenciando-se mutuamente.

Concomitantemente, surge no grande conglomerado urbano de São Paulo um ator social que reconfiguraria as relações capital/trabalho, bem como marcaria a entrada dos trabalhadores na arena política, o “novo sindicalismo”, com destaque para as experiências da cidade de São Bernardo do Campo e para as oposições sindicais nas indústrias metalúrgicas e químicas nas cidades de São Paulo e Osasco⁵. Nesse período foi cunhado o termo “sindicalismo autêntico”, para demarcar uma identidade distintiva, em contraposição às práticas sindicais anteriores.

Um aspecto do “novo sindicalismo” vai também caracterizar a Central Única dos Trabalhadores (CUT), fundada em 1983, e sugere ter influenciado fortemente a atuação de outros atores sociais nas décadas seguintes. Trata-se da opção por uma transformação operada por dentro das instituições. O “novo sindicalismo” cutista não se organizou por fora dos sindicatos oficiais, como um poder paralelo. Ao contrário, ocupou, valorizou e alterou a atuação da estrutura sindical existente. Luis Inácio Lula da Silva se tornou dirigente do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo em 1972, sendo eleito presidente do mesmo em 1975 (SADER, 1984). Em outras localidades (São Paulo, Santo André, Osasco, Santos) a trilha foi a mesma, observada as particularidades locais.

A importância do protagonismo sindical nas lutas por redemocratização é reconhecida amplamente pela literatura, contudo, quando nos detemos na questão da democracia participativa salientamos alguns aspectos que incidem nas proposições do campo movimentalista: i) a organização na base das fábricas e a defesa de um sindicato democrático contribuíram na difusão dos valores participativos; ii) a opção das lideranças sindicais pela luta institucional, por dentro do aparelho sindical, irá influenciar ao longo do tempo o campo movimentalista que até então apresentava fortes resistências com relação ao aparelho estatal. Apesar desses aspectos, observa-se que não há, por parte do movimento sindical, proposições relativas ao desenho da democracia participativa.

A terceira matriz discursiva apontada por Sader (1988) é a dos grupos de esquerda no Brasil. Durante o período militar os diversos grupos se dispersaram com a intensa repressão. Muitos militantes e grupos desarticulados buscaram novas formas de organizar o povo, “de ligação com o povo”, na tentativa de superar uma visão vanguardista derrotada (SADER, 1998). Um contexto propício a novas ideias e teorias.

⁵ Em São Paulo, as mobilizações fabris foram contra as direções sindicais, que se mantiveram com pouca absorção das demandas da base e em São Bernardo do Campo (SBC) as reivindicações da base adentraram as estruturas sindicais.

Para essa reorientação dos grupos de esquerda, observam-se duas contribuições. Por um lado, a chegada das obras de Gramsci no Brasil abriu o leque de reflexões sobre a atuação da esquerda, tendo inclusive a princípio sofrido forte resistência de agrupamentos mais próximos das concepções marxistas-leninistas, principalmente o Partido Comunista Brasileiro (PCB) (COUTINHO, 1990). Paulatinamente, a influência do teórico italiano foi ganhando terreno e reorientando esses grupos para uma matriz não “vanguardista”. Nesse sentido, pode-se afirmar que o pensamento de Gramsci influenciou grupos militantes no debate sobre a democracia participativa, em particular com sua concepção de revolução, de Estado e de intelectual orgânico. Para Gramsci a revolução não era a tomada de assalto ao poder do Estado, mas sim uma visão processual que ressignifica no sentido de uma “revolução passiva” por meio de uma guerra de posições. O Estado é entendido não só como sociedade política, mas também como sociedade civil, sendo a disputa por projetos políticos e, portanto, por valores e práticas, o próprio processo de transformação social. Uma visão que privilegia a ideia de *poder popular*, presente no ideário dos movimentos e organizações sociais do período.

Nesse momento histórico podemos identificar também a influência do pensamento de Paulo Freire e da educação popular nos grupos de esquerda. Como destacou Sader:

Não pretendo dizer com isso que a “educação popular” tenha sido em todas as partes a forma dominante da “nova relação” da esquerda com seu público, mas creio que ela deu o paradigma. Os novos educadores se debruçam sobre os livros de Paulo Freire – torcendo o nariz para seu idealismo filosófico e seu humanismo cristão – e procuram absorver suas orientações metodológicas para a alfabetização popular. [...] abria-se um lugar para a elaboração crítica e coletiva das experiências da vida individual e social dos educandos. [...] os militantes encontravam orientações educacionais que não estavam muito distantes das formulações de Gramsci. (SADER, 1988, p. 168)

Inspiradas nas ideias de Gramsci e Freire, as práticas sociais cotidianas passam a ser compreendidas como momentos importantes para atuação e formulação de estratégias políticas, terreno fértil para a disputa de projetos políticos. Esta trama de relações que cria a hegemonia, a adesão prática dos cidadãos a determinados valores e concepções de mundo, é entendida como operando dentro e fora dos espaços políticos tradicionais, privilegiando a ação dos movimentos sociais e organizações populares (DAGNINO, ALVAREZ E ESCOBAR, 2000). A democracia é retomada e ressignificada na teoria e na prática em sua dimensão

valorativa e ética: como um valor universal capaz de cultivar uma sociabilidade justa e igualitária (COUTINHO, 1984)⁶.

Nos anos 70 e 80, uma visão orgânica de técnicos e intelectuais é fortalecida com as Assessorias de Educação Popular que pautam sua atuação para a valorização e sistematização do conhecimento produzido pelos movimentos e organização sociais. São Organizações Não Governamentais – ONGs que acompanham, assessoram e estabelecem uma relação com movimentos organizados, que buscam a horizontalidade de conhecimentos para fortalecer o protagonismo e o conhecimento popular. Nesse entrelaçamento de mobilizações sociais, as Assessorias se apresentam como coadjuvantes, auxiliares dos atores sociais populares, mas como veremos adiante, nos anos 90 elas passam por mudanças e assumem novos papéis e formas de atuação.

A organização dos setores populares, dos trabalhadores⁷, levou ao surgimento do novo sindicalismo e à defesa dos direitos dos trabalhadores, à criação de organizações de defesa de direitos e associações de moradores, à formação do Partido dos Trabalhadores (PT) e de outros partidos, assim como, à retomada de partidos extintos pela ditadura (PAOLI, 1995). Desses, o PT simboliza a articulação de diversos grupos políticos e movimentos sociais, após o fim do bipartidarismo. Fundado em 1980 e reconhecido oficialmente em 1982, foi formado por dirigentes sindicais ligados ao “novo sindicalismo”, religiosos da Teologia da Libertação, estudantes universitários, intelectuais de esquerda, e lideranças de associações de bairro e de outras formas de organização (formais e informais). No seu Estatuto e em documentos de Encontros e Congressos nos anos 80, afirma seu compromisso com a construção e aprofundamento democrático.

O PT proclama que a única força capaz de ser fiadora de uma democracia efetivamente estável é a das massas exploradas do campo e das cidades. [...] O PT proclama que sua participação em eleições e suas atividades parlamentares se subordinarão a seu objetivo maior, que é estimular e aprofundar a organização das massas exploradas. [...] O PT afirma seu compromisso com a democracia plena, exercida diretamente pelas massas, pois não há socialismo sem democracia nem democracia sem socialismo.

⁶ No Brasil, as concepções de Antonio Gramsci para pensar a democracia e o socialismo tiveram a contribuição de Coutinho em sua obra “Democracia com Valor Universal”. Ele apresentou uma formulação que aliava a contribuição do autor italiano com uma concepção valorativa de democracia e a retomada do debate sobre a qualidade democrática.

⁷ Utilizamos aqui o termo “trabalhadores” no sentido próximo ao utilizado no contexto de criação do PT. Neste sentido, o termo não se refere somente aos trabalhadores sindicalizados ou organizados, refere-se também aos Movimentos Populares Urbanos (MPU) e ao que nos anos 90 passou a ser denominado sociedade civil. Cabe ressaltar que esta utilização demonstra uma visão que privilegia o “novo sindicalismo” e o partido – uma primazia frente aos MPU.

Um partido que almeja uma sociedade socialista e democrática tem de ser, ele próprio, democrático nas relações que se estabelecem em seu interior. Assim, o PT se constituirá respeitando o direito das minorias de expressar seus pontos de vista. Respeitará o direito à fração e às tendências, ressaltando apenas que as inscrições serão individuais. (Carta de Princípios, 1979)

Observa-se nessa citação a defesa da democracia, mas que não corresponde necessariamente à democracia participativa. Segundo documentos oficiais, o partido foi criado para ser arena institucional do sistema partidário aberto à participação de lideranças da sociedade civil que partilhavam em sua maioria de um entendimento de que era necessário disputar as estruturas do Estado para ampliar a democracia. Desde este período até recentemente, o partido apresentava diretrizes baseadas em uma concepção de socialismo democrático: compreende a socialismo como a própria radicalização da democracia, próximo da concepção apresentada por Coutinho (1984)⁸.

Esta definição do PT nos anos 80 afirma uma concepção, mas encobre diferenças internas importantes. As visões sobre a democracia são muito diversas: para uns, um regime de dominação burguesa alheio a mudanças; para outros, um espaço privilegiado de transformação da sociedade, de reorientação do Estado para uma plataforma popular pautada na redistribuição de renda e na justiça social.

No debate partidário sobre participação e democracia nos anos 80 destacamos as contribuições do grupo chamado de Autonomistas⁹. Esse grupo é responsável pela publicação da Revista Desvios e tem entre suas lideranças o professor Eder Sader, recém chegado do exílio político. Esse grupo busca pensar o partido em formação, se opõe ao que chama de “basismo” e ao que chama de “vanguardistas”. Os autonomistas inserem uma cunha propondo um caminho diferente a ser trilhado pela esquerda partidária: superar a visão tutelar das direções sobre as bases sociais, sem vanguardas iluminadas, mas sim, construir um processo que reconhecendo as particularidades das diversas organizações sociais possa apresentar alternativas de efetiva autonomia popular.

⁸ O Partido dos Trabalhadores (PT) é uma associação voluntária de cidadãos e cidadãos que se propõem a lutar por democracia, pluralidade, solidariedade, transformações políticas, sociais, institucionais, econômicas, jurídicas e culturais, destinadas a eliminar a exploração, a dominação, a opressão, a desigualdade, a injustiça e a miséria, com o objetivo de construir o socialismo democrático. (Estatuto do PT, aprovado em 2007)

⁹ Apesar de denominados “autonomistas”, esta expressão é recusada pelo próprio Sader, que não queria virar mais uma tendência/corrente.

... a autonomia popular é nosso objetivo e também nosso meio. Nós lutamos por uma transformação social pela qual a população se assenhore dos seus meios de vida. Mas para que isso se dê é preciso que se constitua uma vontade coletiva nesse sentido. Nós queremos contribuir para isso. Queremos hoje tomar as experiências dos conselhos populares, as iniciativas de base para participar de fato na administração pública, as práticas fabris que buscam alterar as relações de trabalho, e queremos torná-la conhecidas, estimular seu desenvolvimento, discutir suas dificuldades, procurar os meios para superá-las, ver a forma como podem se inserir na conjuntura política geral. (SADER, *Desvios*, n. 2, 1983, p. 11 e 12)

O debate interno ao partido nesse período destaca questões centrais como a autonomia, a relação do partido com os movimentos sociais, a mobilização social e luta institucional, o poder popular, entre outros.

Mas se a década de 80 fora marcada pela forte mobilização social e as conquistas da Constituinte, ela também inaugurou novos desafios para a recente sociedade civil brasileira. Se relativamente coesa no contexto ditatorial, desnudada sua pluralidade interna com a abertura democrática, já na primeira metade da década inicia uma alteração na relação destas organizações sociais com o Estado. Mesmo lenta e paulatina, a democratização do Estado alterou alguns elos de relação com a sociedade. As primeiras aberturas para o diálogo com o Estado¹⁰ proporcionam aos movimentos sociais o contato com um tipo de linguagem técnica e com uma temporalidade exteriores a eles (SADER, 1984)¹¹.

O momento anterior, de intransigência dos agentes do Estado, havia criado um clima de atuação “contra o Estado”, identificado como o promotor das práticas autoritárias. Tratava-se de uma “alergia institucional” manifestada pela opção de autonomia frente às estruturas estatais e corporativas, uma certa “exterioridade à política” tradicional. Uma atmosfera maniqueísta que via os movimentos populares como o “bem”, democratizante, e o Estado como “mal”. A relação com o estatal era vista como dicotômica: ou se mantinha a autonomia negando as estruturas burocráticas, ou era compreendida como um processo de cooptação e, portanto, de desvirtuamento dos interesses coletivos (ABRANTES, 1989).

Neste dilema, duas influências foram decisivas para os desdobramentos seguintes: a criação de espaços participativos e a paulatina entrada da sociedade civil na arena institucional. O movimento sanitarista, na luta por um sistema de saúde universal e de qualidade, incide neste debate tanto com a demanda por uma descentralização da

¹⁰ Como as primeiras plenárias e conselhos comunitários que discutiremos adiante.

¹¹ SADER, Eder. *Movimento Popular Urbano*. FASE, 1984.

administração e dos serviços de saúde, bem como por uma participação efetiva da população nos três níveis federativos.

Esta descentralização tem por fim viabilizar uma **autêntica participação democrática da população** nos diferentes níveis e instâncias do sistema, propondo e controlando as ações planejadas de suas organizações e partidos políticos representados nos governos, e assembleias e instâncias próprias do Sistema Único de Saúde.” (CEBES, 1980)¹².

Sem dúvida, a presença e as proposições do movimento sanitaria demarcam uma inflexão importante e um salto qualitativo para a criação de espaços de participação na direção da fiscalização e controle das políticas públicas de saúde. Em 1986 foi realizada a VIII Conferência Nacional de Saúde, que alcançou pelo menos duas conquistas: foi o primeiro momento da história em que o Poder Executivo brasileiro chamou a sociedade civil organizada para debater e formular políticas públicas de Saúde, já que as Conferências anteriores eram marcadamente técnicas e com baixíssima representação social (CARVALHO, A. I. 1995). Foi também nessa Conferência que, por meio de grupos de trabalho, foram formulados dois documentos para contribuir com a Constituinte, determinando em grande medida o desenho institucional de participação em Conselhos e a o próprio Sistema Único de Saúde: “Propostas do conteúdo saúde para a Constituição” e “Proposta de conteúdo para uma nova lei do Sistema Nacional de Saúde” (idem). As demandas de participação da sociedade civil nas três esferas do Estado deram novos contornos ao debate sobre a relação da sociedade civil com o Estado e a questão dos conselhos, como veremos adiante.

O delineamento de novas formas de relação Estado e sociedade fora uma das principais reivindicações democráticas da sociedade civil no período pré-Constituinte, e o paulatino atendimento desta demanda, via abertura de diálogo e negociação nos anos 80, já antevê muitos dos dilemas da década seguinte:

Essa década, com impiedade, expôs os movimentos a uma racionalidade exterior às suas. E eles, ainda tomados pelo aprendizado das lutas de resistência do período ditatorial, tiveram grandes dificuldades de se moverem nessa nova arena. A nova sociabilidade gerada no período anterior, não obstante tenha produzido aspectos altamente positivos, desenvolveu um sentimento de controle excessivo face às influências e envolvimento externos, bem como uma enorme reserva à ideia de representação, que lhe conferiu uma lentidão deliberativa e de

¹² Centro Brasileiro de Estudos da Saúde: texto apresentado em contribuição para I Simpósio de Políticas de Saúde da Câmara dos Deputados em 1979.

encaminhamento pouco afeita à roda-viva social. (...) De certa perspectiva uma concepção anacrônica de cidadania, excessivamente endógena.” (ABRANTES, 1989).

Neste contexto, a ideia de Conselhos como espaços de diálogo e negociação surge na agenda política. A experiência organizativa dos movimentos sociais e associações populares, como a comissão dos transportes metropolitanos (ABRANTES, 1989), apresentava a possibilidade de formação de espaços de discussão, como os “Conselhos Populares” do movimento de saúde na capital paulista. Mas a própria pressão popular forçou alguns governos locais a implementarem “Conselhos Comunitários” que, nesse segundo formato, foi concebido com o intuito de abrir a negociação com parcela da sociedade civil para diminuir sua força política e neutralizar o seu potencial de transformação. Por último, vai tomando forma as propostas do movimento sanitarista, que desde o final dos anos 70, propõem a criação de espaços não apenas para a sociedade ser ouvida, mas que possa realmente influenciar os caminhos da política pública, por meio da descentralização da administração dos serviços de saúde, com uma efetiva participação da população (CEBES, 1980), tendo forte influência nas conquistas participativas da Constituinte.

Dessa forma, o processo de formulação das experiências participativas, seja para construir a identidade coletiva dos diversos grupos da sociedade civil, seja como tentativa para diminuir sua influência política, configurou a ideia de Conselhos como instrumento na relação Estado e sociedade:

Foram referências importantes para lutas desenvolvidas na Constituinte em torno de arranjos institucionais que permitissem um mínimo de participação da sociedade no controle, fiscalização e proposição de atos e decisões governamentais. (TEIXEIRA, E. 1996).

A partir de meados dos anos 80, outra realidade institucional se apresentava: partidos e grupos políticos enraizados e forjados na luta contra a ditadura e pela abertura democrática chegam ao poder via eleitoral em diversas localidades do Brasil e enfrentam a racionalidade estatal e seus limites burocráticos (LEITE & ABREU, 1990; PAZ, SILVA & PEREIRA, 1990; BAVA, 1990). Com as eleições de 1988, várias prefeituras passam a ser administradas pelo PT que defendia a ampliação da democracia via espaços de participação e negociação. No PT a visão que privilegia a entrada na arena institucional vai paulatinamente ganhando espaço nas

direções e os resultados eleitorais fortalecem este processo¹³. As conquistas eleitorais dos anos 80 apresentaram os primeiros dilemas para o PT: criado para ser uma alternativa na política brasileira, a sua viabilidade como alternativa de poder cresce e era imperativo transformar uma série de princípios e diretrizes em políticas públicas (ROLNIK, 1990). Muitas das administrações municipais, predispostas à participação popular, instituem Plenárias Populares e Conselhos Populares como espaços criados pela administração local para dialogar com a sociedade, espaços privilegiados para os movimentos sociais (PAZ, SILVA & PEREIRA, 1990; DANIEL, 1988).

A experiência dos Conselhos Populares colocava-se como uma possibilidade de “um novo poder”, um *poder popular*, democracia direta com autonomia em relação ao Estado. Nas administrações do “campo movimentalista”¹⁴ e, em especial em torno do PT, este debate foi resignificado. A princípio, os Conselhos Populares aparecem com espaço dos movimentos sociais e não das administrações para elaboração de sua identidade e demandas, como espaço de expressão de sua autonomia frente ao Estado, bem como de tentativa de intervenção na institucionalidade via pressão. Nesse sentido, poderia ser uma iniciativa para enfrentar a desconfiança do Estado que havia na sociedade civil¹⁵, assim como representar uma alternativa mais ofensiva. Luis Dulci (1989) os apresenta como uma opção subversiva que poderia superar o sentimento político intenso e poderoso de um Estado adversário por meio de um projeto ofensivo que disputasse as estruturas estatais para superar sua natureza de classe, de representante da burguesia. O Estado está em disputa pelas classes sociais, uma disputa no campo das ideias e projetos políticos e não de apelo às armas (VANUCCHI, P., 1990), portanto, passível de uma democratização radical (DULCI, L., 1989).

Para a então prefeita de São Paulo, Luiza Erundina (1990), há uma diferença entre conselhos populares e conselhos setoriais. Os primeiros são espaços dos movimentos sociais e não deveriam ser criados ou institucionalizados pelas administrações municipais, já que isso poderia atentar contra a autonomia dos movimentos. Para ela, esses são espaços de elaboração da sociedade, e as administrações democrático-populares deveriam democratizar as prefeituras com outras iniciativas: fóruns de representantes, conselhos de escola, conselhos

¹³ Em 1982 na sua primeira participação eleitoral, o PT registra um total de 3,1% dos votos no país e conquista as primeiras administrações locais: Diadema (SP) e Santa Quitéria (MA); em 1985 a principal vitória foi a prefeitura de Fortaleza (CE) e em 1988 foram 33 cidades, dentre as quais, três capitais, São Paulo, Porto Alegre e Vitória.

¹⁴ Na década de 90 o termo “campo movimentalista” será resignificado para “campo democrático-participativo”.

¹⁵ Superar o sentimento político intenso e poderoso de um Estado adversário por meio de um projeto ofensivo que disputasse as estruturas estatais para superar sua natureza de classe, de representante da burguesia.

de representantes nas subprefeituras e outros conselhos setoriais. Ela aponta a necessidade de espaços de autonomia dos movimentos populares, diferentes dos espaços abertos pelo Estado.

A ideia de participação popular aparece de diversas formas neste debate, entretanto, seus contornos vão ficando mais nítidos até a virada da década. Em um artigo, Celso Daniel (1988) apresenta uma tentativa de sistematização e reflexão sobre estas experiências e a proposta petista de governos locais. Para ele, o partido tem que defender e implementar políticas participativas, adotando a participação como um direito. Retomando um argumento presente nos Autonomistas, entende que se deve dar real poder aos trabalhadores e movimentos populares e não falar em nome deles. Os conselhos seriam espaços para expressão da participação popular, mas não o próprio movimento social, como um intento criado pela administração para ouvir os movimentos sociais, que devem escolher seus representantes de forma independente. Para o autor, esses conselhos devem incidir diretamente no orçamento público para efetivar suas demandas e ser, preferencialmente, de natureza deliberativa. Apesar das orientações, está presente no autor a valorização da experimentação e não da “receita pronta”, como diretrizes e não modelos a serem copiados (IDEM; AZEVEDO, 1988). Entretanto para os autores Daniel e Azevedo, este processo experimentalista não estaria isento de retrocessos e riscos: em localidades em que os movimentos sociais tenham dificuldade em ter iniciativas de criação de Conselhos Populares, aguardar de forma ingênua seu surgimento poderia criar uma atmosfera de imobilismo; por outro lado, se é possível fazer a luta pela transformação social por dentro da institucionalidade nos Conselhos, deve-se tomar cuidados para que não haja uma cooptação/atrelamento dos movimentos sociais à administração, via uma intensa institucionalização e esvaziamento das organizações (IDEM; DANIEL; 1988).

A preocupação estava em como lidar com a institucionalização de uma forma a possibilitar a participação dos movimentos sociais nas “res pública” sem criar armadilhas para os próprios movimentos: na medida em que ocorre o fortalecimento dos espaços institucionais, esvazia-se o movimento e, conseqüentemente, leva-se à perda da possibilidade de construção de um poder popular independente (DANIEL, 1988).

As primeiras experiências municipais do PT (como São Paulo e Porto Alegre) começaram a demonstrar os limites da institucionalidade, e os grupos com concepções mais

baseadas nas “grandes rupturas” para transformação social mostram insatisfação com os resultados dos governos petistas.

O PT que se caracterizava em seu início por uma tática de organização na base da sociedade, os chamados Núcleos de Base¹⁶, muito próximo em sua concepção com as CEBs, começa também a dar sinais de esgotamento dessa forma de organização interna (ALVAREZ, 1991; PONT, 1991). Apesar da grande contribuição organizativa e participativa, esses espaços tinham pouca incidência sobre as decisões do partido e foram perdendo força.

Por outro lado, vai se delineando um jeito de lidar com as administrações locais que combina a participação social com distribuição de renda e/ou inversão das prioridades. Em Porto Alegre surge o arranjo institucional participativo que ficaria mais conhecido por sua tendência a democratizar o poder local, o Orçamento Participativo. Várias características da sociedade civil local e da direção petista se articularam para o surgimento desta iniciativa, sendo uma criação partilhada entre partido e sociedade. A tradição associativa de Porto Alegre aliada à vontade política da administração local trouxe uma inovação institucional: a participação da sociedade civil na definição do orçamento público municipal, estabelecendo prioridades de atuação para o poder público. Esta experiência seria apropriada tanto pela sociedade como pela agremiação partidária, assim o partido reivindica seu compromisso com a participação popular e o OP é identificado como uma das principais características do “Modo Petista de Governar”, expressão criada pelo próprio partido para diferenciar sua atuação frente aos outros partidos (GENRO, 1997a; SOUZA, 1997).

Dessa forma, as experiências institucionais em governos locais resignificaram estes espaços como ampliação da participação para formulação de políticas públicas com o intuito de dar transparência e maior controle social sobre o Estado, assim como alterar as prioridades da gestão pública no sentido da justiça social (TEIXEIRA, 1996; DANIEL, C. 1988). O imperativo de formular a nova Constituição e as novas experiências em Governos locais proporcionaram um debate mais acurado sobre a natureza dos Conselhos, entre eles, composição, competências, caráter consultivo ou deliberativo etc. (DANIEL, 1988; AZEVEDO, 1988; DOIMO, 1995).

A Constituição de 1988 significou o marco legal que introduziu uma série de princípios e diretrizes que possibilitam a criação de espaços de participação ampliada (como os conselhos

¹⁶ Os Núcleos de Base tinham pouco poder de deliberação, que em grande medida ficava a cargo dos Diretórios Municipais, Estaduais e Nacional. As formas de eleição e participação de delegados em Congressos e Encontros deliberativos do partido privilegiavam essas instâncias em detrimento dos Núcleos.

gestores), de protagonismo da sociedade civil na formulação e gestão de políticas públicas. Em seu primeiro artigo a Constituição definiu: “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.” Expressou no âmbito do direito, da lei, a retomada de muitos direitos civis e políticos, e a conquista de direitos de terceira geração, os direitos sociais. O contexto posterior seria marcado pelas possibilidades e disputas frente à realização prática dos direitos conquistados. Transformar a letra em realidade cotidiana dos cidadãos.

Como veremos adiante, a década de 90 dará continuidade ao debate sobre o poder popular sob outros termos, a partir das inovações do Orçamento Participativo e a implementação de Conselhos Gestores e outras formas de participação local. Como apresentamos, a questão dos conselhos teve contribuições de diversos atores sociais e sua configuração na Constituição teve uma formulação mais próxima à concepção do movimento sanitarista.

Anos 90: orçamento participativo e poder local

A década de 90 do século XX é marcada pelos desdobramentos institucionais do momento anterior, bem como por uma nova configuração da relação entre sociedade civil e Estado. Por um lado, foram criados diversos espaços públicos, tanto prescritos pela Constituição, como inovações no âmbito local. São experiências que contribuíram para o aprofundamento democrático, incluíram na arena política atores excluídos historicamente, como também introduziram na agenda política temas e demandas novas (GRUPO, 1998). Por outro lado, a sociedade civil que havia adotado uma conduta contestatória no período anterior, com a constituição de espaços públicos passa a ter o desafio de participar propositivamente (CARVALHO, 1998)¹⁷.

Neste período tivemos inflexões importantes no debate participativo, bem como uma reconfiguração na sociedade civil. Enquanto alguns atores sociais perdem capacidade de mobilização e historicidade, outros se reconfiguram e alteram sua forma de atuação. As CEBs

¹⁷ Alguns estudiosos chegaram a identificar o “refluxo” dos movimentos sociais, partindo da ideia da falta de habilidade desses nos espaços institucionais da política, assim como decretando sua inabilidade de aprendizado com o processo de participação (CARDOSO, 1988; COELHO, 1992). Corroboramos com a leitura da mudança de conduta e não refluxo, e conseqüentemente, que a dinâmica da participação mudou e ainda se movimenta (CARVALHO, 1998). Ocupar de forma satisfatória os novos espaços, ampliar as áreas e os espaços de democratização eram imperativos às organizações e movimentos sociais.

que tiveram sua origem na Teologia da Libertação sofrem uma ofensiva dos setores conservadores e majoritários da Igreja Católica e vão paulatinamente diminuindo sua capacidade de intervenção e de intersecção em outras agremiações – como nos núcleos de base do PT. Por outro lado, um tipo de agremiação irá multiplicar-se e alterar suas funções e sentidos da ação: as ONGs¹⁸.

Nos anos 80 essas entidades se apresentavam como Assessorias de Educação Popular ligadas, principalmente, aos movimentos sociais urbanos. A sua atuação tinha o intuito de valorizar o conhecimento produzido pelos movimentos sociais auxiliando na sistematização e organização. Com as transformações no cenário político - como a abertura de espaços públicos e a vitória em administrações municipais de partidos ligados ao “campo movimentalista”, estas assessorias vão aos poucos alterando sua atuação frente aos novos desafios:

A intervenção educativa não pode diluir-se no trabalho miúdo de organização. Hoje, mais do nunca, as assessorias tem a obrigação de realizar aquilo que lhes dá sentido: atuar no campo da transmissão e produção de conhecimentos. Sua própria capacitação é tão importante quanto a das lideranças. Não são apenas os movimentos que desconhecem as políticas e que relutam em lidar com o lado prático da administração das cidades. As entidades de EP também devem adaptar-se ao momento atual, particularizando e qualificando suas contribuições. [...] Em síntese, o grande desafio da EP é contribuir para que os MPUs, neste final dos anos 80, situem-se no cenário político do país sem que tenham de abdicar das pequenas mas valiosas conquistas feitas nesses anos todos. Ou seja: como dar forma e expressão à democracia direta, ao sentido pedagógico desses movimentos, às contribuições criativas da política do cotidiano, à autonomia, à valorização dos indivíduos e das diferenças culturais, dentro de um quadro de institucionalidade? Com o articulá-los, sem que esses elementos que foram e são tão vitais às suas dinâmicas não sejam descaracterizados? (ABRANTES, 1989)

As mudanças na relação com o Estado e do próprio tecido social em que se inserem os movimentos sociais e as assessorias, deslocam as ONGs para dentro da arena política. Anteriormente elas não se apresentavam como protagonistas e estavam preocupadas em ajudar a constituição e a atuação dos “novos atores sociais”. Entretanto, nos anos 90 muitas assessorias passam de coadjuvante a ator social apresentando-se com voz própria, e além disso, muitos movimentos sociais se institucionalizam e passam a ser juridicamente ONGs (TEIXEIRA, A. 2003).

¹⁸ O termo ONG surgiu no período pós-guerra em 1946 pela ONU, entretanto é somente nesse momento de resignificação das assessorias que ele passa a ser usado. No início dos anos 90, com a realização da ECO-92, o termo fica mais conhecido e entra definitivamente no léxico político.

Com origens e formas de atuação diferenciadas, a multiplicação dessas entidades se deu de forma plural gerando relações diferentes com o Estado. Por um lado, foi tomando contornos um campo oriundo das assessorias e movimentos sociais que tinham engajamento na construção e ampliação da cidadania e da democracia. É formada a Associação Brasileira de ONGs (ABONG) para representar e organizar as entidades que tem comprometimento com a cidadania e quer ter voz própria, como entidade e como campo. A ABONG não tem a pretensão de representar todas as ONGs, mas parte delas, as que priorizam uma relação dialógica com o Estado, não assumindo suas responsabilidades, mas estabelecendo “encontros participativos” (TEIXEIRA, 2003). Mas as políticas neoliberais do período vão também impactar as ONGs gerando uma relação ambígua com o Estado, algumas delas assumindo parte de suas tarefas por meio da prestação de serviços e da terceirização.

Os atores sociais mudam sua configuração e surgem também novas formas de articulação da sociedade civil. As conquistas da Constituição e a eleição de governos municipais que assumiram o compromisso com a participação popular, iniciam uma fase de experimentalismo participativo. Como iniciativa de um conjunto de ONGs, surge em 1990 o Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais (FNPP) com o objetivo de reflexão e intercâmbio de intentos participativos:

A compreensão de que a temática da participação popular é central no processo de consolidação da cidadania mobilizou um conjunto de organizações não governamentais a criar um espaço de debate, de intercâmbio e de sistematização de experiências, reunindo todos os atores sociais cuja atuação é decisiva na democratização do poder local. São prefeituras, parlamentares, movimentos sociais, partidos políticos, ONGs e pesquisadores que estão comprometidos com o que é de interesse público e com a construção de uma nova cultura política que, desde então, tem participado das atividades desenvolvidas do Fórum.” (COORDENAÇÃO FNPP, 1996).

Nos anos 90 o FNPP terá um papel fundamental na troca de experiências e reflexões sobre as políticas participativas: são organizados ao longo do período diversos seminários e publicações que canalizaram um grande esforço de sistematização e enfrentaram as novas questões que as novas experiências traziam. A partir da ideia de um poder e de um conhecimento das camadas populares, da possibilidade de fluxos de poder de baixo para cima, o *poder popular* vai sendo resignificado para um debate sobre o *poder local*. Não se trata da substituição de um termo pelo outro como se fossem sinônimos, mas de um deslocamento do debate sobre as virtualidades do *poder popular* para a questão do *poder local* como lugar dinamizador das mudanças sociais e de exercício do *poder popular* (GONH, M. 1999).

No FNPP, as resistências à institucionalidade sofrem uma inflexão ganhando adesão posicionamentos que defendem uma cidadania ativa que dialogue e atue por dentro do aparato institucional para a garantia de conquistas sociais. As experiências dos Conselhos Gestores e, principalmente, do Orçamento Participativo foram interpretados como possibilidades de ocupar a institucionalidade de uma forma positiva, como mais um espaço de luta, sem abandonar a necessidade permanente de mobilização social.

Na realidade, a institucionalidade tem um caráter contraditório. Por um lado, pode concretizar e consolidar mudanças sociais, dando-lhes permanência e continuidade. Por outro, pode estabilizar situações e práticas rígidas que dificultam mudanças, exigindo dos atores um processo crítico e reflexivo permanente, e das estruturas regras flexíveis que possam ser renegociadas e reelaboradas, conforme necessidades. (TEIXEIRA, E.; 1996).

A primeira geração de administrações municipais (1989-92)¹⁹ comprometidas com a participação contribuiu para aprofundar e balizar o debate sobre o poder local. Para o PT, governar municípios trouxe a pergunta se o partido governa apenas para os trabalhadores, ou governa para toda cidade. A reflexão sobre as primeiras experiências apresenta a resposta de governar para toda cidade pautado na inversão de prioridades, isto é, fazer os governos locais alterarem suas políticas públicas no sentido do combate à desigualdade social e estimular a participação social: o já mencionado “Modo petista de Governar” (GENRO, 1994; 1997b).

No início da segunda geração de prefeitos, o debate traçou distinções e limites do que é o poder local. Para Castro²⁰ (FNPP, 1994) deve-se diferenciar o que é democratização interna da gestão, do que é democratização da relação Estado e sociedade. Para ela, descentralizar as relações internas da gestão nos diversos níveis de poder é fundamental para dar condições de transformações na relação da prefeitura com o cidadão. Portanto, são dimensões diferentes que se articulam²¹. Para Erundina (1996) o governo municipal é menor que o poder local e não o resume. A administração municipal refere-se apenas a uma parcela do poder local e estaria numa situação difícil: os municípios ganharam autonomia política, mas esta não foi acompanhada de autonomia financeira. Faltou transferência de recursos suficientes para as

¹⁹ É interessante notar como o calendário eleitoral vai entrando no léxico do FNPP e dos atores sociais envolvidos nesse processo de luta para ampliação da democracia. As eleições regulares e os resultados das administrações municipais criam uma maior centralidade do processo eleitoral. Não apenas para os resultados da disputa, mas como ciclos que devem ser objeto de reflexão e difusão de experiências. É recorrente nas publicações a menção às gerações de prefeitos: primeira geração (1989-92), segunda geração (1993-96) e terceira geração (1997-2000).

²⁰ Maria Helena Castro foi Secretária de Educação do Município de Campinas na gestão 1993-96.

²¹ Na exposição que Castro faz da experiência de Campinas, nota-se que a maioria das ações da administração local, até aquele período, incidiram na democratização interna, entendida como um processo de descentralização.

atribuições deste ente federativo. Portanto, democratizar o poder local não dependeria apenas de uma administração local comprometida com a participação, mas também de outros fatores políticos e sociais, como políticas públicas do governo estadual e federal.

Mas se as primeiras experiências nos governos locais tinham limites, suas virtudes foram amplamente reconhecidas. É presente em várias publicações dos anos 90 (FNPP, ABONG, PT, entre outras) uma postura de celebração dos resultados alcançados. As expectativas valorativas do “campo movimentalista” dos anos 80 tinham exemplos práticos de “partilha/divisão de poder”. Esta concepção mostra-se recorrente nas publicações no seguinte sentido: “a construção democrática pressupõe enfrentar o aparente paradoxo de assumir o poder para dividi-lo” (COORDENAÇÃO FNPP, 1994). Das experiências participativas que carregavam a possibilidade de partilha do poder, o Orçamento Participativo terá centralidade. Há nitidamente uma primazia do OP em relação aos outros desenhos participativos do período, e isto se deve, pelo menos em parte, aos resultados positivos do caso de Porto Alegre e por suas características específicas (PONT, 1996; TARSO, 1997a; SOUZA, 1997).

Contudo, a reprodução ampliada do OP em outras cidades apresenta resultados diversos. São vários os aspectos que influenciam o resultado, dentre os quais se destacam: a vontade política do governo, a tradição associativa da sociedade civil local, a realização das demandas deliberadas e a capacidade de investimento do município (AVRITZER, 2003). Na prática, em muitos casos há gestão partilhada e a melhor eficácia das políticas públicas, mas em outros observou-se dificuldades em democratizar a relação com a sociedade. Podemos sistematizar os seguintes obstáculos: a falta de governos comprometidos com a participação social; algumas lideranças comunitárias ainda utilizam práticas tradicionais da política (GENRO, 1994) e/ou tem baixa representatividade (MATTA, 1996b); e os limites orçamentários dos municípios que restringem suas ações (VASCONCELOS, 1994).

O OP trouxe a população a participar de uma dimensão historicamente distante, o orçamento público. Mesmo com dificuldade em alguns municípios, esta experiência foi interpretada com promissora no aprendizado e na democratização política local. O orçamento deixava de ser apenas um elemento técnico definido pelas burocracias e foi aberto ao debate público e visto como um instrumento político de planejamento (FEDOZZI, 1996; SUCUPIRA, 1999). Contudo, esta característica trouxe outras questões: técnicos da prefeitura foram obrigados a sair do insulamento burocrático na formulação do orçamento, perdiam espaço e muitas vezes sentiam-se desprestigiados (CAMARGO, 1999); e principalmente, o legislativo municipal outrora acostumado a uma relação direta, e por vezes clientelista com a população, tinha que mudar sua atuação e enfrentar certa dualidade entre OP e Câmara (FEDOZZI, 1996).

Para a coordenação do FNPP:

A participação da sociedade na elaboração do orçamento municipal, apontando prioridades, apresentando e disputando reivindicações, desafia os vereadores a assumirem um novo papel. O legislativo deixa de ser um mero intermediador de demandas paroquiais para mediar os grandes conflitos de interesses da sociedade local, interferindo nos grandes problemas da cidade. Essa nova realidade amplia o campo de atuação dos vereadores, questionando e instigando a renovação das práticas políticas cotidianas. (Coordenação FNPP, 1996)

O debate sobre o poder local se ocupou em demasia com o OP. Para Daniel (1996) e Ribeiro (1999) eram necessárias outras práticas participativas. O FNPP, para além do OP, discutiu também a criação e/ou fortalecimento dos Conselhos de Escola (CASTRO, 1994; OLIVEIRA, 1994; a criação de conselhos ligados às subprefeituras (ACORSI, 1994); a realização de plenárias da prefeitura nos bairros abertas à população (VASCONCELOS, 1994); em especial os Conselhos Gestores (SOARES, 1996; ANANIAS, 1994; CASTRO, 1994; OLIVEIRA, 1994; ACORSI, 1994, entre outros).

Mesmo em segundo plano frente ao OP, os Conselhos Gestores terão um papel importante neste período. Já salientamos que o movimento sanitaria foi o principal protagonista para a formulação deste arranjo participativo, e os resultados práticos demonstram o pioneirismo. Dentre as políticas participativas oriundas da Constituição de 1988, destaca-se a área de saúde pública. Com o intuito de integrar força social e estatal para a melhoria do serviço público de saúde, criou-se o Sistema Único de Saúde (SUS), sendo a participação social constituinte do processo. Foi criada uma rede de Conselhos de Saúde em todos os níveis da federação com o objetivo de formular, definir prioridades e políticas públicas, bem como, acompanhar e fiscalizar as ações do poder público (CARVALHO, A. I. 1995).

Foi formada ao longo da década de 90 uma extensa rede de conselhos gestores. Além da saúde, foram criados conselhos para as políticas públicas de assistência social, criança e adolescente, entre outros. Contudo, esta ampla rede de conselhos apresentará resultados participativos diversos. Sobre os conselhos gestores, o estudo realizado por Tatagiba (2002) aponta para os obstáculos à participação da sociedade civil. A influência demasiada dos governos e a baixa capacidade de pressão da sociedade têm limitado a capacidade democratizante destes intentos. Aspectos como o conhecimento técnico e a capacidade propositiva de políticas públicas colocam os atores da sociedade e do Estado em situações

diferentes e, por vezes, hierarquizadas. Seu potencial democrático tem realizações diversas dependendo da área em questão, assim como da esfera federativa (municipal, estadual e federal). Para Bava (1999) os Conselhos Nacionais foram desarticulados e esvaziados pelas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso, o que se refletiu nos conselhos estaduais e municipais.

Dessa forma, os anos 90 tiveram um intenso experimentalismo democrático. As experiências participativas têm aspectos diferenciados, dos quais os mais importantes para a questão democrática são apontados por Avritzer (2003b): o Orçamento Participativo possibilitaria o compartilhamento do poder decisório, antes restrito aos profissionais da política, com cidadãos de regiões diferentes da cidade, que podem decidir e hierarquizar as ações e prioridades de investimento do orçamento público municipal; já os Conselhos Gestores inserem novas formas de controle democrático sobre o Estado, pois possibilitam a participação da sociedade civil no acompanhamento e aperfeiçoamento de políticas públicas setoriais.

Estas experiências foram debatidas, aperfeiçoadas e celebradas pelos resultados positivos principalmente em âmbito municipal. Elas demonstravam na prática a possibilidade de transformar a cultura política (PONTUAL, 1999; GENRO, 1994) e dinamizar as mudanças sociais (GOHN, 1999). Entretanto, algumas questões despontavam ou não foram resolvidas até o final do período. As expectativas de resolução dos problemas sociais estão ainda distantes da realidade (TEIXEIRA E CARVALHO, 1996). O processo de descentralização/municipalização e a criação de espaços participativos ocorreram sem uma coordenação e estratégia capazes de enfrentar as dificuldades. Mesmo quando exitosas no “partilhamento do poder”, os espaços públicos ainda podem esbarrar na formulação de políticas fragmentadas, compensatórias e paliativas (DAGNINO, 2002).

Para Soares (1996), o processo de experiências que se iniciou na administração municipal de Lajes e formou estes múltiplos espaços públicos trouxe novos desafios à democratização: “acreditamos que a resposta para as questões postas por esta mesa passam pelo tripé: mobilização popular, espaços públicos ampliados e amplo reconhecimento social de atores plurais.” (SOARES, 1996). Sobre a mobilização popular, é necessário que os movimentos populares consigam se organizar de forma autônoma, mesmo participando de espaços institucionais. Como alerta Soler (1994), a participação não pode ser criada por lei, a democratização é um processo de substituição de procedimentos e mecanismos. Isto só é possível com mobilização e participação social, sendo a institucionalização de espaços públicos uma possibilidade de partilha de poder com o poder popular.

Como salientou Paulo Freire (1994), a transformação da cultura política é um processo de disputa de significados e práticas em que o novo carrega em si o velho em um processo dialético. O “campo democrático-popular” em sua conduta política é lido como um processo pedagógico de superação das práticas políticas tradicionais. Nos anos 90, a dinâmica do poder local contribuiu para uma cultura política democratizante e uma parte das expectativas para o próximo período repousava nas possibilidades de mudança de um governo federal tecnocrático para um comprometido com a participação social. Lula da Silva do PT apresentava-se como o principal candidato da oposição ao governo neoliberal do PSDB-PFL.

Governo Lula e a ampliação democrática: avanços e desafios

O PT tem sua história intrinsecamente ligada aos movimentos e organizações sociais que lutaram pela conquista da democracia com traços além dos representativos. As afinidades desta agremiação com esses atores do campo democrático-popular, reiteradas com políticas públicas em várias administrações municipais²², foram fundamentais para construir a vitória eleitoral de 2002. O partido que por sua própria dinâmica, plural nas concepções e agrupamentos internos, por meio de um processo contínuo de debate exercitou e construiu modalidades de superação de conflitos e negociação democrática (KOWARICK, 2003).

Numa conjuntura de insatisfação generalizada com os resultados econômico-sociais das gestões anteriores, tratava-se da possibilidade de transição do projeto político neoliberal para o democrático-popular, de “radicalizar a democracia política a partir de um novo enfoque da democracia econômica e social e a redefinição do lugar do Brasil no mundo.” (GARCIA, 2001). A ideia era transitar de um modelo tecnocrático de decisão para um modelo aberto à participação política tanto na formulação como na gestão de políticas, tendo os conselhos consultivos um papel importante no novo governo (SALLUM, 2003)²³.

Na sociedade civil, principalmente no chamado “campo democrático-popular”, residia a esperança na ampliação da participação social e na transformação do quadro social. Os anos 90 experimentaram e fortaleceram articulações de Redes e Fóruns por área temática. Além do FNPP e da ABONG que apresentamos neste texto, destacamos o Fórum Nacional de Criança e Adolescente, Articulação do Semi-Árido Brasileiro, Grupo de Trabalho Amazônico, Fórum Nacional da Reforma Urbana etc. No ano de 2002, com o objetivo de articular este campo e influenciar os rumos do processo eleitoral, a ABONG convocou diversas organizações para dialogar e foi criada a Inter-Redes, inicialmente composta por 16 redes e fóruns e em 2006 contava com mais de 43 redes e fóruns. Esta nova experiência começa sua atuação entregando uma Carta aos Candidatos com suas demandas (TEIXEIRA e MARANHÃO, 2006).

Logo no início do governo Lula da Silva, este campo irá acompanhar e pressionar por espaços de participação. O governo inicia propondo novos espaços participativos importantes, como Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), o Conselho de Segurança

²² Como o Orçamento Participativo e Conselhos Gestores em áreas não prescritas pela Constituição de 1988.

²³ O compromisso público da coligação e do próprio presidente Lula da Silva com intentos participativos gerou no início do seu governo a reflexão sobre políticas participativas (AVRITZER, 2003a).

Alimentar e Nutricional (CONSEA)²⁴, além de sinalizar para realização de diversas conferências. Apesar dos avanços, o desenho institucional da participação começa a mostrar limites. O PT fez do OP uma de suas características distintivas na ação governamental e para parte da sociedade civil era necessário a implementação de políticas participativas no mesmo sentido, um tipo de OP nacional (Mello, 2003).

Diante do novo quadro político e da criação de novos espaços públicos, surge de parcela das ONGs que integram a Inter-Redes um projeto para monitorar e avaliar as novas políticas adotadas para a participação social: o MAPAS – Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade. A hipótese central que orienta o intento é que o modo de governar petista seria caracterizado pelo estímulo à participação da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas. Entretanto, os resultados práticos das novas experiências foram pouco a pouco diminuindo as expectativas e demonstrando os obstáculos.

A ampliação de espaços públicos e fortalecimento de outros engendrados pelo Governo de Lula da Silva fora contraditório. A ascensão ao Executivo Federal da coligação encabeçada pelo PT trouxe consigo setores e grupos políticos com pouca disposição para participação social e até mesmo com práticas antidemocráticas, esvaziando em muitos casos o sentido das transformações sociais esperadas (MORONI, 2005b).

Na análise do MAPAS sobre os primeiros anos do governo, há uma percepção de que as organizações populares são reconhecidas como atores sociais, diferentemente do período anterior, mas sua participação política é dificultada ou neutralizada. Um potencial de participação e transformação que não encontra na dinâmica dos espaços públicos e na nova configuração dos grupos no poder o caminho para sua realização: uma cidadania encurralada (GRZYBOWSKI, 2004). A animosidade frente à participação dos setores conservadores que compõem a base do governo, somada a uma engenharia/arquitetura dos espaços de participação com baixa coesão (como um sistema que não se articula) e pouca influência nas decisões governamentais são apontados como os principais obstáculos.

Em julho de 2004 é organizado pelo Instituto Pólis, a partir de múltiplas articulações da sociedade civil, o seminário “Os sentidos da democracia e da participação”. Nos debates realizados, os novos espaços públicos foram problematizados. Destacamos aqui algumas análises presentes nesse seminário. Estes espaços arduamente construídos e conquistados após décadas de mobilização social recolocam os desafios para a sociedade civil compromissada com o projeto democrático-popular. Os setores conservadores da sociedade

²⁴ É importante salientar que o CONSEA foi rearticulado em 2003. Criado em 1992 ele foi desmontado em 1995 pelo governo Fernando Henrique Cardoso.

brasileira operaram mudanças significativas também em sua lógica de atuação, neutralizando e disputando a participação social nos espaços públicos (MORONI, 2005a; CHAUI, 2005; GRZYBOWSKI, 2005). A participação social ficou restrita a “currais” incidindo pouco na formulação de políticas públicas, e notadamente, afastada das esferas efetivas de deliberação do orçamento público (MAPAS, 2005). Nos anos 90 com o OP e outros intentos, houve grande celebração das novas políticas em um primeiro momento, e num segundo momento, certa frustração com os poucos e fragmentados avanços na resolução dos graves problemas sociais. Analogamente, o período do governo Lula da Silva fora também precedido de euforia e posterior desencanto com os limites à participação social. O “campo movimentalista” superou a falsa dicotomia entre a luta institucional e a luta social e adentrou nos espaços públicos, mas sofreu uma significativa perda de mobilização social institucionalizando suas atuações, transfigurando-se muitas vezes em figuras jurídicas não governamentais. Parcela significativa destas organizações mantém esforços para ampliar a democracia no Brasil, como as entidades aglutinadas na ABONG, configurando-se em um importante pilar para as demandas participativas e de justiça social (BAVA, 2005; GRZYBOWSKI, 2005).

Do ponto de vista governamental, observa-se que logo no primeiro ano de governo, as atribuições da Secretaria Geral da Presidência (SGPR) foram redefinidas para contribuir na construção dos espaços participativos e na relação com a sociedade civil²⁵. Segundo o Ministro de Estado-Chefe da SGPR Luis S. Dulci (2010) o presidente Lula havia determinado como novas atribuições da pasta “a tarefa de coordenar a construção de um Sistema de Democracia Participativa, por meio de Conselhos, Conferências, Ouvidorias, Mesas de diálogo, Fóruns e Audiências Públicas”.

No final de 2010 a Secretaria lançou uma publicação específica sobre democracia participativa nas duas gestões de Lula da Silva. Nela é apresentada um “balanço” da criação de espaços participativos e é salientado as experiências dos Conselhos, Conferências, Mesas de diálogo e Ouvidorias²⁶. O documento publica vários relatos de representantes da sociedade civil e do governo avaliando positivamente a ampliação da participação. As diversas iniciativas teriam criado uma nova relação do Estado com a sociedade.

²⁵ A medida provisória n. 103, de 1 de janeiro de 2003, convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003 definiu: “Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo na elaboração futura do Presidente da República [...]”.

²⁶ Interessante notar que a publicação apresenta medidas que teriam tornado o Executivo Federal mais permeável a agendas da sociedade civil. A construção da agenda diária do Presidente privilegiaria encontros com entidades e movimentos sociais.

O diálogo social conferiu qualidade e visibilidade a um projeto de desenvolvimento de longo prazo. A Secretaria-Geral, presente em todos os processos participativos implementados pelo Governo Federal, acumulou um acervo de experiências e conhecimentos que, somados aos diversos espaços de exercício da Participação Social, constituem, na prática, um vigoroso e criativo Sistema Nacional de Democracia Participativa. (SGPR, 2010).

Na perspectiva do órgão do Governo Federal responsável pela relação com a sociedade civil, fora constituído um efetivo Sistema participativo que teria o intuito de combinar democracia representativa e a participativa para alcançar a “chamada governabilidade social, ou seja, o respaldo dos setores interessados na ampliação da cidadania” (Idem). Uma relação diferente de políticas como o OP, que decidem e vinculam o orçamento público. Uma participação de atores sociais relevantes, assumida como uma “escuta forte” (DULCI, 2010a) para garantir condições sociais de governabilidade.

Há nitidamente um descompasso entre as avaliações do campo social democrático-popular, presente no seminário “Os sentidos da democracia e da participação” e nas avaliações do MAPAS e a versão oficial do Governo Federal. Apesar das intenções, há uma distância com relação à realidade de muitos espaços participativos. Para segmentos da sociedade civil, a formação do governo comungou forças política díspares, com setores resistentes à participação e antidemocráticos, o que torna ineficaz a aplicação de diretrizes governamentais que coordenem a ação dos diversos órgãos. “Cada órgão realizava sua própria política, muitas vezes em conflito com outras instâncias do governo.” (MAPAS, 2005). Dessa forma, o período Lula da Silva pode ser caracterizado por um quadro contraditório para a participação social. Ampliaram-se os espaços de participação (Conselhos e Conferências), mas a democracia participativa teria sido subordinada à lógica da democracia representativa, neutralizando parcialmente seu potencial transformador. Atores do campo democrático-popular para enfrentar as novas dificuldades alteraram sua conduta. Inicialmente pautados em ocupar, contribuir e monitorar os espaços participativos, os resultados adversos forçaram a reavaliação: priorizar o fortalecimento dos atores sociais e não os espaços institucionais (MAPAS, 2005; ABONG, 2010). A participação esbarrou nas práticas políticas tradicionais e em um sistema político com sérios vícios, reafirmando a importância da Reforma Política. Parte da sociedade civil tem articulado a iniciativa da Plataforma dos Movimentos Sociais pela Reforma Política para pautar mudanças que combatam essas práticas conservadoras e democratizem o Estado e a relação com a sociedade.

Apontamentos para reflexão

As expectativas de fortalecimento da participação social foram resignificadas ao longo das décadas. Nos anos 80, como um poder popular virtuoso e democrático, nos anos 90, a possibilidade de realização desse poder popular no lócus do poder local, no período recente, a esperança de mudança em âmbito federal da relação do Estado com a sociedade. As duas últimas décadas tiveram percursos análogos, com as devidas particularidades. A primeira nas administrações municipais, a última no Governo Federal, ambas com uma euforia inicial e ao final, uma parcial frustração com os resultados fragmentados e insatisfatórios.

Observa-se que o Estado brasileiro está dotado de maior transparência e controle social, no entanto, opera uma indistinção entre o público e o privado, direito e privilégio, uma apropriação privada do público em grande parte dos órgãos estatais. As marcas oligárquicas, paternalistas, clientelistas, coronelistas e a corrupção convivem em muitas dimensões da vida política. Em vista da totalidade social, do capitalismo do século XXI, o neoliberalismo cria uma ideologia contraproducente com a democracia, com a lógica da competência técnica de uma sociedade do conhecimento na pós-modernidade (CHAUI, 2005). Essas práticas tradicionais da política perpassaram o governo Lula da Silva na proporção dos grupos políticos conservadores que fazem parte da sua base de apoio.

Neste contexto, ainda são muitos os obstáculos à democratização do Estado e da sociedade brasileira. Mesmo em uma nova configuração histórica, com um governo mais comprometido com a participação social e quase três décadas de institucionalidade democrática, comungam velhas e novas dificuldades à construção da cidadania no Brasil.

Na história da nossa democracia recente, parece plausível a ideia de uma perda progressiva dos aspectos valorativos e emancipatórios da participação social (LAVALLE, 2003), da permanência de relações sociais antidemocráticas (CHAUI, 2005), ou mesmo de uma nova configuração do capitalismo menos sujeita a transformações (OLIVEIRA, 2005). Mas estes não parecem ser obstáculos intransponíveis para uma sociedade que construiu duramente os pilares da democracia representativa, e conquistou avanços significativos na ampliação da democracia entendida além dos marcos liberais: civil e política, mas especialmente social.

Nas duas gestões de Lula da Silva foram fortalecidos e criados diversos espaços de participação, bem como criados muitos intentos democratizantes. As pesquisas já desenvolvidas sobre alguns destes arranjos apresentam resultados tanto democratizantes,

como de obstáculos e retrocessos à participação social. Entretanto, para compreendermos as transformações e reproduções deste período, faz-se necessário pesquisar e sistematizar os resultados sobre os limites e potencialidades desta nova engenharia institucional da participação. Intervir novamente no debate sobre o aprofundamento democrático e repensar a arquitetura da participação neste novo contexto (TEIXEIRA, A. C.; MORONI, J. A.; MARX, V., 2008).

Referências

ABONG. Encruzilhadas da democracia participativa. **Informe 467**, 2010.

ABRANTES, P. R. “São Paulo: vetores para um quebra-cabeça”. In: **FASE - Proposta**, n. 39, ano XIII, fevereiro de 1989.

ACORSI, Darcy. “Experiências democráticas de participação popular nas prefeituras”. In: Poder local, participação popular e construção da cidadania. **Fórum Nacional de Participação Popular**, 1994.

ALVAREZ, Cesar. Para onde o PT vai: modelo esgotado. **Teoria e Debate**, n. 15, outubro de 1991.

—. “O controle social necessário”. In: **Desafios do poder local: o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

ANANIAS, Patrus. “Em busca de um projeto democrático de cidade”. In: **Desafios do poder local: o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

—. “Experiências democráticas de participação popular nas prefeituras”. In: **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular, 1994.

AVRITZER, Leonardo. “Modelo de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo.” In: **Democratizar a democracia**, por Boaventura de Sousa SANTOS. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

—, Leonardo. “O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.” In: **A inovação democrática no Brasil**, por L. AVRITZER e Z. NAVARRO. São Paulo: Cortez, 2003.

—. “Governo Lula e o desafio da participação.” **Teoria e Debate**, ano 16, n 54 de 2003.

AZEVEDO, Clóvis Bueno. A prefeitura mudou o PT. **Teoria e Debate** n 31, 1996.

AZEVEDO, Ricardo. Os conselhos populares e a administração petista – uma varinha de condão? In: **Teoria e debate**, n 04, setembro de 1988.

BAVA, S. C.. “Orçamento Municipal e Participação Popular”. In: **FASE – Proposta**, n. 45, agosto de 1990.

___. “Orçamento Participativo e a democratização dos governos locais”. In: **Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1999.

___. Democracia e participação. In: **Os sentidos da participação**. Ana Claudia Teixeira (org). São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

BETTO, Frei. **O que é comunidade eclesial de base**. Brasiliense, 1981.

BOFF, L. **E a igreja se fez povo**. Petropolis: Vozes. 1986.

CAMARGO, Eurípedes. “Participação e Representação Popular”. In: **Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1999.

CASTRO, Maria H. “Reforma do Estado e democratização do poder local”. In: **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular, 1994.

CARDOSO, Ruth C. L. “Isso é política?” **Novos Estudos CEBRAP**, n. 20 de 1988.

CARVALHO, Antonio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. “A participação social no Brasil hoje.” **Paper Pólis 2**, Instituto Pólis, 1998.

CEBES, Centro Brasileiro de Estudos da Saúde. A questão democrática na área da saúde. In: **Revista Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, 1980.

CICONELO, Alexandre. “A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil.” **From Poverty to Power: how active citizens and effective States can change the World**, Oxfam Internacional de 2008.

CHAUÍ, Marilena. Considerações sobre a democracia e os obstáculos à sua concretização. In: **Os sentidos da participação**. Ana Claudia Teixeira (org). São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

COELHO, Simone C. T. **O Estado e os movimentos pró-moradia: a construção de uma relação democrática**. São Paulo: Universidade de São Paulo (Dissertação, mestrado), 1992.

COUTINHO, C. N. **Democracia como valor universal e outros ensaios**. Rio de Janeiro: Salamandra, 1984.

____, Cidadão Brasileiro. In: **Teoria e Debate** nº 09 - janeiro/fevereiro/março de 1990

DANIEL, Celso. Participação Popular. **Teoria e Debate**, n. 02, março de 1988.

____. In: Para que participação popular nos governos locais? **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**, 1996.

DAGNINO, E., S. ALVAREZ, e A. ESCOBAR. “O cultural e o político nos movimentos sociais latino-americanos.” In: **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras.**, por E. DAGNINO, S. ALVAREZ e A. ESCOBAR. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2000.

____, Evelina. “Os movimentos sociais e a emergência de uma noção de cidadania.” In: **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**, por Evelina DAGNINO. São Paulo: Brasiliense, 1994.

____, Evelina. “Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.” In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**, por Evelina DAGNINO. São Paulo: Paz e Terra, 2002a.

____, Evelina. “Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil.” In: **Sociedade civil e espaço público no Brasil**, por Evelina Dagnino. São Paulo: Paz e Terra, 2002b.

DOIMO, Ana Maria. **A vez e a voz do popular**. Rio de Janeiro: Relume Dumará-ANPOCS, 1995.

DULCI, Luis. Conselho Popular: o sujeito subversivo. **Teoria e Debate** nº 06 -abril/maio/junho de 1989.

____. Democracia Participativa e mudanças sociais. In: **Democracia participativa: uma nova relação do Estado com a Sociedade**. Secretaria-Geral da Presidência da República, Brasília, 2010.

____. Participação e mudança social no Governo Lula. In: **Brasil entre o passado e o futuro**. Emir Sader e Marco Aurélio Garcia (orgs). Editora Perseu Abramo : Boitempo. São Paulo, 2010a.

ERUNDINA, L. Entrevista: Sem medo de ser governo. **Teoria e Debate**, n. 11, setembro de 1990.

____. In: Para que participação popular nos governos locais? **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**, 1996.

FEDOZZI, Luciano. “Experiências de democratização do orçamento municipal”. In: **Democratização do orçamento público e os desafios do Legislativo**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1996.

FORUM NACIONAL DE PARTICIPAÇÃO POPULAR (coordenação). Apresentação. In: **Poder local, participação popular e construção da cidadania**, 1994.

__. Apresentação. In: **Para que participação popular nos governos locais**, 1996.

FREIRE, Paulo. “A construção de uma nova cultura política”. In: **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular, 1994.

GARCIA, Marco Aurélio. Programa de Governo: o que está em jogo. **Teoria e Debate**, n 48, 2001.

GENRO, Tarso. “Reforma do Estado e democratização do poder local”. In: **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular, 1994.

__, “Orçamento Participativo de Democracia”. In: **Orçamento Participativo: a experiência de Porto Alegre**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

__. “Combina democracia direta com democracia representativa. In: **Desafios do poder local: o modo petista de governar**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997b.

GOHN, Maria da Glória. “Orçamento público e participação popular”. In: **Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1999.

GRUPO, de Estudos sobre Construção Democrática. “Dossiê: os movimentos sociais e a construção democrática.” **Idéias**, 1998.

GRZYBOWSKI, C. “Cidadania encurralada”. **Mapas**: monitoramento ativo da participação da sociedade, julho de 2004.

KOWARICK, Lúcio. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social: um processo em construção**. Disponível em www.cdes.gov.br (13/01/2009)., 2003.

LAVALLE, A. “Sem pena nem glória: o debate sobre a sociedade civil nos anos 1990. In: **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 66, julho de 2003.

LEITE, M. S. P. & ABREU, H. B. “Democracia e participação” In: FASE – **Proposta**, n. 45, agosto de 1990.

MATA, Lídice. “Os desafios da atuação dos vereadores na democratização do poder local”.. In: **Democratização do orçamento público e os desafios do Legislativo**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1996.

MAPAS. A experiência do Projeto Mapas de monitoramento político de iniciativas de participação do governo Lula. **Relatório do Projeto**, dezembro de 2005.

MELLO, Leonardo. Participação e democracia: além de um jogo de palavras. In: **Democracia Viva**, n. 18, 2003.

MORONI, J. A. “Participamos, e daí?”. In: **Observatório da Cidadania**, texto para o debate, novembro de 2005a.

___. “A participação social no governo Lula”. In: **Os sentidos da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005b.

OLIVEIRA, Dante. “Experiências democráticas de participação popular nas prefeituras”. In: **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular, 1994.

OLIVEIRA, Francisco. “Privatização do público, destituição da fala e anulação da política: o totalitarismo neoliberal.” In: **Os sentidos da democracia. Políticas do dissenso e hegemonia global**, por F. OLIVEIRA e M. C. PAOLI. São Paulo: Vozes, 1999.

___. O capital contra a democracia. In: **Os sentidos da participação**. Ana Claudia Teixeira (org). São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

PAOLI, M. C. “Movimentos sociais no Brasil: em busca de um estatuto político.” In: **Movimentos sociais e democracia no Brasil: 'sem a gente não tem jeito'**, por Michaela Helman. São Paulo: Marco Zero, 1995.

PAZ, R. D., SILVA, F. J. R., & PEREIRA, M. A. A.. “São Paulo: privilegiar ‘a reprodução da vida’”. In: **FASE – Proposta**, n. 45, agosto de 1990.

PONTUAL, Pedro. “Nova Cultura Política no Orçamento Participativo”. In: **Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1999.

PONT, R. Para onde o PT vai: ajustar a sintonia. **Teoria e Debate**, n. 15, outubro de 1991.

___. A capital da democracia. **Teoria e Debate** n 32, 1996.

POGREBINSCHI, Thamy (coordenadora). **Entre representação e participação**: as conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro. IUPERJ, 2010.

RIBEIRO, Francisca. “Desafios da representação popular no Orçamento Participativo”. In: **Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1999.

ROLNIK, Raquel. Entrevista: Governar São Paulo: primeiros passos da gestão Luiza Erundina. In: **FASE – Proposta**, n. 45, agosto de 1990.

SADER, Eder. **Movimento Popular Urbano**. FASE, 1984.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entraram em cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SALLUM Jr., B. “Metamorfoses do Estado brasileiro no final do século XX.” **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 52 de 2003.

SECRETARIA-GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Democracia participativa**: uma nova relação do Estado com a sociedade. Brasília, 2010.

SOARES, José Arlindo. In: Para que participação popular nos governos locais? **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**, 1996.

SOLEDADE, Asclepiades. “Dilemas atuais na elaboração do Orçamento Público”. In: **Democratização do orçamento público e os desafios do Legislativo**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1996.

SOLER, Salvador. “Experiências democráticas de participação popular nas prefeituras”. In: **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular, 1994.

SOUZA, Ubiratan. A experiência de Porto Alegre. In: **Orçamento Participativo**: a experiência de Porto Alegre. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.

SUCUPIRA, João. “Orçamento público e participação popular”. In: **Balanço das Experiências de Orçamento Participativo nos Governos Locais**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1999.

TATAGIBA, Luciana. “Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil.” In: **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**, por Evelina Dagnino. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo. “Experiências de democratização do orçamento municipal”. In: **Democratização do orçamento público e os desafios do Legislativo**. Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais, 1996.

_____. Movimentos sociais e Conselhos. In: **A participação popular nos conselhos de gestão**. Cadernos ABONG, n 15, 1996.

_____. & CARVALHO, Inaia. Descentralização e participação na gestão local: alguns problemas e desafios. **Fórum Nacional de Participação Popular nas Administrações Municipais**, n. 2, 1996.

TEIXEIRA, A. C., MORONI, J. A. & MARX, V. “Políticas de participação e novas institucionalidades democráticas no contexto brasileiro recente”. In: **Sociedade civil e novas institucionalidades democráticas na América Latina**. Lisandra Serafim e José Antonio Moroni (orgs). São Paulo: Instituto Pólis e INESC, 2008.

TEIXEIRA, A. C. & MARANHÃO, T. A. Participação no Brasil: dilemas e desafios contemporâneos. In: **Participação popular em políticas públicas: espaço de construção da democracia brasileira**. – São Paulo: Instituto Pólis, 2006.

TEIXEIRA, A. C. (org). **Os sentidos da participação**. São Paulo: Instituto Pólis, 2005.

_____. **Identities em construção**: as Organizações Não-Governamentais no processo brasileiro de democratização. São Paulo: Annablume, Fapesp, Instituto Pólis, 2003.

VANNUCHI, P. **Adeus as armas?** Teoria e Debate, n. 11, setembro de 1990.

VASCONCELOS, Jarbas. “Experiências democráticas de participação popular nas prefeituras”. In: **Poder local, participação popular e construção da cidadania**. Fórum Nacional de Participação Popular, 1994.

VIOLA, E., e S. MAINWARING. “Novos movimentos sociais - cultura política e democracia: Brasil e Argentina.” In: **Uma revolução no cotidiano?**, por I. SCHERER-WARREN e P. KRISCHKE. São Paulo: Brasiliense, 1987.

II. Mapeamento das experiências participativas

A pesquisa buscou realizar uma fotografia dos espaços participativos federais nos anos do Governo Lula. Com esse intuito, apresentam-se textos com análises dos dados coletados em relação às Conferências e aos Conselhos Nacionais.

2.1. Conferências Nacionais

Clóvis Henrique Leite de Souza²⁷

Embora as conferências como mecanismos de formulação de políticas públicas tenham sido criadas no governo Vargas²⁸, foi entre 2003 e 2010 que os temas tratados diversificaram-se e a quantidade de pessoas mobilizadas foi ampliada. Nesses oito anos do governo Lula ocorreram no país 74 conferências em 40 temas diferentes, 70% dos processos foram realizados pela primeira vez. Estima-se que mais de cinco milhões de brasileiras e de brasileiros tenham participado em etapas municipais, regionais, estaduais e nacionais. Esta multiplicação de experiências nacionais de participação social demanda esforços analíticos para que se verifiquem seus resultados e consequências. Afinal, as conferências, mesmo antes desse período de expansão, já se configuravam como práticas de gestão pública participativa.

Objeto

Nesta pesquisa, o interesse foi mapear os processos participativos denominados conferências, realizados entre 2003 e 2010. Com a intenção de contribuir para reconhecer avanços e desafios da arquitetura da participação no Brasil, a opção foi observar a forma de organização das conferências como instâncias participativas da gestão de políticas públicas.

²⁷ Texto elaborado a partir das discussões internas da equipe do projeto “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios” Inesc e Pólis.

²⁸ Essa criação ocorreu no contexto das reformas levadas a cabo por Gustavo Capanema, em 1937, no Ministério da Educação e Saúde Pública, cuja intenção era formular e implantar políticas nacionais. Para tal, “instituiu as Conferências Nacionais de Saúde (CNS), que deveriam reunir periodicamente delegações de todos os estados em um fórum nacional e de caráter oficial para discutir os temas de saúde pública” (HOCHMAN, 2005:133).

Para tal, o primeiro desafio enfrentado foi encontrar um significado para o termo conferência, tendo em vista as diferentes formas de organização desses processos participativos. Nesse sentido, foi útil observar a formulação do Instituto Pólis (2005) sobre a finalidade das conferências:

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

Pode ser destacado desta caracterização o aspecto de formulação e avaliação de ações estatais. Percebe-se também a intenção de ressaltar a participação de diversos sujeitos políticos na discussão que acontece no espaço público e de conectar esse mecanismo de participação com outros de um sistema participativo, como no caso dos conselhos. Ademais, é importante ressaltar que as conferências se constituem como processos participativos, não são apenas atividades ou eventos, pois em geral desenvolvem-se ao longo do tempo e não pontualmente. Além disso, têm ações conectadas nos diferentes níveis da federação e há a intenção, declarada, de encaminhar as decisões geradas no processo de discussão. Assim, podem ser identificados alguns elementos caracterizadores de 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.

Partindo deste entendimento, a tarefa foi encontrar a lista de conferências realizadas no governo Lula. Para tal, utilizou-se como fonte a Secretaria-Geral da Presidência da República. Abaixo, os dados de referência:

[http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social/5.1 imagens deste tema/conferencias-nacionais-2003-2010](http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social/5.1%20imagens%20deste%20tema/conferencias-nacionais-2003-2010)

Quadro 1 – Lista de Conferências Nacionais disponibilizadas pelo Governo federal

Conferências	Órgão responsável	Ano(s)	Qtde
1- Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	2004, 2005, 2007, 2009	4
2- Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior	Ministério das Relações Exteriores	2008, 2009	2
3- Conferência Nacional das Cidades	Ministério das Cidades	2003, 2005, 2007, 2010	4
4- Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional	Ministério do Trabalho e Emprego	2008	1
5- Conferência Nacional de Aquicultura e Pesca	Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca - PR	2003, 2006, 2009	3
6- Conferência Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	2003, 2005, 2007, 2009	4
7- Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação	Ministério da Ciência e Tecnologia	2005, 2010	2
8- Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	Ministério da Saúde	2004	1
9- Conferência Nacional de Comunicação	Ministério das Comunicações	2009	1
10- Conferência Nacional de Cultura	Ministério da Cultura	2005, 2010	2
11- Conferência Nacional de Defesa Civil e Assistência Humanitária	Ministério da Integração Nacional	2010	1
12- Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Ministério do Desenvolvimento Agrário	2008	1
13- Conferência Nacional de Direitos Humanos	Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados	2003, 2004, 2006, 2008	4
14- Conferência Nacional de Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego	2006, 2010	2
15- Conferência Nacional de Educação	Ministério da Educação	2010	1
16- Conferência Nacional de Educação Básica	Ministério da Educação	2008	1
17- Conferência Nacional de Educação Escolar Indígena	Ministério da Educação Ministério da Justiça Funai	2009	1
18- Conferência Nacional de Educação Profissional Tecnológica	Ministério da Educação	2006	1
19- Conferência Nacional de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais	Secretaria Especial dos Direitos Humanos - PR	2008	1
20- Conferência Nacional de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde	Ministério da Saúde, Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério da Previdência Social	2006	1
21- Conferência Nacional de Juventude	Secretaria-Geral da Presidência da República	2008	1
22- Conferência Nacional de Medicamentos e Assistência Farmacêutica	Ministério da Saúde	2003	1
23- Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (PR)	2005, 2009	2
24- Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres	Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres (PR)	2004, 2007	2
25- Conferência Nacional de Recursos Humanos da Administração Pública Federal	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	2009	1
26- Conferência Nacional de Saúde	Ministério da Saúde	2003, 2007	2
27- Conferência Nacional de Saúde Ambiental	Ministério da Saúde Ministério das Cidades Ministério do Meio Ambiente	2009	1
28- Conferência Nacional de Saúde Bucal	Ministério da Saúde	2004	1
29- Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador	Ministério da Saúde	2005	1
30- Conferência Nacional de Saúde Indígena	Ministério da Saúde	2006	1
31- Conferência Nacional de Saúde Mental	Ministério da Saúde	2010	1
32- Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Conselho Nacional de Segurança Alimentar (PR)	2004, 2007	2
33- Conferência Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça	2009	1
34- Conferência Nacional do Esporte	Ministério do Esporte	2004, 2006, 2010	3
35- Conferência Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	2003, 2005, 2008	3
36- Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria Especial de Direitos Humanos (PR)	2003, 2005, 2007, 2009	4
37- Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência	Secretaria Especial dos Direitos Humanos (PR)	2006, 2008	2
38- Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa	Secretaria Especial dos Direitos Humanos (PR)	2006, 2009	2
39- Conferência Nacional dos Povos Indígenas	Ministério da Justiça Funai	2006	1
40- Conferência Nacional Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente	Ministério da Educação Ministério do Meio Ambiente	2003, 2006, 2009	3
Total			73

Fonte: <http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social>

Percebe-se que o total indicado nos dados oficiais diverge desta pesquisa, pois não entrou na contagem da Secretaria-Geral a 3ª Conferência de Comunidades Brasileiras no Exterior, realizada em 2010. Portanto, consideramos 74 o número total de conferências e não 73 como a tabela anterior indicou. Poderíamos questionar, de toda forma, se todas as conferências apontadas podem ser caracterizadas como tal, em particular as de Arranjos Produtivos Locais²⁹, Infanto-Juvenis pelo Meio Ambiente³⁰ e duas edições de Direitos Humanos³¹. No entanto, todas foram consideradas nesta pesquisa. A opção foi incluir para mapear e eventualmente perceber que, de fato, estas e outras poderiam não estar na lista³².

Escopo

Neste trabalho de pesquisa, foram identificados âmbitos de interesse para o mapeamento: forma de organização das conferências; quem participou; sobre o que se participou; como se participou e quais foram as consequências desta participação. Para cada uma dessas dimensões, foram definidas questões de interesse e variáveis que orientaram a identificação das fontes de verificação, conforme indicado no quadro a seguir:

Quadro 2 – Categorias de Análise dos Dados Coletados

Objetivo	Questão	Variáveis	Fontes de verificação
Observar a forma de organização	Quais foram os objetivos declarados?	Objetivos	Atos normativos
	Houve possibilidade de incidir no planejamento governamental?	Períodos de realização	Data de realização
	Existiu integração com órgãos correlatos?	Participação de órgãos públicos correlatos	Atos normativos
Observar quem participou	Quem pode participar?	Proporção de vagas setoriais	Atos normativos
	Quantas pessoas participaram?	Número de participantes na etapa nacional e em etapas	Documentos finais

²⁹ Organizadas em painéis, predominando o caráter informativo. Não existiram etapas preparatórias, texto-base, escolha de participantes ou elaboração de deliberações.

³⁰ Não tiveram caráter decisório no campo da formulação de políticas públicas e sim objetivo pedagógico, tendo como público-foco adolescentes de 12 a 15 anos.

³¹ Quando convocadas pela Câmara dos Deputados possuíam caráter congressional, etapas nacionais apenas e não contemplavam a elaboração de deliberações.

³² É curioso observar que o próprio entendimento da Secretaria-Geral variou nos oito anos, pois em outras listas divulgadas figuravam processos como Conferência de Terra e Água, Conferência Imunodeficiências Primárias e Conferência de Gestores em Recursos Hídricos.

Objetivo	Questão	Variáveis	Fontes de verificação
		anteriores	
	Quais foram as pessoas participantes?	Proporção da participação setorial e regional	Documentos finais
Observar sobre o que se participou	Qual foi a relevância dos temas tratados?	Relevância da pauta (temas discutidos nas conferências)	Texto-base Documentos finais
Observar como se participou	Participantes tiveram possibilidade de proposição?	Alteração dos conteúdos das propostas	Atos normativos Texto-base Documentos finais
	Quais foram as formas possíveis de participação?	Desenho metodológico do processo	Atos normativos
Observar consequências da participação	Qual foi o encaminhamento dado aos resultados?	Criação de comitês para monitoramento de resultados	Documentos finais
	Os resultados foram publicizados?	Devolução de resultados	Documentos finais Publicações nos sites
	Qual foi a percepção sobre a democracia participativa?	Presença de propostas referentes ao aprofundamento da participação	Texto-base Documentos finais

Coleta de dados

Tendo em consideração esses âmbitos de observação, foi realizado esforço de coleta de documentos, em particular atos normativos (leis, decretos, portarias e resoluções) e publicações (textos-base e relatórios). O trabalho baseado em fontes documentais esbarrou em um obstáculo: publicização de informações. Em muitos casos, os dados necessários não estavam disponíveis nos sites oficiais³³. Assim, não foi possível gerar todas as informações possíveis do universo de conferências. Desta forma, o mapeamento traz resultados que apontam tendências dos conjuntos de dados reunidos, mas não de todo o universo pesquisado.

³³ No caso das conferências, não foram encontradas publicações ou sites específicos em 13 casos. E mesmo quando existentes, nem sempre traziam as informações desejadas.

Sistematização de dados

Como indicado, entre 2003 e 2010 foram realizadas 74 conferências nacionais. Deste universo, 21 processos ocorreram uma única vez, nove contaram com duas edições, cinco com três edições e outros cinco com quatro edições no período estudado. Dos 40 tipos (temas) de conferências realizados, 28 foram inéditos, ou seja, tiveram sua primeira edição realizada entre 2003 e 2010. Entre as conferências inéditas, 13 foram reeditadas e 15 permaneceram com uma única edição. Entre os 12 tipos de conferência que já haviam sido realizados em períodos anteriores, seis tiveram mais que uma edição no período estudado. Percebe-se que 70% das conferências foram realizadas pela primeira vez e a reedição ocorreu em quase metade dos casos (46% das conferências inéditas e 50% das conferências já realizadas foram reeditadas).

Dos 34 ministérios e secretarias com status de ministério³⁴, 22 envolveram-se na realização de ao menos uma conferência o que representa 64% dos órgãos. Não foram realizadas conferências nas áreas³⁵ de: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Defesa; Fazenda; Minas e Energia, Transportes e Turismo. Dos 22 ministérios e secretarias que realizaram conferências, sete envolveram-se na realização de processos em mais de um macro-tema³⁶, são eles:

³⁴ Ministérios: Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Cidades; Ciência e Tecnologia; Comunicações; Cultura; Defesa; Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Educação; Esporte; Fazenda; Integração Nacional; Justiça; Meio Ambiente; Minas e Energia; Pesca e Aquicultura; Planejamento, Orçamento e Gestão; Previdência Social; Relações Exteriores; Saúde; Trabalho e Emprego; Transportes e Turismo. Secretarias da Presidência da República: Casa Civil; Secretaria-Geral; Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Comunicação Social; Secretaria de Assuntos Estratégicos; Secretaria de Relações Institucionais; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial; Secretaria Especial dos Direitos Humanos; e Secretaria Especial de Portos.

³⁵ Aqui foram citadas apenas áreas relativas a ministérios.

³⁶ Considera-se como macro-tema o nome da conferência.

Quadro 3 – Órgãos da Administração Pública Federal Responsável por Conferências

Órgão	Nº
Ministério da Justiça	2
Ministério do Trabalho e Emprego	2
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	3
Ministério do Meio Ambiente	3
Ministério da Educação	5
Secretaria Especial de Direitos Humanos	5
Ministério da Saúde	7

Observando a data de realização das 74 edições de conferências nos oito anos de governo, percebe-se uma distribuição regular, existindo um aumento no ano de 2009 e uma diminuição na ocorrência em 2004 e 2007. No gráfico abaixo é possível ver a distribuição temporal das conferências.

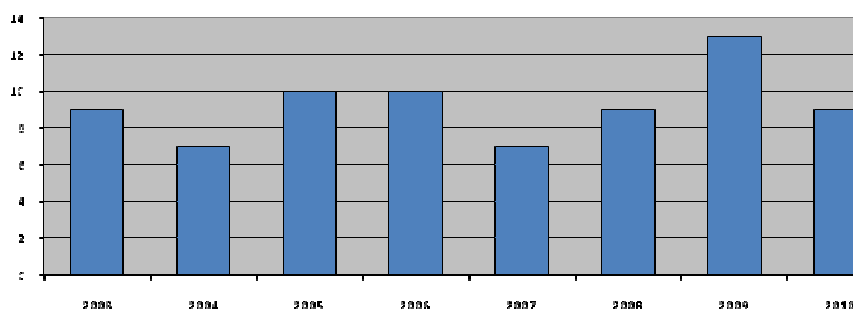


Figura 1- Ocorrência de Conferências Nacionais (por ano)

Diante dos 40 tipos de conferências realizados, percebe-se, tendo como base as datas de realização do evento nacional, uma tendência à inconstância na periodicidade, pois apenas 28% das conferências mantiveram regularidade seja anual³⁷, bienal³⁸, trienal³⁹, quatrienal⁴⁰ ou

³⁷ Comunidades Brasileiras no Exterior

³⁸ Assistência Social; Direitos da Criança e do Adolescente

³⁹ Mulheres; Direitos da Pessoa Idosa; Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente

⁴⁰ Saúde; Economia Solidária; Políticas de Promoção da Igualdade Racial

quinquenal⁴¹. Entre as conferências com mais de uma edição, 42% não mantiveram periodicidade esperada⁴².

Dentre os 40 tipos de Conferências, apenas sete foram realizados em áreas que não possuíam conselhos, sendo que em três delas a criação do conselho esteve na pauta da discussão (Comunicação, Segurança Pública e Povos Indígenas) e uma o conselho foi criado entre a 1ª e a 3ª edição da respectiva conferência assumindo a partir dali a responsabilidade de convocá-la (Comunidades Brasileiras no Exterior). As outras três áreas que não possuíram relações com conselhos correlatos foram: Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; Aprendizagem Profissional; Recursos Humanos da Administração Pública Federal. Observa-se que a conferência poderia eleger membros do conselho (ocorreu na Cultura e em Cidades), em alguns casos o conselho foi responsável também pela convocação e organização da conferência (15 dos 40 tipos de conferências) e em outros o conselho apenas participou da conferência.

Considerando os 74 processos de conferências realizados, observa-se que em 46 casos foram realizadas etapas municipais, estaduais e nacionais. Em 16 edições não foram realizadas etapas municipais ou estaduais, sendo que destas, sete realizaram conferências regionais e nove não realizaram processos preparatórios ao nível nacional⁴³.

Conferências setoriais, aquelas que reuniram grupos específicos dentro do tema, ocorreram em 10% das conferências e outras modalidades de mobilização (conferências livres⁴⁴ e virtuais⁴⁵) também foram experimentadas. Destacam-se as conferências livres que, realizadas pela primeira vez na temática de Juventude foram posteriormente utilizadas em outras seis temáticas⁴⁶.

Foi possível obter informações relativas à quantidade de etapas municipais de 31 edições das conferências. Com os dados obtidos, percebe-se uma tendência ao incremento da participação de municípios quando há reedições dos processos. No movimento inverso

⁴¹ Ciência, Tecnologia e Inovação; Cultura

⁴² Periodicidade esperada em termos da recorrência de edições num determinado período. As Conferências que não mantiveram essa periodicidade foram: Arranjos Produtivos Locais; Cidades; Aquicultura e Pesca; Direitos Humanos; Esporte; Meio Ambiente; Segurança Alimentar e Nutricional; Direitos da Pessoa com Deficiência.

⁴³ 1ª a 4ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais; 1ª e 2ª Conferência das Comunidades Brasileiras no Exterior; 1ª Conferência Nacional de Aprendizagem Profissional; 8ª e 10ª Conferência Nacional de Direitos Humanos.

⁴⁴ Modalidade fundada na liberdade de organização, cumprindo alguns requisitos, como por exemplo registrar o diálogo, reuniões espontâneas da sociedade podiam incluir pautas da mobilização e enviar propostas à conferência.

⁴⁵ Modalidade baseada em ferramentas de interação na internet, como chats e fóruns de discussão.

⁴⁶ Comunicação; Cultura; Defesa Civil e Assistência Humanitária; Direitos Humanos; Esporte e Segurança Pública.

observa-se a Conferência das Cidades que da segunda para a terceira edição teve uma redução de 51% dos municípios participantes caindo de 3050 para 1554 municípios. Além de Cidades, envolveram menos municípios de uma edição para outra as conferências de Direitos da Criança e do Adolescente e Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente. Vale destacar que o processo com mais etapas municipais realizadas foi a 6ª Conferência Nacional de Assistência Social que ocorreu em 4693 municípios. A conferência com o menor número de etapas municipais foi a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos, realizada em 137 municípios.

Obteve-se a quantidade de participantes apenas em 35 das 74 edições de conferências realizadas. Se considerada, a Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente é a que mais mobilizou no país, pois em sua primeira edição foram 5,6 milhões e na segunda foram 3,8 milhões de pessoas. Em seguida destacam-se a 1ª Conferência de Segurança Pública e a 6ª Conferência de Assistência Social que mobilizaram mais de 500 mil pessoas cada uma. Em seguida, a 1ª Conferência de Educação e a 1ª Conferência de Juventude com mais de 400 mil participantes. Com os dados obtidos, o total de participantes chega a 12,9 milhões de pessoas, caso não se considere a Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente foram 3,4 milhões de participantes.

Em relação ao número de participantes nas etapas nacionais, foram obtidas informações de 49 processos. O total foram 70.258 pessoas o que dá uma média de 1.433 participantes por etapa nacional, mas a distribuição não foi uniforme tendo 34% dos processos menos de mil participantes, destacando-se a 1ª Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente com 378 participantes. Em contraste, a 13ª Conferência da Saúde contou com 4.700 pessoas presentes na etapa nacional.

Buscando a proporção de representantes da sociedade e do governo nas conferências nacionais, foram coletados dados de 31 dos processos. Observando a proporção total percebe-se que 70% dos participantes são da sociedade e 30% do governo (federal, estadual e municipal). Nos regimentos destinam-se, em média, 22% das vagas governamentais para a esfera federal e 78% para estados e municípios. A Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente contou com 100% de participantes da sociedade e a 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca com 90%. Com proporção invertida, destacam-se a 6ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente com 43% de representantes da sociedade e 57% do governo, bem como a 5ª Conferência de Assistência Social com 46% de representantes da sociedade e 53% do governo.

Observando o conjunto de processos participativos percebe-se que há nos eventos nacionais quatro tipo de delegados, ou seja, participantes com direito a voz e voto:

- eleitos em etapas preparatórias;
- natos, pela condição de integrante de Comissão Organizadora ou de Conselho Nacional;
- por indicação de organizações de abrangência nacional; e
- do governo federal, incluindo os três poderes.

Além da possibilidade de participação como delegado, com direito a voz e voto, é comum a participação de observadores e convidados. A escolha fica a critério da comissão organizadora, sendo que os primeiros têm direito apenas a voz e os segundos nem a voz e nem a voto.

Oito conferências especificaram cotas por gênero⁴⁷ para a composição da delegação estadual, sendo mais comum (6 casos) reservar 30% das vagas. A 2ª Conferência de Esportes fala em 20% e a 1ª Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais fala em 50%. A 11ª Conferência de Direitos Humanos fala em paridade entre homens e mulheres, sem especificar cotas.

Quatro conferências especificam cotas por idade para a composição da delegação estadual:

- 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa - 20% das vagas para maiores de 60 anos
- 2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa - 40% para maiores de 60 anos
- 6ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente - 18% para adolescentes.
- 7ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente - 22% para adolescentes

Cinco conferências especificam cotas por cor ou raça para a composição da delegação estadual:

- 1ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - 60% das vagas são reservadas a negros, sendo que há menção a vagas para outros grupos étnico-raciais (ciganos e indígenas).

⁴⁷ 1ª Conferência de Saúde Ambiental; 1ª Conferência de Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais; 1ª Conferência de Desenvolvimento Rural Sustentável; 1ª e 2ª Conferência do Esporte; 1ª a 3ª Conferência do Meio Ambiente

- 2ª Conferência de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - 15% de vagas para comunidades tradicionais (terreiro, cigana, quilombo, indígena).
- 3ª Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional - 20% das vagas são destinadas a indivíduos negros (80%) e indígenas (20%).
- 3ª Conferência do Meio Ambiente - 5% de vagas reservadas para indígenas e 5% para comunidades tradicionais, sem indicação de quais.
- 1ª Conferência de Educação Escolar Indígena não fala em cotas, mas pela peculiaridade do tema destina 75% das vagas para indígenas.

Duas conferências não falaram em cotas na composição da delegação estadual, mas apresentam condições especiais para a participação de grupos étnico-raciais:

- 1ª Conferência de Juventude realizou consulta específica a populações tradicionais, destinando 2% do total de vagas para este processo.
- 3ª Conferência de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde destinou vagas por indicação para indígenas, correspondendo a 2% do total de vagas.

Duas conferências falaram em compor delegações com critérios de gênero, cor, raça ou idade, mas sem especificar cotas:

- 11ª Conferência de Direitos Humanos
- 2ª Conferência de Políticas Públicas para as Mulheres

A Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional destinou vagas na 2ª edição para pessoas pobres (25%) e na 3ª edição para pessoas em situação de insegurança alimentar (20%).

Foi comum a menção nos regimentos internos que as delegações governamentais deveriam ser compostas por representantes dos três poderes, sendo que são mencionadas especificamente vagas ao judiciário na 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa e nas 6ª e 7ª Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ao poder legislativo são destinadas vagas na 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa, 2ª Conferência das Cidades, 1ª Conferência de Educação, 2ª e 3ª Conferência do Esporte.

A distribuição de vagas à sociedade é muito específica em cada conferência, a depender dos segmentos reconhecidos, sendo difícil a desagregação em categorias comparáveis. De toda forma, seguem informações:

- Seis conferências⁴⁸ falam em usuários, destinando 50% das vagas.
- 12 conferências falam em trabalhadores, sendo que a média é 26% de vagas para essa categoria.
- Quatro conferências (1ª a 4ª edições de cidades) mencionam sindicatos, destinando 10% das vagas.
- Oito conferências mencionam vagas específicas para empresariado⁴⁹.

Foram obtidas informações sobre a composição da comissão organizadora de 36 processos de conferência, sendo que em algumas há indicação da pessoa integrante, noutras apenas da instituição e noutras ambas as informações. Das 1543 entradas, obteve-se o nome de 1166 pessoas, por conseguinte foi identificado o gênero. Assim, é possível observar a distribuição de 40% de mulheres e 60% de homens integrando as comissões organizadoras nacionais. No mesmo conjunto de dados, percebe-se que a proporção de representantes da sociedade e do governo é equiparada, são 48% de integrantes do governo e 52% da sociedade.

⁴⁸ Apenas processos participativos ligados à área de saúde: 12ª e 13ª Conferência da Saúde; 3ª Conferência de Gestão do Trabalho e da Educação na Saúde; 1ª Conferência de Medicamentos e Assistência Farmacêutica; 4ª Conferência de Saúde Mental; e 3ª Conferência de Saúde do Trabalhador. Pela menção nos regimentos, considera-se que a orientação comum parte da resolução nº 333 de 2003 do Conselho Nacional de Saúde que destina 50% das vagas de conselhos para usuários; 25% para trabalhadores, 25% para prestadores de serviço de saúde e representantes governamentais.

⁴⁹ 1ª Conferência de Comunicação - 40%; 2ª e 3ª Conferências de Meio Ambiente - 30%; 1ª a 4ª Conferências de Cidades - 10%; 1ª Conferência de Saúde Ambiental - 9%

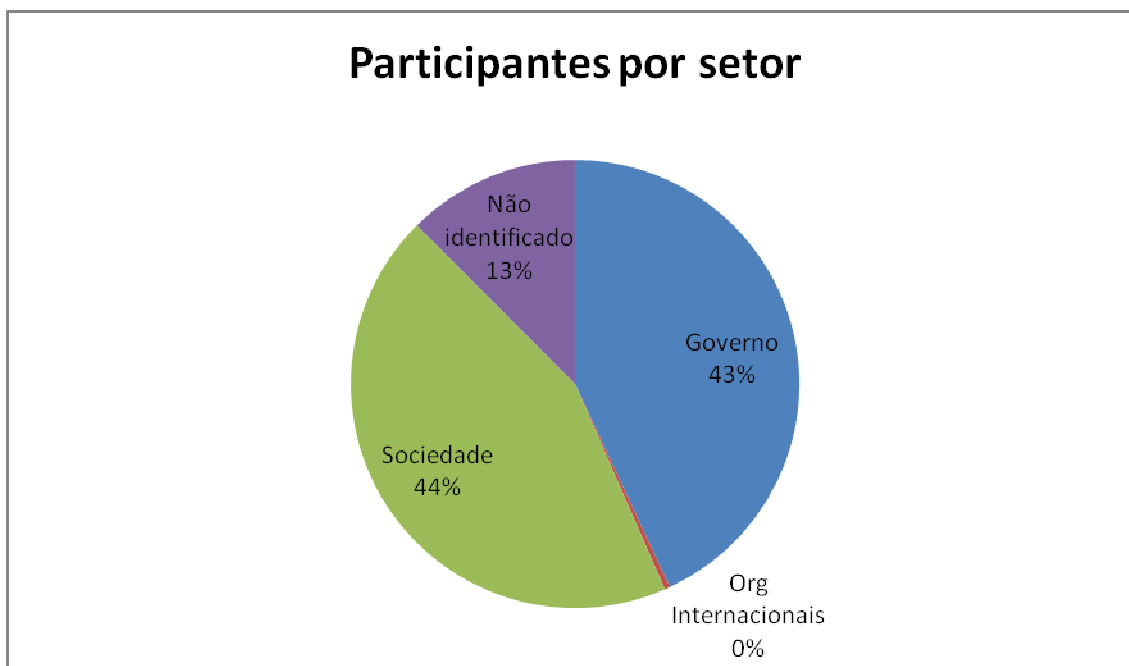


Figura 2 – Participantes das Comissões Organizadoras (por setor)

Sobre a abertura para a elaboração de proposições no processo de mobilização, em sete edições não foi possível saber se possuíam textos orientadores da discussão nas etapas preparatórias. Com os dados obtidos, observa-se que sete processos não possuíam nenhum texto orientador⁵⁰, 25 trabalharam com texto-base e 35 com texto-orientador.

A respeito do número de deliberações nas etapas nacionais, foram obtidas informações de 59 processos, totalizando quase 14 mil propostas aprovadas e mais de 1.100 moções. A conferência com o maior número de deliberações foi a 1ª de Políticas de Promoção da Igualdade Racial com 1052 propostas aprovadas na etapa nacional. Destacam-se também a 13ª Conferência da Saúde e a 2ª Conferência do Meio Ambiente que aprovaram mais de 800 propostas cada uma. Em contraponto, a Conferência Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente elaborou dez propostas, seguida da 7ª Conferência dos Direitos da Criança e do Adolescente com 18 e da 2ª Conferência de Cultura com 32 deliberações aprovadas na etapa final. A respeito de propostas relacionadas à democracia participativa, obteve-se informação de 58 edições de conferências. Destas, 84% aprovaram alguma deliberação a respeito da gestão participativa de políticas públicas.

⁵⁰ 1ª a 4ª Conferência Brasileira de Arranjos Produtivos Locais; 3ª Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; 8ª e 10ª Conferência Nacional de Direitos Humanos.

Análise das finalidades das conferências

Mesmo com escopo analítico, o mapeamento realizado não pode aprofundar cada uma das dimensões observadas. Sabe-se que a maneira como um processo participativo é organizado revela aspectos analíticos importantes, tendo em vista que a forma de funcionamento do espaço pode condicionar as consequências da participação. No entanto, nesta pesquisa o foco foi mesmo reunir dados a respeito do conjunto de processos.

O esforço de análise empreendido foi apenas relativo às finalidades declaradas pelas conferências nacionais, com o intuito de conhecer a natureza desses espaços e aprofundar o entendimento de sua forma de funcionamento. Esta análise foi realizada, pois é sabido que a avaliação desses processos participativos passa por compreender o motivo de sua realização, ou ao menos, reconhecer os objetivos declarados. Mesmo sabendo que a intenção possa ser diferente da realização, sejam quais forem os motivos para isso, é relevante conhecer as finalidades propostas para a instância de participação. Em particular, por revelar a visão que o órgão responsável tem do processo participativo, até porque, em alguns casos, a pauta desejada para o debate já está sinalizada nos objetivos.

Nesta análise, foram utilizados como fontes os atos normativos das conferências (constantes em leis, decretos, portarias ministeriais ou interministeriais, e resoluções de conselhos). Os documentos que instituem a conferência geralmente especificam os objetivos ou finalidades deste processo participativo, em especial a portaria que publiciza seu regimento interno. Os objetivos e as finalidades constantes nos atos normativos foram compilados, organizados e analisados. Para cada objetivo procurou-se identificar as ideias centrais que indicassem o sentido da frase. Quando em uma sentença constavam ideias distintas, essas foram separadas para que pudessem ser observadas em categorias diferentes.

Desta forma, as unidades de análise foram os objetivos declarados pelas conferências nacionais em seus atos normativos. Das 74 conferências, foram encontrados documentos que revelaram os objetivos em 68 conferências⁵¹, esse foi o universo de análise.

Após a compilação e a identificação de ideias centrais em cada objetivo, o processo de agrupamento por semelhança permitiu a criação de categorias e subcategorias. A intenção foi

⁵¹ Não foram encontrados os objetivos dos seguintes processos: 1ª Conferência de Aprendizagem Profissional; 1ª Conferência de Aquicultura e Pesca; 3ª Conferência de Arranjos produtivos Locais; 3ª Conferência de Saúde Bucal; 8ª Conferência dos Direitos Humanos; e 10ª Conferência dos Direitos Humanos.

perceber naturezas distintas de intenções, assim as unidades de análise foram categorizadas em:

- 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.

Ao analisar as finalidades constantes nos atos normativos das conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2010, pode-se dizer que as conferências tinham objetivos ligados à proposição, como já era esperado, mas também possuíam outras finalidades como fortalecer a participação, analisar situações e agendar assuntos. O mapa abaixo sintetiza os achados dessa análise, indicando a proporção de cada grupo de objetivos em relação ao universo.



Figura 3- Categorias de Análise das Conferências Nacionais

O quadro seguinte apresenta a distribuição das conferências em cada uma das categorias e subcategorias. O número de ocorrências refere-se à quantidade de objetivos classificados naquele grupo. Importante esclarecer 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.

Quadro 4 – Distribuição das Conferências Nacionais por Categoria e Subcategoria

Categoria	Sub-categoria	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

Agendamento

Observando as ocorrências na categoria *agendamento*, percebe-se uma concentração na perspectiva de difusão de ideias como ação para construção de agendas. Existiram diferentes maneiras de afirmar o tema da conferência. O que se buscou, em grande parte dos casos, foi disseminar uma visão de política ou uma maneira de tratar um assunto. Veja o que disseram alguns processos participativos:

Demonstrar como a ciência, a tecnologia e a inovação (CT&I) produzidas no Brasil podem ser usadas como estratégia para promover o desenvolvimento político, econômico, social e cultural do País. - 3ª Conferência de Ciência Tecnologia e Inovação (2005)

Sensibilizar e mobilizar a sociedade brasileira para o estabelecimento de agendas, metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras. - 3ª Conferência das Cidades (2007)

Ampliar a inserção da temática dos Direitos Humanos na sociedade, incluindo novos atores no debate sobre Direitos Humanos, respeitando a diversidade de idade, sexo, etnia, raça, deficiência, orientação sexual, religião, limitação funcional e área de atuação. - 10ª Conferência dos Direitos Humanos (2006).

Como visto, 26 conferências tiveram o *agendamento* em suas finalidades. Cabe destacar 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. Esse destaque é cabível, pois se espera que processos participativos, no âmbito da gestão pública, venham a propor políticas públicas e não apenas contribuir na difusão de ideias.

De toda forma, vale dizer que nas duas primeiras áreas temáticas (Comunidades Brasileiras no Exterior e Arranjos Produtivos Locais), houve diferenciação nas reedições, ou seja, outras finalidades foram agregadas ao *agendamento*. A Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente, embora tenha proposto outros objetivos em sua primeira edição, optou por concentrar-se no *agendamento* nas edições seguintes.

Não se quer aqui menosprezar a importância das conferências difundirem ideias contribuindo com a formulação de uma agenda pública, até pela capilaridade que alguns desses processos tiveram nos municípios. No entanto, cabe a reflexão se um evento cujo propósito central é disseminar visões deve ser considerado como processo participativo na gestão de políticas públicas, embora o *agendamento* possa ser base para a proposição de políticas.

Entre as 26 conferências desta categoria, 15 falaram em troca de experiência, fortalecimento de redes e articulação entre atores. A conferência como um espaço em que os diferentes sujeitos políticos envolvidos com o tema se articulam é evidente quando se observa *in loco*. Interessante é perceber que já na formulação de objetivos está declarada essa intenção. Isso demanda, no processo de organização, ações específicas para garantir o encontro efetivo da multiplicidade de visões sobre o assunto em pauta.

E se o intuito é a formulação de uma nova agenda, além de garantir a presença de múltiplas perspectivas, faz-se necessário que a postura na organização vá além da escuta. Fundamentais são ações que possibilitem a construção coletiva e até mesmo o convencimento, tendo em vista a intenção de que sujeitos que não consideravam determinado tema em sua pauta venham a incluí-los. Cabe mencionar que 15 conferências declararam finalidades ligadas à promoção de reflexão e debates.

E foram seis os processos que falaram em afirmar compromissos o que traz novamente a dimensão da articulação de atores, mas em especial pode sinalizar o desejo de comprometer as organizações envolvidas com certos princípios e práticas, como revela o exemplo da Conferência de Segurança Pública (2009): “criar e estimular o compromisso e a responsabilidade dos demais órgãos do poder público e da sociedade civil na efetivação da segurança com cidadania”.

Análise

Trinta conferências definiram entre suas finalidades a *análise*, seja pelo diagnóstico de uma situação ou pela avaliação da implementação de uma política. Chama a atenção que não foram todas as conferências com finalidade de formulação de políticas que declararam a *análise* também como objetivo, afinal sem a identificação da situação a tratar, pode-se formular proposições desconectadas da realidade. Evidentemente, não quer dizer que a simples declaração da perspectiva analítica garanta a qualidade propositiva, além do que não se sabe quais foram os instrumentos de diagnóstico e avaliação adotados para a *análise*.

De toda forma, parece relevante a simples existência da dimensão analítica em algumas conferências. Olhando para os conteúdos percebe-se que a *análise* está centrada na execução de políticas já existentes, embora avaliações gerais com caráter de diagnóstico também estejam presentes, como revelam os seguintes exemplos:

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. - 1ª Conferência de Economia Solidária (2006)

Avaliar a do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. - 2ª Conferência de Políticas para Mulheres (2007)

Reunir pensamentos, demandas, propostas, necessidades da população brasileira, contribuindo para a realização de amplo diagnóstico da

diversidade cultural do País. - 1ª Conferência de Cultura (2005) implementação.

Cabe destacar a existência de objetivos direcionados à *análise* dos encaminhamentos dados às deliberações aprovadas em processos anteriores. Ou seja, conferências que em suas reedições intencionaram avaliar processos realizados anteriormente, em particular falou-se em balanço de resultados. No entanto, essa perspectiva analítica esteve presente em apenas seis das Conferências realizadas no período. Como isso ocorreu em duas das edições de Cidades, a realidade é que somente cinco áreas temáticas ocuparam-se em realizar análise do encaminhamento dado a deliberações anteriores.

Cabe ressaltar que em duas conferências (Políticas de Promoção da Igualdade Racial e Políticas para as Mulheres) quando se fala em balanço de resultados de edições anteriores também se menciona a repactuação. Ambas utilizaram a mesma redação “analisar e repactuar os princípios e diretrizes aprovados”. Nessa forma de expressão parece estar implícito o reconhecimento de que os resultados esperados não foram plenamente alcançados, por isso há necessidade de repactuar. Interessante perceber que aparece com isso, mesmo que de maneira tímida, uma dimensão das conferências como espaço de pactuação entre governo e sociedade e não apenas de proposição ou demanda.

A baixa existência de avaliação a respeito do próprio processo, embora seja explicada pelo pequeno número de conferências reeditadas, sinaliza tendência a começar de novo a cada nova edição. Afinal, mesmo nas conferências já tradicionais e instituídas em lei como nas áreas de Saúde, Assistência Social e Direitos da Criança e do Adolescente, não existiu a declaração da finalidade auto-analítica para a conferência. A sensação de que muitas vezes se recomeça, formulando propostas do zero, não será desconectada da realidade se forem consideradas apenas as finalidades. Tem-se notícia de iniciativas de publicação de resultados de edições anteriores em áreas como Meio Ambiente e Comunidades Brasileiras no Exterior.

Por fim, cabe mencionar que nas áreas consideradas tradicionais apenas a 4ª Conferência de Assistência Social (2003) mencionou *análise* em seus objetivos, embora a 6ª Conferência de Direitos da Criança e do Adolescente (2005) tenha formulado diagnóstico de cada problemática para então elaborar proposições. Isso faz pensar que mesmo não estando nos objetivos alguns processos possam ter realizado *análise* como etapa prévia à *proposição*. Portanto, seria útil a confrontação das finalidades com os processos em si para se investigar se o formato da conferência é que não propicia *análise*, se há uma cultura pouco analítica na

sociedade ou se existe uma prática propositiva decorrente de desejos ou modos de operar na política.

Participação

Como se percebe no quadro de distribuição de ocorrências, a maioria das conferências mencionou a *participação* como finalidade no campo dos princípios ou das intenções, sem a especificação da maneira para o efetivo fortalecimento das iniciativas participativas, como os exemplos explicitam:

Destacar, instruir e reafirmar a importância da participação e do controle social como princípio da gestão democrática e compromisso da sociedade com a população idosa – 2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa (2009)

Propor diretrizes para a ampliação e efetivação do controle social. - 3ª Conferência de Saúde do Trabalhador (2005)

Propor instrumentos de participação, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da política indigenista. - 1ª Conferência de Povos Indígenas (2006)

Entre as 31 conferências que mencionaram objetivos ligados ao fortalecimento ou criação de espaços participativos para a gestão de políticas públicas, apenas cinco mencionaram a garantia do acesso de grupos muitas vezes excluídos do processo político. Foram as conferências ligadas a questões indígenas e criança, adolescência e juventude que falaram de seus próprios grupos. Não há, em outras conferências, menção à garantia de acesso aos espaços participativos de grupos marginalizados ou excluídos dos processos de decisão, embora se saiba que algumas conferências garantiram cotas para mulheres na eleição de representantes para as etapas subsequentes.

No que tange às finalidades existentes, apenas oito conferências se propõem a tratar diretamente do desenho institucional dos conselhos. Duas áreas temáticas (Segurança Pública e Cidades) mencionam a reformulação da instância nacional. Apenas a Conferência de Cidades se propôs a eleger os representantes do Conselho na etapa nacional. Isso indica que há pouca iniciativa para interrelacionar estes dois espaços de participação em nível nacional. Em outras palavras, poucas áreas reconheceram a conferência como espaço adequado para escolher a representação dos respectivos conselhos nacionais.

Entre as 11 conferências que intencionaram tratar de si próprias, seis falaram em formular “estratégia de seguimento e de monitoramento das deliberações”. O trecho entre aspas aparece em quase todas as unidades de análise desta sub-categoria. Como se vê é um número tão restrito quanto as que tinham o intuito de analisar os encaminhamentos de deliberações.

Aspecto relevante é que além do monitoramento de resultados, a institucionalização do processo participativo aparece como ocupação para algumas conferências. Três áreas (Cidades, Meio Ambiente e Educação Profissional e Tecnológica) mencionaram alguma questão relacionada à garantia de reedição da conferência. Eis um exemplo: “Instituir a realização periódica da Conferência Nacional da Educação Profissional e Tecnológica”. Mesmo que a institucionalização não seja garantia de qualidade na participação, pode-se dizer que a estabilidade institucional facilita o encaminhamento dos resultados pela perspectiva de continuidade. Essa discussão, mesmo que existente *in loco*, foi pouco declarada como objetivo.

Proposição

Espera-se que espaços para a gestão participativa de políticas públicas tenham em sua natureza uma característica propositiva. Essa característica se encontra, de fato, na maioria das conferências. A categoria *proposição* é a que apresenta a maior frequência: das 68 conferências analisadas, 56 declararam finalidades propositivas. Possivelmente, as 12 conferências que não explicitaram esta finalidade⁵² também elaboraram propostas. Entretanto, a natureza propositiva aparece de maneira implícita, e não explícita, nos objetos declarados, como nos exemplos extraídos dos primeiros artigos dos respectivos regulamentos:

A 1ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência convocada pelo Decreto de 14 de julho de 2005 terá por finalidade analisar os obstáculos e avanços da Política Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência. (2006)

Art. 1º - A IV Conferência Nacional de Saúde Mental - Intersetorial origina-se da Resolução nº 433 do Conselho Nacional de Saúde, homologada pelo Ministro da Saúde em 14 de janeiro de 2010, com base na Lei n.º 8.142, de 28 de dezembro de 1990, e terá como objetivo debater temas relevantes para o campo da Saúde Mental, assim como os avanços e desafios da

⁵² 1ª e 2ª Conferências das Comunidades Brasileiras no Exterior; 1ª Conferência de Arranjos produtivos Locais; 1ª e 2ª Conferências dos Direitos da Pessoa com Deficiência; 1ª, 2ª e 3ª Conferências Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente; 2ª Conferência de Políticas para Mulheres; 4ª Conferência de Saúde Mental; 5ª e 6ª Conferências dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Política Nacional de Saúde Mental, Álcool e Outras Drogas, na perspectiva da intersetorialidade. (2010)

Apesar de ser esperado que, ao analisar avanços, obstáculos e desafios da política, sejam elaboradas propostas, este objetivo não está especificado no ato normativo. Se a etapa de *análise* for o único objetivo do órgão responsável pelo processo participativo, não há porque haver *proposição*, pois o foco está apenas no diagnóstico ou na avaliação. E também não caberá falar em encaminhamento de deliberações como ação de continuidade, afinal o espaço não se disse propositivo.

Importante destacar que entre as conferências que não apresentam a *proposição* como uma de suas finalidades, se encontram as mesmas que declararam apenas fins de *agendamento*, novamente as áreas de Comunidades Brasileiras no Exterior, Arranjos Produtivos Locais e Infanto-Juvenil pelo Meio Ambiente. Cabe questionar novamente se conferências sem caráter propositivo devem mesmo ser consideradas como tal, caso considere-se a *proposição* como parte da natureza de processos participativos como estes.

Para além de saber se as conferências foram propositivas, vale observar qual o sentido da *proposição* desejada quando da formulação dos objetivos do processo. Desta forma, a análise das subcategorias pode revelar aspectos importantes. Entre os conteúdos de propostas esperadas 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.

Antes de observar os conteúdos específicos, o gráfico abaixo apresenta a distribuição das unidades de análise nas subcategorias ligadas à *proposição*.

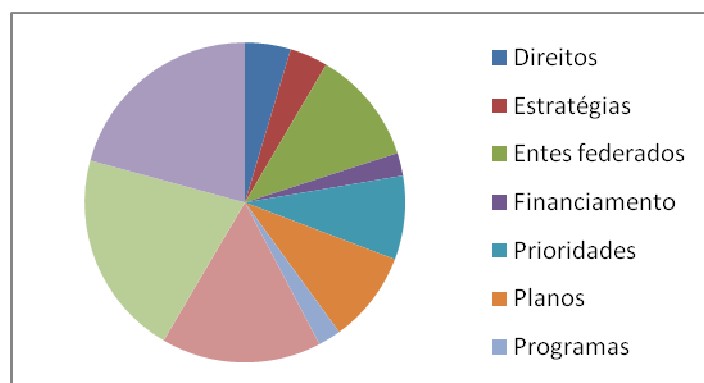


Figura 4 - Distribuição das unidades de análise nas subcategorias

O financiamento foi a subcategoria com menor frequência. Possivelmente o tema apareceu nas proposições finais, mas foi declarado como pauta do debate em apenas três

processos: 2ª Conferência de Arranjos Produtivos Locais, 2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa e 1ª Conferência de Educação Profissional e Tecnológica. Desta última extrai-se um exemplo desse tipo de finalidade: “Propor mecanismos permanentes de financiamento, visando à manutenção e expansão da Educação Profissional e Tecnológica”.

A formulação de estratégias aparece como finalidade em quatro conferências. Isso indica uma visão estratégica para o espaço da conferência que antes de tratar de especificidades da política precisa traçar linhas gerais para a área. Corroborando com esta perspectiva de formulação estratégica estão 11 conferências que almejaram definir prioridades de ação para órgãos governamentais em geral ou para órgãos responsáveis pela conferência.

A garantia de direitos ou a aplicação de determinada legislação foi apontada em seis conferências, mas apenas em um caso fala-se de um grupo específico que são as pessoas idosas. Tratar de direitos de outros grupos excluídos não apareceu como intenção de outras conferências. O acesso à política pública como um direito fundamental foi mencionado, como no caso da 13ª Conferência Nacional de Saúde que colocou em seus objetivos: “definir diretrizes para a plena garantia da saúde como direito fundamental do ser humano e como política de Estado, condicionada e condicionante do desenvolvimento humano, econômico e social”.

Cabe destacar as 15 ocorrências que intencionavam discutir questões relacionadas aos entes federados. A elaboração de propostas para fortalecer a articulação de políticas públicas entre Municípios, Estados e União aparece como intenção em oito conferências. Isso pode indicar a relevância da articulação federativa, a necessidade de parcerias e a redefinição de competências e atribuições para execução das políticas públicas. Ao mesmo tempo, pode reforçar a descentralização administrativa sem que certas necessidades estruturais, em particular para municípios, sejam garantidas. Abaixo, seguem exemplos:

Propor reformulações necessárias ao marco legal da educação nacional para que o planejamento de ações articuladas entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios se torne uma estratégia basilar para a implementação do Plano Nacional de Educação. - 1ª Conferência de Educação (2010)

Propor e fortalecer mecanismos de articulação e cooperação institucional entre os entes federativos e destes com a sociedade civil no âmbito das políticas públicas de juventude. - 1ª Conferência de Políticas Públicas de Juventude (2008)

Recomendar diretrizes aos Estados e Municípios para incorporação dos princípios e eixos da 1ª CONSEG nas políticas públicas de segurança. - 1ª Conferência de Segurança Pública (2009)

Por fim, entre as ocorrências de finalidades com caráter propositivo é necessário destacar as que se referem a programas, planos, políticas e sistemas. Abaixo está destacada essa parte do quadro que apresenta a quantidade de conferências em cada uma das subcategorias.

Quadro 5 – Quantidade de Conferências por Subcategoria

Subcategoria	Conferências
Programa Nacional	2
Plano Nacional	12
Política Nacional	20
Sistema nacional	20

Por um lado, pouquíssimas conferências, apenas duas, se propuseram a tratar particularmente de um programa. Isso pode trazer a ideia de que a *proposição* para ações em curso ou a formulação de soluções específicas não se coloca como pauta nas conferências. A discussão mais genérica pode ser o foco desejado. Por outro lado, 12 processos intencionaram formular diretrizes visando um plano nacional. Isso pode indicar que exista na pauta das conferências, embora em casos específicos, a percepção da importância da definição de diretrizes com metas e prazos. Eis um exemplo da 6ª Conferência de Assistência Social (2007) que ilustra esse aspecto: "Aperfeiçoar o Plano Decenal da Assistência Social, através da inclusão de novas metas nacionais". Cabe considerar que conferências já inseridas em sistemas, como no caso da Saúde e da Assistência Social, a formulação de propostas para o plano da área pode estar em suas atribuições como instâncias participativas.

Foram 20 as conferências que falaram em políticas nacionais em seus objetivos, o que pode indicar a disseminação da necessidade de articulação de ações governamentais. Mas o que mais chama a atenção é a quantidade de conferências, 20 também, que falaram em criação ou fortalecimento de um sistema de políticas públicas. Embora não se saiba o significado da ideia de sistema quando declarada nas finalidades de conferências, a proposição de ações para a criação ou fortalecimento de um sistema aparece com a maior frequência entre todas as subcategorias, excluída as finalidades de proposições gerais.

Além da Saúde, que intencionava consolidar o seu sistema e serve de inspiração para outras áreas que também assim desejaram, essa finalidade foi trazida pelas seguintes

conferências: Assistência Social, Cultura, Defesa Civil, Direitos da Pessoa Idosa, Direitos Humanos, Educação, Esporte e Lazer, Juventude, Meio Ambiente, Segurança Alimentar e Nutricional, e Segurança Pública.

Embora uma visão sistêmica possa trazer articulação e integração de ações, o peso administrativo para a criação de estruturas municipais, estaduais e federais em tantas áreas talvez não seja considerado se o modelo desejado é o do Sistema Único de Saúde - SUS. Além disso, a transversalidade desejada em tantas das políticas dessas e de outras áreas pode até ser dificultada, se os sistemas não forem articulados, o que poderia fomentar o isolamento das políticas. Evidentemente, que a intenção dessa declaração de objetivos pode se ampliar às redes de execução de políticas e não sistemas com estruturas funcionais diferenciadas.

De toda forma, essa quantidade de ocorrências relacionadas a sistemas é algo que salta aos olhos. Curioso é observar que uma das conferências que intencionava a criação de um sistema mudou sua orientação na edição seguinte. Não se sabe o motivo, mas pode ser que as implicações da articulação de um sistema tenham vindo ao debate e a opção na continuidade tenha sido por focalizar a formulação de uma política nacional como uma ação estratégica para a área. Aqui se fala da Conferência de Direitos Humanos, abaixo as finalidades declaradas:

Definir o caráter, os princípios, a estrutura e a estratégia de implementação do Sistema Nacional de Direitos Humanos (SNDH). 9ª Conferência de Direitos Humanos (2004)

Propor diretrizes, eixos e prioridades da Política Nacional de Direitos Humanos. 11ª Conferência de Direitos Humanos (2008)

Na 11ª Conferência de Direitos Humanos (2008) não se mencionou mais o sistema nas finalidades. Não se trata de condenar a existência de sistemas, mas pode ser apenas que a intenção verdadeira seja a institucionalização de uma política e a solução mais adequada passe pela formulação de planos ou de outras alternativas. E mesmo quando o propósito é a articulação de ações entre entes da federação, cabe pensar se o modelo do SUS é adequado. Talvez o desenho institucional da saúde não atenda às especificidades de outras áreas. Além disso, a institucionalização pela criação de sistemas, sem que necessidades estruturais sejam atendidas, pode reforçar a descentralização administrativa sem a efetiva capilaridade das ações.

Olhar sobre o conjunto de finalidades

Com os resultados da análise, percebe-se que a *proposição* foi a principal finalidade, aparecendo em 82% das conferências analisadas. De toda forma, pode-se identificar também objetivos ligados à *participação*, *análise* e ao *agendamento*. Considerando a ocorrência de conferências nas quatro categorias, pode-se tentar perceber elementos da natureza desses processos participativos. Não é possível falar que todos possuem caráter propositivo, analítico, de *agendamento* e que tratam da participação em si. Apenas oito conferências⁵³ declararam objetivos relacionados às quatro categorias.

A rigor a categoria de objetivos a respeito de *participação* deveria ser uma subcategoria de *proposição*. Aqui se fez a diferenciação com fins analíticos, em particular pela relevância de um espaço participativo buscar qualificar o seu próprio funcionamento. Desta forma, para além da natureza propositiva que já seria esperada para as conferências por serem espaços de gestão participativa de políticas públicas, revelam-se nas conferências finalidades relacionadas à *análise* e ao *agendamento*.

Na matriz abaixo se pode observar a relação entre os tipos de finalidades declaradas.

Quadro 6 – Matriz dos tipos de finalidades declaradas pelas Conferências Nacionais

	Agendamento	Análise	Participação	Proposição
Agendamento				
Análise	11			
Participação	14	17		
Proposição	20	26	29	

Vê-se que 29 conferências desejavam tratar de *proposição* e de *participação*, 26 intencionaram analisar e propor e 20 tiveram o *agendamento* e a *proposição* entre suas finalidades. As outras relações possíveis, mesmo com menor frequência, relevam aspectos da natureza das conferências, pois indicam que alguns processos não explicitaram a intenção de *proposição*, mas desejavam outras finalidades. Dezesete conferências quiseram tratar apenas

⁵³ 1ª Conferência de Cultura; 1ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa; 1ª Conferência de Educação Escolar Indígena; 1ª Conferência de Saúde Ambiental; 2ª Conferência de Cultura; 2ª Conferência dos Direitos da Pessoa Idosa; 3ª Conferência das Cidades; e 4ª Conferência das Cidades.

de *análise* e de *participação*, 14 se propuseram ao *agendamento* e ao fortalecimento da *participação* e outras 11 disseram que apenas fariam *agendamento* e *análise*.

Contradições ou fragilidades em cada categoria foram apontadas. Cabe retomar algumas, pois intenções louváveis podem ter consequências indesejadas. Por exemplo, se uma conferência centra-se no *agendamento* não pode esquecer a finalidade propositiva, afinal uma campanha de mobilização poderia ser mais adequada que uma conferência. De toda forma, cabe ter em mente que propor sem analisar pode gerar formulações distantes da realidade, sendo assim a *análise* aparece como etapa da *proposição*.

Vale ressaltar também reflexões feitas no que tange às finalidades relacionadas à *participação*. Foi mencionada esparsamente a garantia de participação de grupos excluídos, mesmo que a dimensão da articulação de diferentes sujeitos políticos tenha aparecido como finalidade. A interface entre conselhos e conferências também apareceu poucas vezes e a eleição de conselhos em conferências foi caso isolado. E no campo das proposições em si foi mencionada a possível cilada que a criação de sistemas pode representar, em especial pelo espelhamento no modelo da saúde sem que necessidades estruturais sejam garantidas e articuladas. Também foi percebido que nas finalidades propositivas há uma tendência para a generalização e não especificação de ações ou programas o que pode já revelar o que se espera como resultado. Por fim, cabe dizer que mesmo constatando a baixa ocorrência de alguns objetivos e a fragilidade de outros, sabe-se que pode haver distâncias entre a intenção e a ação. Portanto, analisar as finalidades das conferências é um elemento para compreender sua natureza, mas a observação da realização e dos resultados é etapa fundamental para aprofundar o entendimento do funcionamento desses processos participativos.

Indicações para uma agenda de pesquisa

Como já era de se esperar, há uma singularidade em cada conferência enquanto processo participativo. Observando o conjunto de dados reunidos, segue como desafio a compreensão das consequências das conferências nacionais. Aqui não se fala em resultados, mas sim em consequências. Afinal, avaliar estes processos apenas com base na finalidade propositiva, em que deliberações são elaboradas e supostamente encaminhadas aos órgãos responsáveis, seria limitar a observação de efeitos decorrentes da participação social na gestão pública.

Portanto, o mapeamento realizado, acaba por levantar questões para uma agenda de pesquisa. No escopo, foram indicadas questões orientadoras da pesquisa, sendo enfrentada apenas a relativa aos objetivos. Portanto, ficam em aberto perguntas como: conferências incidem no planejamento governamental ou são apenas espaços para vocalização de demandas? Quem pode participar e quem de fato participa? Conferências permitem múltiplas formas de participação ou seguem modelo que restringe ao invés de ampliar o público participante? Participantes tem possibilidade de proposição ou apenas referendam pautas construídas previamente? Qual o encaminhamento dado às deliberações aprovadas em conferências? Quais as estratégias para a mobilização e para a publicização de resultados? Qual a interação das conferências com outros espaços participativos? O que disseram as conferências sobre a arquitetura da participação no país? Todas questões que podem ser respondidas partindo da coleta de dados realizada e avançando com estratégias metodológicas compatíveis com a natureza destes processos participativos.

Referências

- HOCHMAN, Gilberto. **Reformas, instituições e políticas de saúde no Brasil (1930-1945)**. In Educar, Curitiba, n. 25, p. 127-141, 2005. Editora UFPR.
- PÓLIS, Instituto. **Conferências Municipais**. Boletim Dicas nº. 230, 2005.

2.2. Conselhos Nacionais

Paula Pompeu Fiuza Lima⁵⁴

Introdução

Com o intuito de contribuir para o escopo do projeto que pretende analisar os avanços e desafios de conselhos e conferências nacionais como espaços de participação social na gestão de políticas públicas, foi realizado mapeamento das instâncias existentes no período de 2003 a 2010. A investigação com o enfoque descritivo teve como finalidade gerar subsídios para análises e estudos específicos. Nesse relatório, o objeto de estudo são os conselhos nacionais de políticas públicas.

O trabalho, tendo em consideração esses âmbitos de observação, foi realizado com base em análise documental de atos normativos (leis, decretos, portarias e resoluções) para subsidiar reflexões a respeito das seguintes dimensões:

- Incidência na política pública;
- Representatividade de participantes;
- Forma de funcionamento das instâncias e
- Abertura para proposição de novos temas.

O plano de pesquisa definiu questões, variáveis, fontes de verificação e procedimentos para a coleta de dados. No entanto, o trabalho baseado em fontes documentais esbarrou em um obstáculo: publicização de informações. Em muitos casos, os dados necessários não estavam disponíveis nos sites oficiais, exigindo contatos, nem sempre bem sucedidos, com os órgãos responsáveis. Assim, não foi possível gerar todas as informações possíveis do universo de conselhos. Desta forma, o mapeamento traz resultados que apontam tendências dos conjuntos de dados reunidos, mas não de todo o universo pesquisado. As restrições da coleta de dados estão apresentadas em cada item do mapeamento.

54 Texto elaborado a partir das discussões internas da equipe do projeto “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, Inesc e Pólis.

O trabalho está dividido em cinco seções. A primeira seção enumera quais foram os conselhos mapeados e as decisões tomadas no momento de formação da lista de conselhos. Esses conselhos estão ordenados por data de criação. Nessa seção, os conselhos são divididos em quatro tipos: conselhos de políticas, de direitos, de fundos e da administração pública indireta. A segunda seção discute sobre as possibilidades de incidência na política pública. É importante deixar claro que essa seção reflete sobre as potencialidades percebidas a partir dos atos normativos, e não sobre a incidência efetiva dos conselhos, o que não está no alcance desse mapeamento, visto que os materiais analisados não permitem fazer esse tipo de inferência. Em seguida há a exposição dos principais dados sobre a representatividade dos conselhos, analisando tanto as diferentes formas de escolha dos participantes quanto apontando quem está presente nos conselhos. A quarta seção busca discutir como os conselhos estão estruturados e como o poder é distribuído internamente a partir das diferentes possibilidades de escolha de presidente, existência de órgãos de assessoramento e prerrogativas do presidente. Por fim, a última seção discute como os assuntos são discutidos dentro dos conselhos analisando quem formula a pauta e como essa discussão se dá.

Resultados

Para fins de mapeamento, incluímos todos os conselhos listados pelas diferentes relações de conselhos disponibilizadas pela Secretaria Nacional de Articulação Social da Presidência da República. Verificou-se incoerências nas listas e ficou claro a ausência de critérios sólidos para a delimitação do conceito do conselho. Por isso, incorporamos todos os conselhos relacionados, excluindo somente aqueles que não tinham a participação da sociedade civil e os que tinham competências exclusivamente administrativas. Foi decidido que somente a partir das informações coletadas pelo mapeamento poderíamos de fato delimitar o que é um conselho, ou quais são os diferentes tipos de conselhos. A partir de uma primeira observação, também foram pensados em diferentes tipos de conselhos, que em um segundo momento norteou algumas análises sobre quais são as principais características dos conselhos. Ao final da coleta e análise de informações, foram mapeados 71 conselhos:

Quadro 7 - Conselhos Nacionais mapeados

Conselho	Vinculação	Tipo	Ano de criação
Conselho Consultivo do Patrimônio Cultural	Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Ministério da Cultura	Administração indireta	1937
Conselho de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Direitos	1964
Conselho Consultivo da Fundação Casa de Rui Barbosa	Ministério da Cultura	Administração indireta	1966
Conselho de Administração da Superintendência da Zona Franca de Manaus	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Administração indireta	1967
Conselho Nacional de Metrologia, Normatização e Qualidade Industrial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Administração indireta	1973
Conselho Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	Políticas	1981
Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária	Ministério da Justiça	Políticas	1984
Conselho de Recursos do Sistema Financeiro Nacional	Ministério da Fazenda	Fundo	1985
Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos	Ministério da Justiça	Fundo	1985
Conselho Nacional dos Direitos da Mulher	Secretaria Especial de Políticas Para Mulheres	Direitos	1985
Conselho Curador da Fundação Palmares	Fundação Cultural Palmares	Administração indireta	1988
Conselho da República	Presidência da República	-	1988
Conselho Nacional de Segurança Pública	Ministério da Justiça	Políticas	1989
Conselho Deliberativo do Fundo Constitucional do Centro-Oeste	Ministério da Integração Nacional	Fundo	1989
Conselho Nacional de Saúde	Ministério da Saúde	Políticas	1990
Conselho Curador do FGTS	Ministério do Trabalho e Emprego	Fundo	1990
Conselho Deliberativo do FAT	Ministério do Trabalho e Emprego	Fundo	1990
Conselho Nacional de Política Agrícola	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	1991
Conselho Nacional de Previdência Social	Ministério da Previdência Social	Políticas	1991
Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Secretaria de Direitos Humanos	Direitos	1991
Comissão Nacional de Incentivo à Cultura	Ministério da Cultura	Políticas	1991
Conselho Nacional de Assistência Social	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	Políticas	1993
Conselho Nacional de Imigração	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	1993

Conselho	Vinculação	Tipo	Ano de criação
Conselho Superior da Agência Espacial Brasileira	Presidência da República	Administração indireta	1994
Conselho Nacional de Educação	Ministério da Educação	Políticas	1995
Conselho Nacional do Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	1995
Conselho Deliberativo da Política do Café	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	1996
Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia	Ministério da Ciência e Tecnologia	Políticas	1996
Conselho Nacional de Recursos Hídricos	Ministério do Meio Ambiente	Políticas	1997
Conselho Nacional de Política Energética	Ministério de Minas e Energia	Políticas	1997
Conselho de Recursos do Sistema Nacional de Seguros Privados, de Previdência Privada Aberta e de Capitalização	Ministério da Fazenda	Fundo	1998
Conselho do Agronegócio	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	1998
Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República	Políticas	1998
Conselho Nacional de Combate à Discriminação	Secretaria de Direitos Humanos	Direitos	1998
Conselho Consultivo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária	Agência Nacional de Vigilância Sanitária - Ministério da Saúde	Administração indireta	1999
Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Portadora de Deficiência	Secretaria de Direitos Humanos	Direitos	1999
Conselho Deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente	Ministério do Meio Ambiente	Fundos	2000
Conselho de Desenvolvimento do Agronegócio do Cacau	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Políticas	2001
Conselho de Gestão da Previdência Complementar	Ministério da Previdência Social	Políticas	2001
Conselho Nacional de Turismo	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	2001
Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza	Ministério do Desenvolvimento Social	Fundos	2001
Conselho Nacional de Arquivos	Arquivo Nacional	Políticas	2002
Conselho de Administração do Centro de Gestão de Estudos Estratégicos	Ministério da Ciência e Tecnologia	Administração indireta	2002
Conselho Nacional do Esporte	Ministério do Esporte	Políticas	2002
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	2003
Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Escravo	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	Políticas	2003

Conselho	Vinculação	Tipo	Ano de criação
Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção	Controladoria-Geral da União	Políticas	2003
Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social	Presidência da República	Políticas	2003
Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional	Presidência da República	Políticas	2003
Conselho Superior de Cinema	Ministério da Cultura	Políticas	2003
Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Políticas	2003
Conselho Nacional de Economia Solidária	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	2003
Conselho Nacional de Aquicultura e Pesca	Ministério da Aquicultura e Pesca	Políticas	2003
Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial	Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial	Direitos	2003
Conselho Nacional de Combate à Pirataria e Delitos contra a Propriedade Intelectual	Ministério da Justiça	Políticas	2004
Conselho Nacional das Cidades	Ministério das Cidades	Políticas	2004
Conselho Nacional dos Direitos do Idoso	Secretaria de Direitos Humanos	Direitos	2004
Conselho Nacional de Juventude	Secretaria-Geral da Presidência da República	Direitos	2005
Conselho Nacional de Política Cultural	Ministério da Cultura	Políticas	2005
Comissão Técnica Nacional de Biossegurança	Ministério da Ciência e Tecnologia	Políticas	2005
Comissão Nacional de Educação Escolar Indígena	Ministério da Educação	Políticas	2005
Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social	Ministério das Cidades	Fundo	2005
Conselho Nacional de Defesa Civil	Ministério da Integração Nacional	Políticas	2005
Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Políticas	2005
Comissão Nacional de Política Indigenista	Ministério da Justiça	Direitos	2006
Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome	Direitos	2006
Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento do Nordeste	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste	Administração indireta	2007
Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia	Administração indireta	2007
Conselho de Acompanhamento do FUNDEB	Ministério da Educação	Fundo	2007

Conselho	Vinculação	Tipo	Ano de criação
Conselho de Representantes de Brasileiros no Exterior	Ministério das Relações Exteriores	Direitos	2010
Conselho de Relações do Trabalho	Ministério do Trabalho e Emprego	Políticas	2010

A maior parte dos espaços mapeados antecede o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Alguns desses conselhos foram criados em períodos não democráticos, o que pode parecer uma contradição. Grande parte dos conselhos foi criada ao longo do processo de redemocratização. No ano da promulgação da constituição de 1988 e nos dois que se seguiram foram criados sete conselhos. O ano em que foram criados mais conselhos, no entanto, foi 2003, em que foram criados oito conselhos.

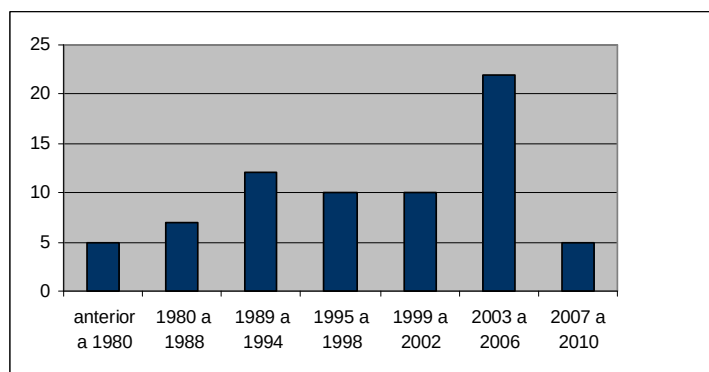


Figura 5 – Ano de Criação dos Conselhos Nacionais

Os tipos de conselhos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento. Os conselhos de políticas são os conselhos que contribuem para a formulação de políticas públicas, para determinada área, podem ser políticas para a saúde, educação, assistência social, planejamento urbano, desenvolvimento rural, entre outros. Dos conselhos mapeados, 40 são de política, ou seja, a maior parte dos conselhos é desse tipo.

Os conselhos de direitos são aqueles que tratam dos direitos de uma população específica, em geral, grupos marginalizados que se supõe que precisam de políticas específicas. Evidentemente que todos os conselhos lidam diretamente com a questão dos direitos, contudo, nesse caso o direito da população em questão é o foco do conselho. Na nossa pesquisa, 11 conselhos são desse tipo. Exemplos desse tipo de conselho são o do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e Conselho Nacional dos Direitos da Mulher.

Há os conselhos de fundos, como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador ou do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza que tratam de recursos públicos direcionados a determinada política. Esses conselhos, muitas vezes são esquecidos por estudiosos da temática, mas como veremos, incluir esses conselhos na análise pode ser muito útil para entender as dinâmicas de funcionamento dos conselhos. Entre os conselhos mapeados, há 10 conselhos de fundo.

Por fim, há os conselhos ligados à administração pública indireta, que são 10 dos conselhos mapeados. Provavelmente, a lista desse tipo de conselhos não está completa, visto a infinidade de órgãos existentes. Esses conselhos, comumente se caracterizam por ser um órgão colegiado que define os rumos da instituição. São importantes no âmbito do órgão, mas não são centrais no que consiste a uma política pública mais ampla. Exemplos desse tipo de conselho são: Conselho Consultivo da Agência Nacional de Vigilância Sanitária e Conselho Deliberativo para o Desenvolvimento da Amazônia.

Como o conselho pode incidir nas políticas públicas?

Uma das variáveis mais importantes para saber a possibilidade de incidência de um conselho é verificar se ele é, de acordo com seu decreto ou lei regulamentadora, deliberativo ou consultivo. Dos espaços mapeados, 38 são deliberativos e 24 são consultivos. Outras denominações definem o caráter de cinco conselhos. Esses conselhos são normativos, orientadores ou fiscalizadores. Esse dado é significativo porque mostra que esses espaços de fato podem tomar decisões que influenciam a política pública. Isso porque, legalmente, as decisões do conselho devem ser levadas em consideração pelo órgão ao qual o espaço se vincula. Caso um conselho seja somente consultivo, as decisões tomadas pelo conselho não necessariamente se refletem nas políticas públicas. Em conselhos deliberativos, as decisões se traduzem em resoluções.

Contudo, é importante relativizar esse dado. Por mais que seja significativo que um conselho seja deliberativo, essa variável nem sempre diz respeito à abrangência das decisões do conselho. Conselhos deliberativos podem decidir sobre temas pontuais, operacionais e que nem sempre cumprem a tarefa de nortear a política pública, enquanto conselhos consultivos podem discutir temas complexos e que dizem respeito ao modelo de política que se quer. Além disso, o fato de um conselho ser consultivo não significa que ele não tenha força política. Dois dos principais conselhos existentes são consultivos: o Conselho de Desenvolvimento

Econômico e Social e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Dependendo da força política de seus integrantes e da centralidade do tema para um projeto de governo, um conselho consultivo pode ser mais efetivo do que um conselho deliberativo.

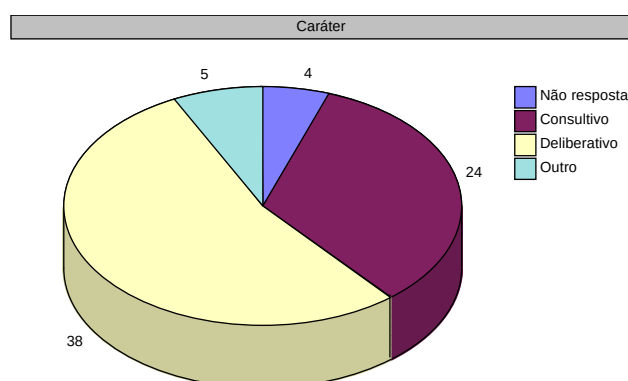


Figura 6 – Distribuição dos Conselhos Nacionais por Caráter das Decisões

Além de saber o caráter do conselho, os objetivos e as competências declarados de um espaço participativo dão boas pistas para saber o que potencialmente ele poderia fazer. Esse desafio é ainda mais importante quando percebemos que os conselhos nacionais de políticas públicas possuem as mais diferentes atribuições. Ressalta-se que o objetivo e as competências analisadas são aquelas expressas nos documentos regulatórios, o que não garante a sua efetividade no dia-a-dia dos conselhos. A partir do exame atento das ideias centrais presentes nos objetivos e competências foram identificados três tipos principais de competências de conselhos que são:

Objetivos Estratégicos: são objetivos e competências que tentam formular um projeto para a política, em que as ações dele decorrentes tentam responder a seguinte questão: **o que queremos para essa política?** Quais são as diretrizes, as prioridades, os critérios para as políticas? Quem será ouvido? Quem deve ser articulado na formulação dessa política? As leis existentes respondem aos anseios da política que queremos? Qual será o espaço para a participação social nessa política? Apesar de esses objetivos e competências serem mais voltados para o futuro, eles muitas vezes estão presentes no cotidiano dos conselhos, quando organizam conferências de políticas, quando tomam decisões que apesar de parecerem banais, condicionam alguns dos rumos da política pública.

Entre os objetivos estratégicos, há quatro tipos: 1) o primeiro tipo são os objetivos que buscam direcionar os rumos da política pública, apontando diretrizes, identificando prioridades, fixando critérios de distribuição de recursos, propondo políticas etc. 2) O segundo tipo são aqueles relacionados à capacidade de o conselho prestar assessoria técnica ao órgão

ao qual está vinculado, considerando que em muitas situações o técnico também é político. O conselho pode dar assessoria técnica ao ministério dando subsídios para decisões, emitindo pareceres, estabelecendo cooperação técnica e propondo estudos e pesquisas. Essa competência é importante porque, na medida em que o conselho também pode deliberar sobre questões técnicas, a participação não é deixada de lado por causa de um discurso bastante comum de que pelo fato de a questão ser técnica, somente técnicos devem estar envolvidos nas decisões. 3) Há também os objetivos e competências que se referem à possibilidade de coordenar e articular diferentes setores e entes da federação. Nesse objetivo o conselho também se articula com o poder legislativo, manifestando-se sobre iniciativas legislativas. 4) Por último, há aqueles referentes à função de aprofundar a democracia participativa como meio de formulação e implementação de políticas, seja convocando e organizando conferências, seja fomentando a criação de novos espaços, seja articulando os já existentes. Todos esses quatro tipos de objetivos políticos afirmam o protagonismo do conselho na construção de um projeto para a política pública. E seria na defesa desse projeto que o conselho dialoga com outros espaços, seja com o Congresso, seja com outros espaços participativos.

Exemplos desses quatro tipos de objetivos estratégicos são:

II - propor diretrizes e prioridades para a política de economia solidária – Conselho Nacional de Economia Solidária

I - promover inquéritos, investigações e estudos acerca da eficácia das normas asseguradoras dos direitos da pessoa humana, inscritos na Constituição Federal, na Declaração Americana dos Direitos e Deveres Fundamentais do Homem (1948) e na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) - Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Humana

XIII - propor a criação de mecanismos de articulação entre os programas e os recursos federais que tenham impacto sobre o desenvolvimento urbano e regional – Conselho Nacional de Cidades

VIII - incentivar a participação democrática na gestão das políticas e dos investimentos públicos na área cultural - Conselho Nacional de Política Cultural

Objetivos Programáticos: são objetivos e competências mais ligadas aos programas e projetos do ministério ao qual estão vinculados, em que muitas vezes o próprio conselho contribuiu para a construção. A pergunta relacionada a esse objetivo é: **como fazemos para conseguir o que queremos?** São tarefas decorrentes desse objetivo o acompanhamento, o monitoramento, a avaliação, a criação de indicadores de desempenho, e gestão orçamentária do programa. Tomadas as decisões, o conselho deve prezar pelo cumprimento dessas decisões

nas políticas públicas. Essa tarefa está inserida em um ciclo de planejamento - implementação - monitoramento – avaliação.

Os objetivos programáticos podem ser divididos em três tipos: 1) Há os objetivos de planejamento, em que a partir das diretrizes traçadas, são feitas propostas para o planejamento plurianual e anual e seus orçamentos. 2) Há os objetivos de monitoramento e avaliação, em que as políticas, os programas, as ações e orçamentos do órgão ao qual o conselho se vincula são acompanhadas e avaliadas para saber se estão alcançando os objetivos que pretendiam alcançar. 3) O terceiro tipo são os objetivos de controle que dizem respeito à aprovação de relatórios de gestão, planos de contas, empréstimos etc. São exemplos de objetivos e competências programáticas:

VIII - acompanhar a elaboração do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, e Lei Orçamentária Anual - LOA, bem como a execução do Orçamento da União, indicando as modificações necessárias à consecução dos objetivos da política formulada para a promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente; – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente.

VI - promover, em parceria com organismos governamentais e não-governamentais, nacionais e internacionais, a identificação de sistemas de indicadores, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base nesses índices para monitorar a aplicação das atividades relacionadas com o desenvolvimento rural sustentável – Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável

IV - pronunciar-se sobre as contas do FGTS, antes de seu encaminhamento aos órgãos de controle interno, para os fins legais – Conselho Curador do FGTS.

Objetivos Operacionais: são objetivos relacionados a tarefas do dia a dia do conselho. A partir dessas competências, o conselho exerce poder, delibera, em alguns casos até legisla, mas não discute a política no sentido mais amplo. São tarefas para o agora, se esperarem muito o conselho municipal fica sem resposta, a entidade não consegue se cadastrar em uma rede de prestadoras de serviços, o convênio não é aprovado etc. Eles se referem à política pública somente em pontos muito específicos e acabam interferindo nesses pontos. A pergunta geral que esses objetivos e competências tentam responder seria: **como contribuimos para a operacionalização da política pública?**

Os objetivos e competências operacionais podem ser divididos em três tipos: 1) São objetivos normatizadores aqueles em que o conselho, ao identificar lacunas na normatização de uma política, exerce o protagonismo de tentar preenchê-las. Ainda, estão entre os objetivos

e competências normatizadoras decisões referentes a própria estrutura do conselho e seu regimento interno. 2) Há os objetivos e competências orientadores que se referem à capacidade de orientar diferentes grupos sobre os princípios e o funcionamento da política. 3) Por fim, os objetivos judicantes são aqueles em que o conselho exerce a autoridade para julgar processos referentes à política. São exemplos de objetivos e competências operacionais:

XV - fixar prazos para o processamento e envio aos trabalhadores desempregados, da requisição do benefício do seguro-desemprego, em função das possibilidades técnicas existentes, estabelecendo como objetivo o prazo de 30 (trinta) dias – Conselho Deliberativo do Fundo do Amparo ao Trabalhador

XII - responder a consultas sobre matéria de sua atribuição, não conhecendo, a juízo prévio do Plenário, aquelas referentes a fatos concretos – Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

IV - deliberar sobre os projetos de aproveitamento de recursos hídricos, cujas repercussões extrapolem o âmbito dos Estados em que serão implantados – Conselho Nacional de Recursos Hídricos.

Abaixo há um quadro com as recorrências dos diferentes objetivos e competências nos conselhos mapeados:

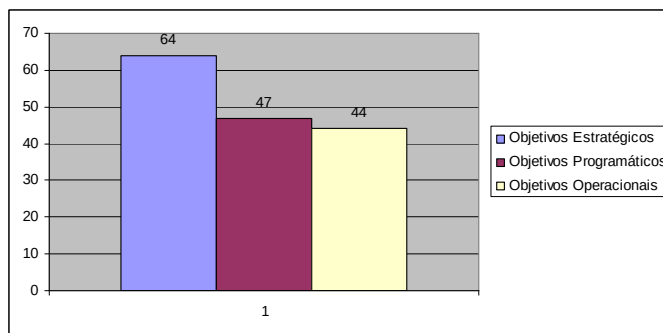


Figura 7 – Distribuição das Recorrências dos Objetivos por Conselho Nacional

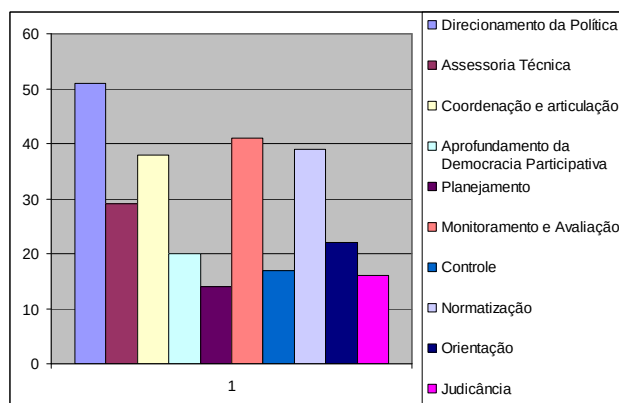


Figura 8 - Distribuição das Recorrências das Competências por Conselho Nacional

Quando pensamos nos quatro tipos de conselhos, percebemos que há também atribuições diferentes para os espaços diversos. Conselhos de políticas são os que atribuições ligadas ao apontamento de diretrizes e prioridades são mais presentes, em seguida dos conselhos de direitos e por fim os de fundos. É muito presente também em conselhos de políticas atribuições relacionadas à normatização de determinados procedimentos ou até mesmo de normas mais gerais da política. Nesse caso, o conselho se apresenta como instância legitimada para produzir normas que deverão ser seguidas por aqueles que utilizarão da política.

Por sua vez, objetivos de coordenação, monitoramento e avaliação das políticas, promoção da participação e orientação de diferentes públicos são muito presentes em conselhos de direitos. Como esse tipo de espaço trata de direitos que devem ser promovidos por políticas transversais, o conselho acaba por ter essa função de coordenação da política relacionada ao grupo específico e do seu monitoramento e avaliação. Além disso, como esses espaços trabalham com populações subrepresentadas politicamente, o esforço de promover a participação política desses grupos é uma estratégia para a própria promoção dos direitos humanos delas. Ainda, como em muitos casos os conselhos de direitos tratam de situações em que pessoas tem seus direitos sistematicamente desrespeitados por meio de discriminação, seja ela explícita, seja ela implícita, o espaço acaba também se ocupando de orientar diferentes públicos sobre a necessidade de se sensibilizar às especificidades dos grupos defendidos.

Os conselhos de fundos têm atribuições relacionadas à aprovação de planos de contas e de relatórios de gestão do fundo. Esses conselhos também são os que mais possuem atribuições relacionadas ao julgamento de processos e concessão de benefícios a

determinadas organizações. São, em geral, funções mais burocráticas, mas que costumam ser alvo de disputas políticas que não podem ser desconsideradas.

Por fim, os conselhos ligados a administração pública indireta, assim como os conselhos de fundos, têm atribuições bastante relacionadas à aprovação de relatórios de gestão e planos de conta. Porém, assim como os conselhos de políticas, também tem como atribuições bastante presentes o direcionamento das decisões da instituição e na normatização dos processos ligados à instituição. Nesse caso, esse tipo de conselho participa tanto de etapas de decisão das diretrizes do órgão, quanto de etapas de aprovação de relatório e de planos de contas etc.

Para analisar a capacidade de incidência de um conselho, além de seu caráter e de suas competências, é importante também perceber se os espaços possuem recursos para efetivarem o seu trabalho. Esses recursos podem ser financeiros ou administrativos. Um conselho que não possui um montante suficiente para custear a participação dos representantes nas reuniões nem uma equipe que facilite a operacionalização das reuniões, preparando os documentos necessários, se encarregando de registrar e publicizar as decisões, entre outras atividades, tem o seu funcionamento bastante comprometido.

Nos atos normativos dos conselhos é comum encontrar a afirmação de que o órgão ao qual o conselho se vincula deve sustentar financeiramente as reuniões do conselho. Essa informação, por si só, é insuficiente para saber se os conselhos têm recebido os recursos necessários para o seu bom funcionamento. Sobre os recursos administrativos, 55 dos conselhos mapeados possuem a estrutura de uma secretaria executiva que se responsabiliza por operacionalizar as reuniões, seja viabilizando a vinda dos conselheiros, seja registrando as reuniões, seja publicizando as decisões.



Figura 9 – Distribuição de Secretarias Executivas nos Conselhos Nacionais

Quem Participa do processo?

Dos conselhos mapeados, em 54 os conselheiros que representam órgãos do governo são indicados por um ministro, chefe do órgão ao qual o representante está vinculado, ou ainda pelo Presidente da República. Em 11 conselhos, o próprio ministro ou chefe de um órgão é o representante. O dado de que a maior parte dos conselheiros governamentais é indicada pelo ministro ou chefe do órgão não contradiz nenhum princípio relativo à boa representação. O representante do governo fala em nome do governo, e é necessário que seja um porta-voz com capacidade de passar tanto a visão do governo sobre determinado assunto quanto encaminhar uma decisão do conselho que não esteja prevista no planejamento de algum órgão específico. Nesse sentido é coerente que aquele que responde pelo órgão possa indicar alguém que tenha clareza do projeto que o órgão está construindo e que por isso, possa tomar decisões que por ventura possam alterar o trabalho desse órgão.

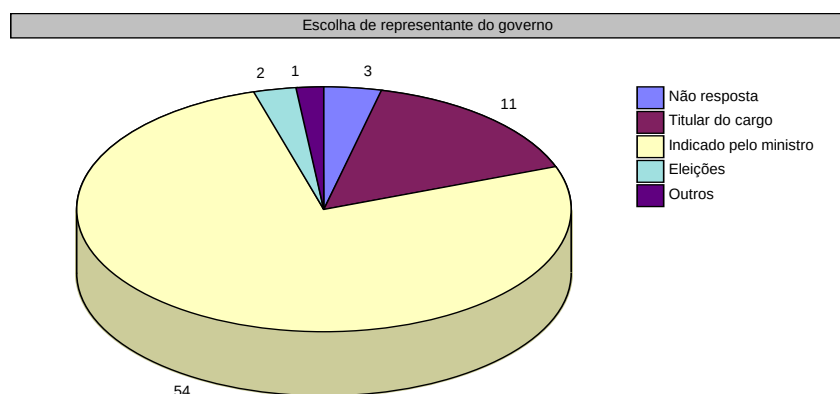


Figura 10 – Distribuição das Formas de Escolha dos Representantes Governamentais

Os métodos de escolha dos representantes da sociedade civil são mais diversificados nos diferentes espaços. Na maior parte deles, em 25 conselhos, as entidades, já definidas em ato normativo, indicam seus representantes. Essa possibilidade é recorrente porque se assume que algumas entidades historicamente têm contribuído para o debate de um tema específico. Entretanto, esse método pode comprometer a possibilidade de inclusão de novos atores no conselho, visto que organizações mais novas e que pautam diferentes assuntos nem sempre teriam como se inserir nesses espaços visto que o que permite que uma organização faça parte

do conselho é se ela está citada no ato normativo do conselho, que foi feito com base nas organizações que eram centrais no debate em determinada época.

Muitos dos representantes da sociedade civil, assim como no caso dos representantes do governo, são escolhidos pelo ministro ou presidente. Nesse caso, não são as próprias organizações que autonomamente escolhem quem deve falar por elas, e sim o governo. As organizações escolhidas, de fato, representam segmentos, visões, atores e são reconhecidas por isso. Mas esse tipo de representação não necessariamente envolve os representados na discussão, o que pode comprometer a representatividade do conselho. É significativo que esse método de escolha de conselheiros da sociedade civil seja utilizado por 22 conselhos.

O uso de eleições seria, portanto, o método mais representativo dentre os existentes, e está presente em apenas 12 dos conselhos mapeados. Isso porque esse procedimento permite tanto que as organizações autonomamente escolham quem vai falar por elas quanto permite que novas entidades se insiram nos espaços de partilha de poder, por mais que a participação em um espaço por um novo ator seja sempre mais difícil do que por um ator que já está inserido no debate. Os conselhos de direitos são os que, proporcionalmente, mais utilizam esse tipo de método de escolha de representantes, sendo que esse método é utilizado em 36,4% dos conselhos de direitos.

Há ainda a escolha por outros métodos, como indicações por lista tríplice e processos seletivos⁵⁵. Alguns conselhos possuem mais de uma forma de escolha dos representantes da sociedade civil, como o conselho do Meio Ambiente em que os conselheiros podem ser eleitos ou indicados pelos dirigentes das entidades.

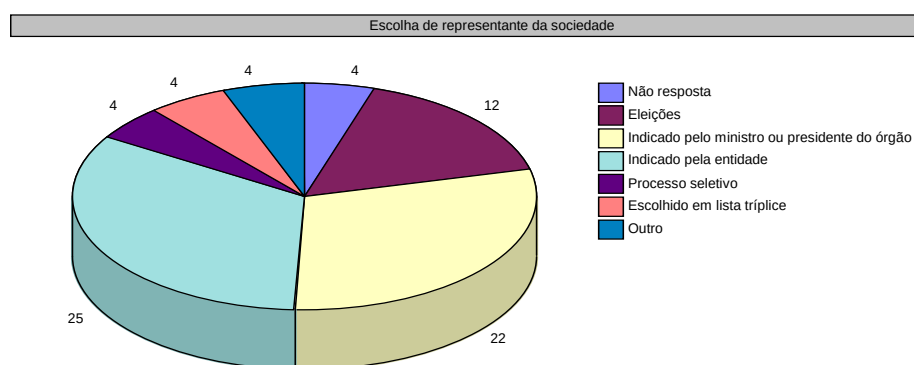


Figura 11 - Distribuição das Formas de Escolha dos Representantes da Sociedade Civil

⁵⁵ Nessa modalidade, o conselho publica um edital em que as organizações interessadas concorrem para participar do conselho. O Conselho Nacional dos Direitos da Mulher e o Conselho Nacional da Promoção da Igualdade Racial escolhem seus representantes da sociedade civil dessa forma.

A possibilidade de os mandatos serem reconduzidos por tempo indeterminado também diz muito sobre a representatividade do conselho. Menos da metade dos conselhos mapeados possuem restrições à recondução dos mandatos, sendo que o mais comum é que os representantes não possam participar por mais de duas gestões consecutivas. Nesse sentido, há a intenção de permitir que mais pessoas participem do conselho, forçando uma rotatividade de representantes.

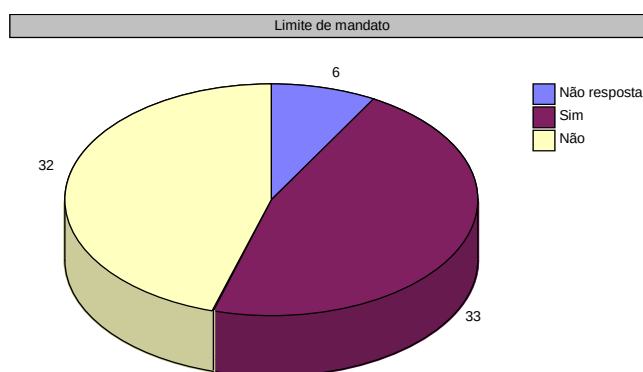


Figura 12 – Distribuição do Limite dos Mandatos

Entre os conselheiros, há maior predominância de representantes da sociedade civil, embora a diferença não seja tão grande. 50,7% são representantes da sociedade e 46,6% são representantes do governo. Há uma diferença significativa entre participantes homens e mulheres, sendo que 56% dos representantes são homens e 25,9% são mulheres (não foi possível identificar o gênero de 18,1% dos conselheiros).

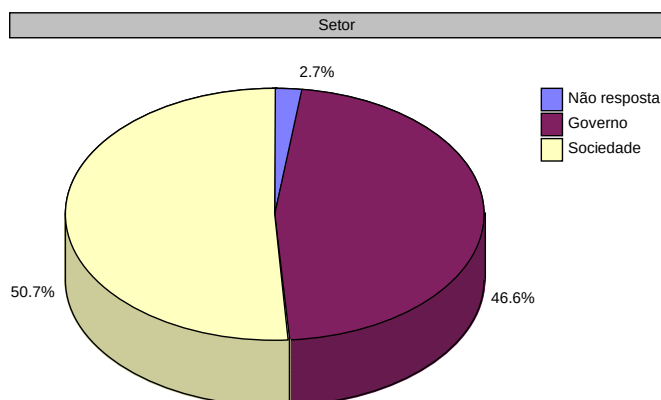


Figura 13 – Distribuição dos Representantes nos Conselhos Nacionais por Setor

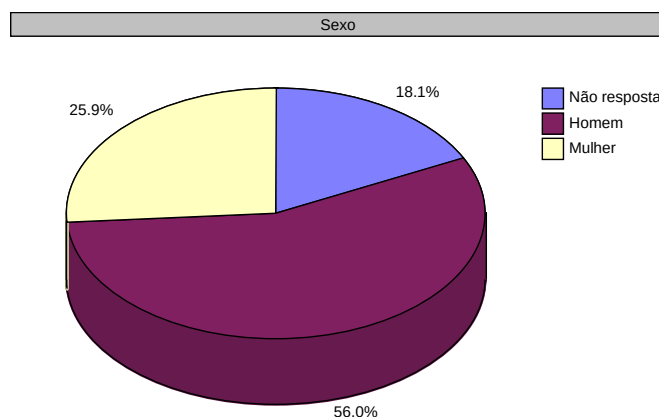


Figura 14 - Distribuição dos Representantes nos Conselhos Nacionais por Sexo

Entre os representantes da sociedade civil, há diversidade muito grande de segmentos representados. Abaixo há uma tabela que indica os perfis dos representantes da sociedade civil. Para essa pesquisa, foram considerados:

- Pesquisa e desenvolvimento: representantes de universidades e institutos de pesquisa, especialistas e pessoas com grande conhecimento em uma área;
- Movimentos Sociais/Populares: movimentos como luta por moradia, luta pela terra, associações de moradores, movimentos que se autodenominam movimentos populares etc.;
- Conselhos: representantes de conselhos municipais e estaduais;
- Cultura e esportes: organizações que tem como objetivo promover a cultura e os esportes;
- Defesa de direitos: organizações não governamentais que realizam projetos sociais, dão apoio a movimentos sociais e advogam pelos direitos humanos;
- Movimentos identitários: movimentos sociais que tem uma identidade específica como bandeira de luta, como o movimento feminista e movimento de mulheres, movimento negro, indígena, GLBTT.
- Empresariado: confederações de setores empresariais e empresas;
- Prestadores e serviços: Sistema S, prestadoras de serviço de água, entidades de assessoria;
- Religiosos: organizações vinculadas a alguma Igreja ou religião específica;

- Trabalhadores: sindicatos, confederações de trabalhadores e associações de profissionais;
- Usuários: associações de usuários dos serviços públicos.

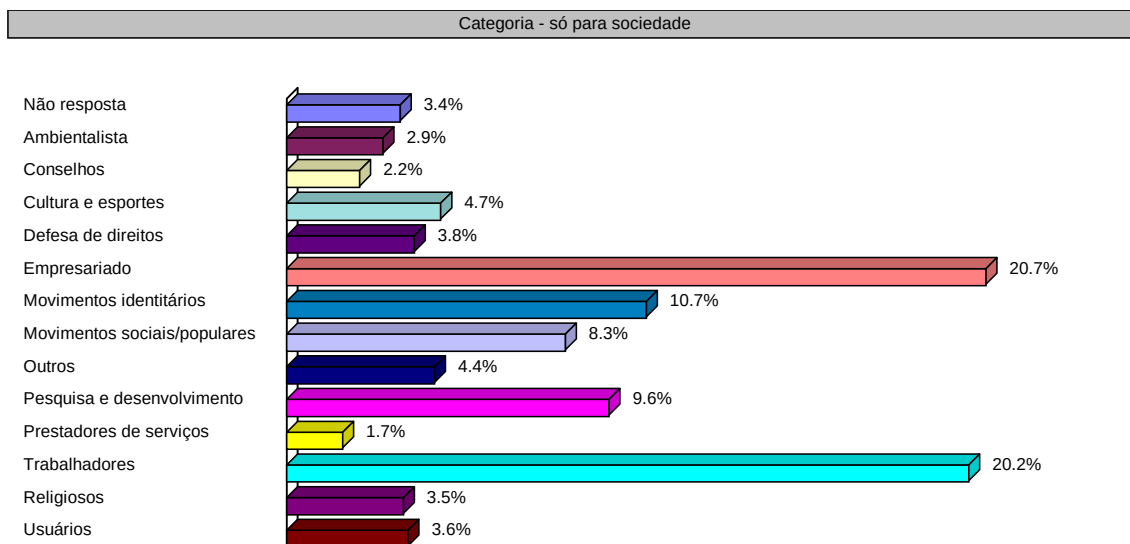


Figura 15 – Distribuição dos Representantes da Sociedade Civil por Setor de Representação

Os movimentos sociais foram divididos em diferentes tipos de movimentos: movimentos sociais/populares, movimentos identitários e defesa de direitos e usuários o que somaria 28,7%, formando assim a maioria dos representantes de conselhos. A presença de número significativo de movimentos identitários se deve ao grande número de conselhos de direitos, que são 11. Em conselhos de direitos, há a prática de incluir pessoas e organizações ligadas aos direitos que o conselho quer promover a defesa. Se olharmos somente os conselhos de direitos, os movimentos sociais que tratam de questões de grupos excluídos ou marginalizados correspondem a 34,5% dos representantes. Chama atenção a forte presença do empresariado nos conselhos. Em boa parte dos conselhos observados, as confederações de setores empresariais estão presentes. Sindicatos também estão bastante presentes. Esses dois segmentos normalmente são incluídos em conselhos tripartites, em que se busca representar o capital e o trabalho. É notável que os segmentos mais presentes nos conselhos sejam justamente as organizações de empresários e trabalhadores, o que mostra que as dinâmicas de representação envolvendo capital e trabalho ainda são muito recorrentes nos conselhos.

Como se dá a participação? Como o poder é partilhado dentro do conselho?

Em 44 conselhos, a presidência é estabelecida no ato normativo e é função do ministro, chefe do órgão, ou até mesmo do Presidente da República. Em algumas situações, a presidência é estipulada no ato normativo e é atribuída ao representante de um órgão específico, que não é o ministro. Somente em doze conselhos há a eleição para presidente.

Os conselhos que escolhem seus presidentes por meio de eleições são normalmente conselhos mais antigos, sendo que oito deles foram criados antes de 2002. É possível que por terem sido criados em um momento em que a participação política não era um princípio do governo, esses espaços foram constituídos com o intuito de que a institucionalização do espaço não dependesse da vontade política do governo. Além disso, alguns desses conselhos foram criados em um contexto de forte mobilização política, como o Conselho Nacional de Saúde, protagonizado pelo movimento sanitarista que liderou a discussão do controle social do SUS e o Conselho Nacional de Assistência Social, criado a partir da criação da Lei Orgânica de Assistência Social.

O fato de o chefe do órgão ao qual o espaço se vincula ser o presidente pode ser interpretado como um esforço por parte do ministério em abrir um espaço de diálogo ou como uma tentativa de controle desses espaços por parte do governo. É comum que se perceba a força política de um conselho pela presença de alguma autoridade governamental que esteja disposta a dialogar com a sociedade e possa encaminhar as decisões do conselho. No entanto, é importante ressaltar que por terem sido criados a partir de uma situação de abertura de determinado órgão, é possível que a institucionalização da participação autônoma nesses espaços seja mais complexa.

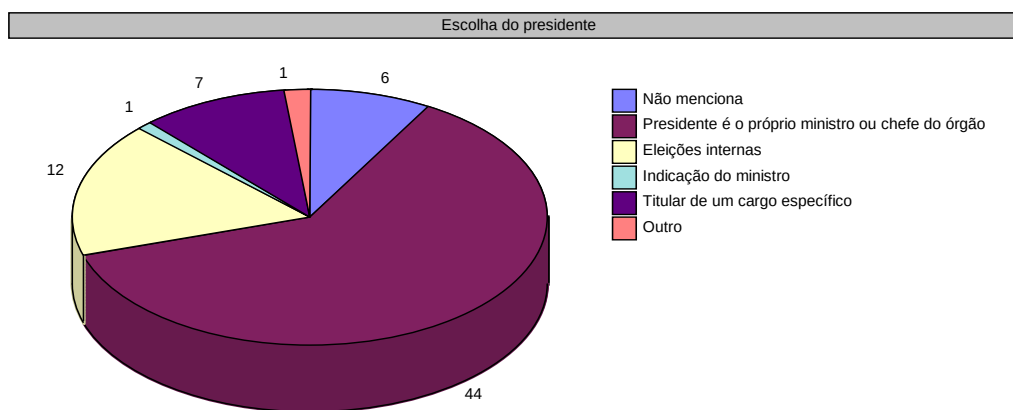


Figura 16 – Distribuição da Forma de Escolha do Presidente

Alguns conselhos buscam criar uma estrutura para auxiliar o trabalho, seja do presidente, seja do conselho como um todo. Esses conselhos ainda são minoria, mas trazem interessantes contribuições para a estruturação dos conselhos. Esses órgãos de assessoramento podem ser tanto técnicos como políticos. Órgãos de assessoramento técnicos podem auxiliar os conselheiros nas discussões mais técnicas facilitando a participação de representantes que não possuem esse tipo de conhecimento muito aprofundado. Órgãos de assessoramento político, em geral, partilham o poder da presidência, por meio de instâncias chamadas de presidências ampliadas, mesas diretoras e comitês permanentes.

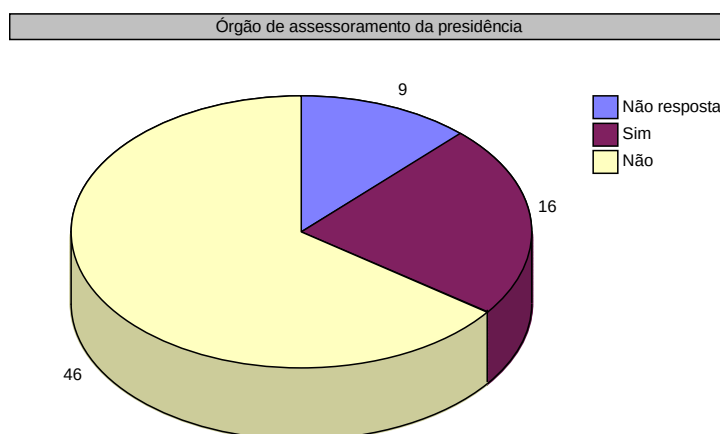


Figura 17 – Distribuição da Existência de Órgãos de Assessoramento da Presidência

Esses órgãos de assessoramento normalmente buscam contemplar a proporcionalidade dos segmentos presentes no conselho, por isso, são escolhidos representantes de cada segmento. Em alguns casos, ainda os presidentes das comissões compõem esse órgão. Em casos de assessoria técnica, é comum que o assessoramento seja

feito por um titular de um cargo específico. Há ainda outros tipos de escolha de representantes para o órgão de assessoramento, sendo que alguns buscam fora do conselho pessoas que podem contribuir para as discussões.

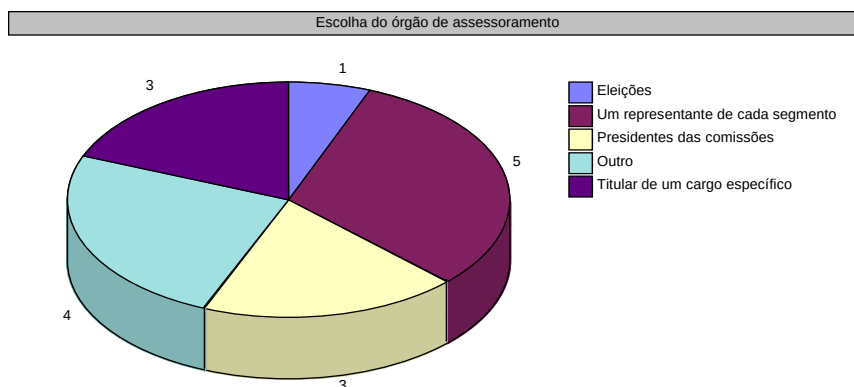


Figura 18 - Distribuição da Forma de Escolha de Órgãos de Assessoramento da Presidência

Por fim, as prerrogativas do presidente são variáveis importantes para saber em que medida o poder se concentra em sua pessoa. Na maioria dos conselhos, o presidente tem como prerrogativa o voto de qualidade em caso de empate. Essa prerrogativa pode interferir nas dinâmicas de construção de consensos, porque dificulta a existência de um impasse. Além disso, foi notado que um número significativo de conselhos prevê em seus atos normativos a possibilidade de decisões ad referendum do plenário. Alguns dos conselhos citam que as dúvidas e omissões com relação ao funcionamento do conselho serão decididas por esse método que somente consulta o plenário depois de tomada a decisão, como é o caso do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial.

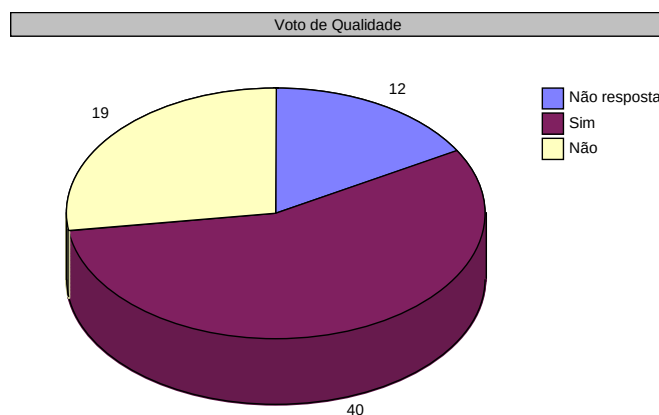


Figura 19 – Distribuição por Voto de Qualidade

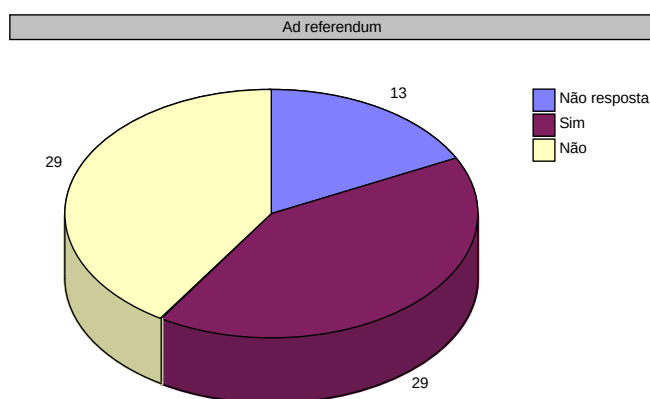


Figura 20 – Distribuição por Decisão Ad Referendum

Sobre o que se discute e como se discute?

Na maior parte dos conselhos em que estava previsto nos atos normativos quem teria a atribuição de formular a pauta, essa responsabilidade seria exercida pela secretaria executiva. É importante ressaltar que a formulação da pauta pode ser considerada como uma tarefa de alto grau de politização, visto que define o que será discutido no conselho. Em seguida, o principal formulador da pauta é o próprio presidente do conselho. Como já visto anteriormente, a maior parte dos presidentes dos conselhos são os próprios ministros. Além disso, somente três dos presidentes que são escolhidos por eleições formulam as pautas das reuniões. É importante investigar se o fato de essa tarefa ser majoritariamente atribuída ao governo, seja na figura do presidente, seja na figura da secretaria executiva, interfere no que

se discute no conselho. Somente pautas do governo entram em discussão? Qual o grau de dificuldade de uma pauta nova, que não está sendo discutida pelo governo ser discutida pelo conselho?

É importante ressaltar ainda que dos 16 conselhos que possuem órgãos de assessoramento, seis tem a atribuição de formular a pauta. Como nem todos os órgãos de assessoramento tem função política, esse é um número significativo e demonstra que alguns conselhos tem se esforçado para trazer a formulação da pauta para uma instância que não têm uma vinculação ao governo tão forte.

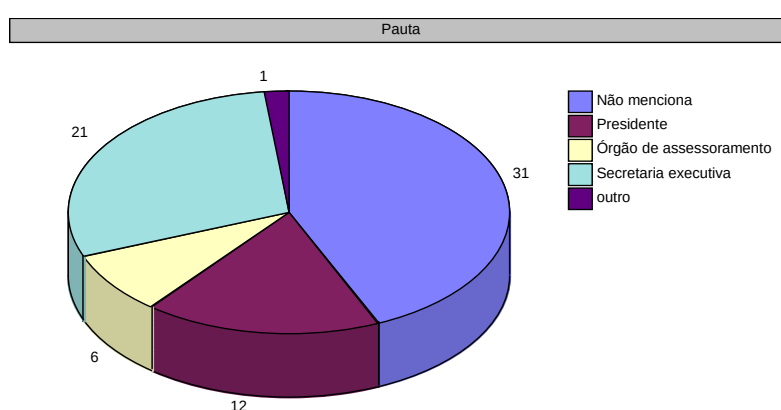


Figura 21 – Distribuição sobre a forma de elaboração de Pautas nos Conselhos Nacionais

Por fim, a forma como se organizam as discussões também interfere bastante no que é discutido. 51 conselhos prevêem a possibilidade de se criar comissões, comitês ou grupos de trabalho. A possibilidade de existência de comissões, comitês ou grupos de trabalho permite que certos temas sejam aprofundados. Esses são espaços mais propícios para o surgimento de novas questões do que um espaço de plenária, onde todos precisam discutir um mesmo tema. Além disso, a existência de comissões ou comitês amplia o debate de determinado tema e facilita a construção de consensos, como veremos mais adiante em outra seção desse estudo.

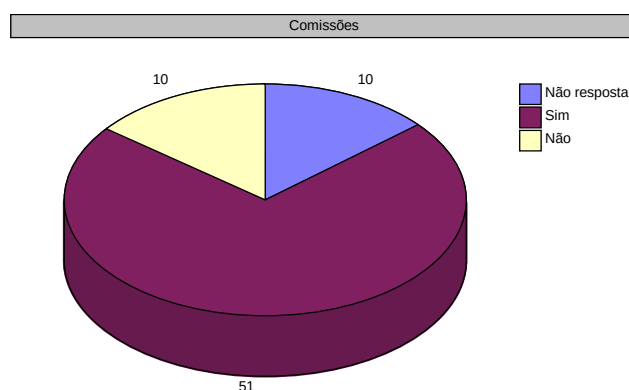


Figura 22 – Distribuição de Conselhos por Existência de Comissões

Indicações para uma agenda de pesquisa

Apesar de haver muitos trabalhos que buscam compreender as dinâmicas da participação local em conselhos municipais, estudo dos conselhos nacionais ainda é muito incipiente. Alguns conselhos mais centrais no debate de determinadas políticas já foram estudados, no entanto, esses estudos se restringem a analisar o funcionamento de conselhos isolados. Esse tipo de estudo é importante para aprofundar questões mais específicas, mas não avança no entendimento da arquitetura da participação de forma mais ampla.

O mapeamento realizado avança no entendimento de algumas questões mais gerais, contudo, não consegue aprofundar no que concerne às diferentes formas de funcionamentos dos conselhos. Ao observar padrões gerais, não foi possível perceber as discrepâncias e especificidades dos espaços. A divisão do conjunto de espaços em quatro tipos inicia esse esforço, mas ainda é insuficiente. A partir desse exercício podemos complexificar as análises e pensar em propostas mais efetivas para cada tipo de espaço.

Além disso, a partir da análise dos dados presentes nos documentos, é possível formular perguntas para pesquisas mais qualitativas. Possíveis perguntas são: o momento de criação do conselho influencia nas dinâmicas participativas do espaço? Quais são os tipos de representação política presentes nos conselhos? Os conselhos são suficientemente receptivos a novos atores que se inserem no debate político? O fato de a pauta do conselho ser organizada em sua maior parte pelas secretarias executivas permite que os representantes da sociedade civil insiram novos temas nas discussões? Como se articulam conselhos e conferências?

III. Estudos Temáticos

3.1. Caminhos metodológicos

A constituição do processo investigativo se deu com base na opção inicial em ser uma pesquisa crítica, mas ao mesmo tempo propositiva⁵⁶. Os estudos realizados para a etapa de revisão bibliográfica e o mapeamento de espaços participativos iluminaram dilemas e desafios para reflexão. Dessas etapas surgiram temas enfrentados pela democracia participativa e alguns limites para a sua consolidação. Tais temas foram concentrados em três categorias organizadoras: representação, interface, conflito/pactuação.

Para os fins dessa pesquisa essas categorias foram denominadas como eixos temáticos e partiram de uma visão metodológica que explora e projeta reflexões para além dos desenhos institucionais de cada espaço participativo nacional, especialmente Conselhos e Conferências. Assim, o foco concentra-se nos dilemas dos espaços participativos e nas institucionalidades que podem indicar novos caminhos para a arquitetura da participação social. Em suma, a opção metodológica foi por extrapolar o desenho de cada conselho.

O primeiro eixo da pesquisa, representação, busca a compreensão sobre a configuração das representações da sociedade civil e do governo, e os limites que seus representantes enfrentam. Propõe a análise das partes que compõem o mosaico que é a arena participativa em um Conselho (pessoas, entidades, segmentos e o próprio Conselho).

O segundo eixo da pesquisa se debruça sobre a institucionalidade do conselho, investigando como ocorrem as relações com outras instituições como, por exemplo, os ministérios e órgãos públicos, as organizações da sociedade, os outros conselhos e as conferências. Esse eixo é chamado de Interface.

O último eixo da pesquisa, denominado conflito/pactuação, tem um olhar para os blocos da sociedade e do governo com o intuito de investigar a maneira como funcionam no espaço do conselho. Para isso, lança luzes sobre os conflitos e a maneira como aparecem nos espaços participativos. Busca-se compreender a natureza das relações entre governo e sociedade, bem como as estratégias utilizadas para levar pautas ao espaço do conselho. As

⁵⁶ Este projeto tem por objetivo contribuir, junto a outras redes, fóruns, movimentos e ONGs aglutinados na Plataforma da Reforma do Sistema Político, para uma análise crítica da democracia participativa no Brasil, e para propostas concretas para o seu avanço

dimensões analisadas, nesse eixo, partem da identificação dos temas conflituosos, dos projetos políticos⁵⁷ em disputa e sobre as naturezas do conflito trazidos pela sociedade e pelo governo, com o pressuposto de que os conselhos são arenas marcadas pelo conflito onde se explicitam e negociam diferentes interesses.

3.1.a. Metodologia

Com a delimitação dos eixos de pesquisa passou-se para uma etapa exploratória, na qual foram realizadas 05 entrevistas com conselheiros nacionais, buscando afinar conceitos e validar os instrumentais para a posterior coleta de dados. Para uma maior delimitação do eixo interface, optou-se na etapa exploratória pela pesquisa com conselhos nos quais existam pautas e temas comuns. Assim, foram entrevistados conselheiros do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente – CONANDA; Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA, Conselho Nacional das Cidades – ConCidades, e do Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA.

As entrevistas exploratórias foram categorizadas e seus resultados foram debatidos entre a equipe de pesquisa e apresentados na 2ª Oficina PROREDES/IPEA “Estado, Terceiro setor e Instituições Participativas”, no dia 24 de fevereiro de 2011. Outro meio de disponibilização dos resultados da pesquisa exploratória foi um artigo científico apresentado por pesquisadores em Congresso Acadêmico nacional⁵⁸.

A leitura crítica das entrevistas exploratórias subsidiou a definição dos conselhos a serem focados nesse e a seleção dos entrevistados.

Foram três os Conselhos escolhidos para serem o universo da pesquisa: Conselho Nacional da Assistência Social – CNAS, Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente – CONANDA e Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA. Esses Conselhos são pertinentes à área de política social, temática que foi fomentada como uma das marcas do Governo Lula, assim como por serem políticas públicas com

⁵⁷ Adota-se o termo projeto político na visão de Dagnino, "num sentido próximo da visão gramsciana, para designar os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos" (2002, p. 282).

⁵⁸ Artigo “Arquitetura da Participação Social no Brasil Contemporâneo: Escorços sobre a representação, interface e os conflitos e pactuações” de autoria de Anderson Rafael Nascimento e Rosângela Dias Oliveira Paz, V Jornada Internacional de Políticas Públicas, UFMA, 23 a 26 de agosto de 2011.

potencial de interface entre elas. Com o objetivo de avaliar essa interface foram selecionados os representantes do ministério que lida com o tema do desenvolvimento social.

Em relação aos conselheiros entrevistados, selecionou-se 05 conselheiros de cada período condizente com as duas gestões do governo federal (2003-2006 e 2007-2010). Os Conselhos Nacionais não têm os seus mandatos coincidentes com os prazos mandatários do poder executivo. Assim, escolheu-se pesquisar gestões dos Conselhos do final do primeiro mandato e as gestões do fim do segundo mandato.

A escolha dos entrevistados visou uma maior representação dos Conselheiros da Sociedade Civil. Tal recorte se alinha à opção feita de privilegiar as vozes dos representantes da sociedade. Definiu-se ainda que em todas as gestões pesquisadas seriam entrevistados também os presidentes dos Conselhos e pelo menos um representante governamental, preferencialmente o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS. Os conselheiros entrevistados foram divididos por gestão da seguinte forma:

Quadro 8 – Distribuição das Entrevistas por Gestão e por Conselho

Conselhos	Conselheiros	Gestão 2004-2006	Gestão 2008-2010	Total
CONANDA	Sociedade Civil	04	03	07
	Governamentais	01	01	02
CONSEA	Sociedade Civil	04	04	08
	Governamentais	01	01	02
CNAS	Sociedade Civil	03	04	07
	Governamentais	02	01	03
TOTAL		15	14	29

As entrevistas foram orientadas pelo instrumento de pesquisa apresentado nos apêndices finais. Foram realizadas na maior parte das vezes à distância valendo-se de meios comunicacionais como o software Skype ou por telefone. Quando possível a entrevista foi realizada presencialmente. Todos os pesquisadores da equipe participaram da aplicação das entrevistas.

3.1.b. Conselhos em foco

Conselho Nacional de Assistência Social –CNAS

Paula Pompeu Fiuza Lima⁵⁹

O campo da Assistência Social no Brasil é marcado por tendências antagônicas. Se por um lado a área é pensada como função governamental, por outro tem uma trajetória marcada pela filantropia e uma certa confusão de papéis da sociedade e do Estado. As tensões entre modelos assistenciais podem revelar disputas a respeito do papel do Estado.

Foi no decorrer da década de 1930 que a intervenção estatal apareceu com mais presença. Até então, situações de vulnerabilidade social eram tratadas por entidades beneficentes, grande parte organizações confessionais, em particular católicas. A caridade era a tônica da oferta de serviços assistenciais.

Mesmo com a regulação de relações de trabalho e a instituição de políticas para a seguridade do trabalhador, o Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938, manteve o papel secundário do Estado na assistência social, regulamentando a maneira de financiamento do setor com a criação de subvenções e auxílios às entidades privadas, impactando a maneira de gestão das políticas sociais.

O próprio conselho era composto basicamente por representantes de entidades assistenciais privadas e tinha como principal competência avaliar os pedidos de subvenções e auxílios. Posteriormente, recebeu a incumbência, que marcou sua história, de certificar as instituições que recebiam as isenções tributárias.

As disputas acirradas no campo, fortalecidas pelo senso comum da assistência social como ação filantrópica, tornaram frequentes imprecisões conceituais e jurídicas, a ponto do Conselho de Serviço Social incorporar a tarefa de certificação de organizações da área de saúde e educação, o que dificultou ainda mais a diferenciação da assistência social como política específica.

⁵⁹ Texto elaborado a partir das discussões internas da equipe do projeto “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios” Inesc e Pólis.

Foi na Constituição de 1988 que a assistência social ganhou relevância como política pública, pois foi colocada como parte da seguridade social, elevando-a assim a um princípio amplo de proteção social. Foi uma conquista ao garantir, ao menos no texto constitucional, o acesso a direitos assistenciais a quem deles necessitasse.

No bojo das disputas na constituinte, foram mantidos benefícios tributários às entidades assistenciais, mas também lançadas bases para nova configuração institucional com descentralização de ações, co-responsabilização de entes federados e participação social no controle da política. Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social que trouxe mais elementos ao redesenho institucional fortalecendo a gestão descentralizada e reafirmando a necessidade de articulação de ações em torno de uma política nacional. Já a LOAS estabelece os Conselhos de Assistência Social:

Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I – o Conselho Nacional de Assistência Social;

II – os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social. (Brasil, 1993)

No entanto, ao mesmo tempo em que a aprovação da LOAS significava um avanço na reformulação da política pública de assistência social, foi criado no governo Fernando Henrique Cardoso o programa “Comunidade Solidária” coordenado pela primeira dama. Esse programa tinha foco nos bolsões de pobreza e ia de encontro aos princípios universalistas do que estava sendo proposto.

Além disso, a nova legislação do setor manteve a dubiedade, talvez mesmo pela continuidade da disputa entre modelos de política, o que postergou a delimitação das atividades específicas, a reorganização institucional e o enfrentamento da questão do financiamento. Colin (2010) esclarece:

A duplicidade destes modelos impressos na política de assistência social traz implicações imediatas para a área, e acaba por instituir modalidades distintas de gestão e de financiamento. No caso da gestão, abarcam a rede socioassistencial de proteção social básica e especial inserida no SUAS e as ações desenvolvidas por entidades detentoras do Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), mas que necessariamente não estão vinculadas às normativas da referida política e tampouco prestam

prioritariamente serviços socioassistenciais. Quanto ao financiamento, incluem o financiamento direto, através dos fundos públicos, e o indireto, por meio das exonerações tributárias. (COLIN, 2010)

O Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social – CEBAS é o instrumento utilizado para a concessão de isenções tributárias, principal forma de financiamento das entidades de assistência social. De 1938 a 2009, tendo o certificado nomeado de diversas maneiras, esteve sob responsabilidade do conselho da área conferir a certificação. Mesmo que a Lei Orgânica tenha estabelecido outra configuração para o conselho, com novas atribuições e a denominação de Conselho Nacional de Assistência Social, a prerrogativa da concessão de certificados foi mantida.

Essa questão do certificado que dava direito à organização solicitar isenções tributárias explicitou contradições inclusive com impactos nos mecanismos de participação social. Como explicita Jaccoud (2010):

O fato do CNAS deter o poder de concessão deste certificado - e, assim, influenciar de forma decisiva no acesso das entidades às desonerações fiscais e tributárias – impactava no próprio formato da representação da sociedade civil no Conselho, com repercussão em sua atuação como um todo. Isso decorria do fato de que entidades de maior porte e detentoras de maiores benefícios no que diz respeito à imunidade passavam a ter interesse ampliado em se fazer presentes no Conselho. (JACCOUD, 2010)

A mesma autora fala de outros problemas na concessão do CEBAS que explicitam a fragilidade da Assistência Social como política pública, diz ela:

(i) inexistência de uma definição sobre qual o público a ser atendido pelas entidades beneficentes; (ii) a falta de definição dos serviços prestados que podem ser considerados de assistência social; (iii) a falta de padronização das demonstrações contábeis e planos de contas das entidades; (iv) as dificuldades observadas no CNAS para montagem de uma estrutura própria visando analisar a contabilidade e os serviços prestados não apenas para as entidades de assistência social, como também para as entidades beneficentes de educação e saúde; além (v) do desvio de função do CNAS ao ter que deliberar sobre a atuação de entidades dedicadas a outros campos de atuação que não a assistência social. Tais dificuldades tornavam difícil a comprovação da ação finalística da entidade no campo da assistência social, assim como a comprovação da oferta, em gratuidade, dos serviços exigidos para a concessão do certificado. Elas tinham ainda o efeito de deslocar o CNAS, de forma permanente e intensiva, de suas funções de órgão máximo de debate e deliberação da política nacional de assistência social. (JACCOUD, 2010)

Os problemas relacionados à função de certificação ficaram evidentes quando, em 2008, foi realizada pela Polícia Federal a Operação Fariseu com suspeitas de fraudes envolvendo conselheiros do CNAS, escritórios de advocacia e entidades beneficiadas pelas isenções tributárias. O que se suspeitava era que entidades que não preenchiam os requisitos necessários para serem certificadas como de entidade beneficente contratavam advogados que influenciavam nas votações dos processos de certificação.⁶⁰ Por esse e por outros motivos, por exemplo, não cabe ao CNAS ter funções executivas como a certificação, em 2009 a função de certificação passou a ser responsabilidade dos Ministérios da Saúde, Educação e Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Em paralelo às disputas em torno da certificação que acabava por desviar o CNAS de sua função regulatória da política, também existiram processos internos no conselho pró-regulamentação do que foi previsto na Constituição e na Lei Orgânica. Durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003 foi deliberada a necessidade da construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que seria o principal instrumento para dar efetividade a uma política pública de assistência social. A partir dessa demanda é criada a Política Nacional de Assistência Social que:

... pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB1, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB's), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social. (2004, Política Nacional de Assistência Social)

A criação do Sistema e da Política de Assistência Social fortaleceu o eixo do controle social no debate político. A partir desse pressuposto de que o controle social deveria ser fortalecido, foram estabelecidas 11 metas para serem cumpridas ao longo do período do Plano Decenal⁶¹. Entre essas metas destacam-se estratégias para a comunicação entre os conselhos, para a capacitação dos conselheiros e para a efetivação da participação popular.

⁶⁰ Fonte:

http://oglobo.globo.com/pais/mat/2008/03/13/pf_prende_seis_investiga_60_instituicoes_suspeitas_de_fraudar_titulos_de_filantropia-426208254.asp

⁶¹ O Plano Decenal encontra-se disponível no site do CNAS: www.mds.gov.br/cnas. <http://www.mds.gov.br/cnas/search?SearchableText=plano+decenal>. O referido plano foi resultado da pesquisa realizada pelo CNAS, em 2005, denominada Fotografia da Assistência Social. Essa tratou do

Em 2008, houve a aprovação de novo Regimento Interno (Resolução nº 53, de 31 de julho de 2008), que consolidou o papel do CNAS de debater e deliberar a Política de Assistência Social. As atribuições do CNAS são:

Art. 2º. O CNAS, entre outras atribuições, tem competência para:

- I. aprovar a Política Nacional de Assistência Social;
- II. normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- III. observado o disposto em regulamento, estabelecer procedimentos para concessão de registro e certificado de entidade beneficente de assistência social - CERTIFICADO ;
- IV. conceder registro e certificado de entidade beneficente de assistência social e, ainda, manifestar-se sobre a natureza do bem a ser importado e a habilitação da entidade, e de outras contribuições fiscais incidentes sobre os alimentos de qualquer natureza, e outras utilidades, adquiridas no exterior por doação, limitada às entidades e instituições de assistência social devidamente registradas no CNAS, de acordo com o que dispõe a Lei nº. 4.917, de 17 de dezembro de 1965;
- V. zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- VI. convocar ordinariamente a cada 4 (quatro) anos, ou extraordinariamente, a Conferência Nacional de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- VII. aprovar as normas de funcionamento da Conferência Nacional de Assistência Social;
- VIII. propor o regimento da Conferência Nacional de Assistência Social e submetê-lo à aprovação da instância competente;
- IX. apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;
- X. aprovar critérios de transferência de recursos para os Estados, Municípios e Distrito Federal, considerando, para tanto, os indicadores que informem sua regionalização mais equitativa, tais como: população, renda per capita, mortalidade infantil e concentração de renda, além de disciplinar os procedimentos de repasse de recursos às entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições contidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- XI. acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XII. estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS;
- XIII. indicar, se for o caso, o representante do CNAS junto aos órgãos correlatos;
- XIV. elaborar, aprovar e modificar o seu regimento interno;

Controle Social no Suas em item específico, apresentando dados relacionados aos conselhos, fundos, fóruns e conferências.

XV. publicar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos, podendo também utilizar outros meios de comunicação para divulgar decisões e informações que o Conselho julgar necessárias;

XVI. estabelecer critérios e definir prazos para a concessão de benefícios eventuais, nos termos do art. 22 da LOAS;

XVII. propor a instituição de benefícios subsidiários, ouvidas as representações de Estados e Municípios, nos termos do § 3º do art. 22 da LOAS;

XVIII. aprovar os programas de assistência social em âmbito nacional;

XIX. cancelar o registro, bem como o Certificado de entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidade na aplicação de recursos públicos, na forma do disposto no art. 36 da LOAS, bem como das que deixarem de cumprir os princípios estabelecidos no art. 4º da LOAS;

XX. cancelar o registro, bem como o Certificado, desde que verificado em processo regular o descumprimento da legislação pertinente;

XXI. anular a decisão que tenha deferido ou indeferido o Registro ou o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social, desde que haja comprovação em processo regular, da ocorrência de vício de legalidade;

XXII. apreciar e julgar as representações formuladas perante o CNAS, na forma em que dispõe o § 2º do art. 7º do Decreto nº. 2.536, de 7 de abril de 1998;

XXIII. apreciar e julgar os recursos interpostos por entidades e organizações de assistência social para defesa de seus direitos referentes à inscrição e ao seu funcionamento, nos termos em que dispõe o art. 9º, § 4º da LOAS;

XXIV. propor a alteração dos limites de renda mensal per capita definidos no § 3º do art. 20 e caput do art. 22 da LOAS.

XXV. regulamentar o processo de escolha dos representantes da sociedade civil no CNAS, bem como o funcionamento das assembleias a que se referem os arts. 3º e 4º do Decreto n.º 5.003, de 04 de março de 2004, mediante resolução;

XXVI. dar publicidade às demonstrações contábeis, estatuto e relatório de atividades das entidades certificadas.(Brasil, 2008)

Em 2009, houve pequenas mudanças nas atribuições do conselho, deixando de existir a competência ligada à certificação, que, conforme já exposto, passaram a ser do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Como estabelecido na LOAS, o CNAS é um conselho paritário em que metade dos conselheiros representa o poder público e a outra metade representa a sociedade civil. No total, são 18 conselheiros titulares. Entre os conselheiros da sociedade civil, há representantes de organizações de usuários, de trabalhadores e das entidades e organizações de assistência social. Os conselheiros do poder público são “escolhidos no Fórum Nacional dos Secretários da Assistência Social – FONSEAS, dos Municípios, no Colegiado Nacional de Gestores Municipais

da Assistência Social – CONGEMAS, os demais serão indicados pelos respectivos Ministros de Estado, conforme dispuser ato do Poder Executivo Federal.” (Brasil, 2008). Os representantes da sociedade civil são escolhidos em fórum próprio das organizações de assistência social credenciadas para o processo eleitoral.

As tensões quanto à representação no CNAS não podem ser compreendidas na polarização governo e sociedade. Como veremos adiante em diversos relatos, as disputas em torno dessa política se fazem a partir de um outro recorte: a polarização se dá entre uma postura considerada progressista que defende uma política universalista e uma posição considerada conservadora baseada nos princípios da caridade, benemerência e filantropia.

Atualmente, a partir das mudanças ocorridas nos últimos anos – criação do SUAS e da Política Nacional de Assistência Social e fim da competência do CNAS de certificação - os principais desafios para o exercício do controle social no SUAS são questões referentes à articulação entre os conselhos nos diferentes níveis de governo e com outros órgãos do Estado (como Ministério Público e com os Tribunais de Contas), o monitoramento das deliberações das conferências e o apoio a diferentes formas de participação e controle social, em particular o protagonismo dos usuários dessa política.

Referências

COLIN, Denise Ratmann Arruda. **A gestão e o financiamento da assistência social transitando entre a filantropia e a política pública.** In STUCHI, Carolina Gabas. PAULA, Renato Francisco dos Santos.& PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. (organizadores) *Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado* / 1. Ed. – São Paulo, Giz Editorial, 2010.

JACCOUD, Luciana de Barros. **Política pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social.** In STUCHI, Carolina Gabas. PAULA, Renato Francisco dos Santos e PAZ, Rosangela Dias Oliveira da. (org.) **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado** / 1. Ed. – São Paulo, Giz Editorial, 2010.

Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA

Anderson Rafael Nascimento⁶²

Para melhor apreender as particularidades do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, em um primeiro momento abordaremos a formação histórica das políticas públicas para a criança e o adolescente. O Conselho Nacional é uma instituição importante nesse processo, já que é *lócus* da convergência entre a participação social e a garantia do direito de crianças e adolescentes. Este será o tema de debate na segunda parte do texto que focará no desenvolvimento de sua institucionalidade. Verifica-se, como conclusão, que a fase atual das políticas públicas para as crianças e os adolescentes ainda sofre com algumas marcas do passado. Para esse enfrentamento, o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente tem o desafio de deliberar sobre as políticas públicas garantindo os direitos infanto-juvenis, em um contexto marcado por dificuldades de consolidar uma estrutura operacional estável para dar conta das suas atribuições.

As políticas públicas para as crianças e os adolescentes se inscrevem num campo recortado por disputas alicerçadas na maneira de entendê-las e na compreensão sobre a responsabilidade pela sua execução. Esses conflitos partem de duas visões sobre como instituí-las como uma política social e de responsabilidade estatal. Quanto à primeira visão busca-se a substituição da concepção anterior, fundamentada no “caso problema”⁶³, para outra na qual sejam priorizados os direitos fundamentais de crianças e adolescentes⁶⁴. Quanto à segunda, pauta-se pela substituição dos procedimentos baseados na caridade, na benesse e no assistencialismo, passando para uma exigibilidade de o Estado criar mecanismos de proteção social. As disputas citadas têm seus alicerces demarcados por características de períodos anteriores que são constituídos, dentre outros motivos, pelas práticas de institucionalização e reclusão e pelo não reconhecimento da criança e do adolescente como sujeito de direitos.

⁶² Texto elaborado a partir das discussões internas da equipe do projeto “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, - Pólis e Inesc.

⁶³ Essa conceituação demonstra a maneira como as políticas públicas eram realizadas no período anterior ao Estatuto da Criança e do Adolescente que será abordado mais à frente, já que o predominante na garantia de serviços não era a identificação de necessidades sociais e na garantia de direitos, mas na avaliação “caso a caso” da situação dos indivíduos necessitados. Aqui abre-se espaço para as relações de clientela e favor, ao invés de uma lógica universal e baseada em direitos.

⁶⁴ De acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) são direitos fundamentais: Do Direito à Vida e à Saúde (Arts. 7º a 14), Do Direito à Liberdade, ao Respeito e à Dignidade (Arts. 15 a 18), Do Direito à Convivência Familiar e Comunitária (Arts. 19 a 52), Do Direito à Educação, à Cultura, ao Esporte e ao Lazer (Arts. 53 a 59) e Do Direito à Profissionalização e à Proteção no Trabalho (Arts. 60 a 69).

Esses períodos foram consolidados em matrizes discursivas que aqui são denominadas como assistencialismo, tecnicidade e educatividade (NASCIMENTO; ZUQUIM, 2010).

A primeira matriz, assistencialista, corresponde a um período no qual o foco era a discussão dos efeitos da pobreza sobre a sociedade. Ela foi consolidada com o Código de Menores de 1927. Partia-se da visão de uma medicalização da pobreza, com ênfase no discurso higienista. Práticas de prevenção contra a pobreza eram os argumentos utilizados para a institucionalização das crianças. O núcleo constituidor estava na ideia de "infância moralmente abandonada", da qual decorria uma série de "tipos infantis" que tentava apreender aquilo que a ordem pública chamava de "infância em perigo" (NASCIMENTO; ZUQUIM, 2010). A relação basilar estava fundamentada na filantropização do atendimento à criança e na institucionalização de crianças, via o juizado de menores, visando "reeducá-las". Esses aspectos têm associação com a visão patrimonialista e simbiótica da relação público/privado. Estabelece-se, assim, uma troca de favores e uma apropriação do espaço público pela esfera privada. Ou seja, uma marca desse período foi a relativa ausência do Estado das práticas institucionais, sendo essas delegadas às instituições filantrópicas.

No intervalo entre os Códigos de Menores de 1927 e 1979, a infância e a adolescência foram objeto de iniciativas do poder público. Dentre essas, o exemplo mais conhecido foi a criação do Serviço de Assistência a Menores (SAM) em 1941 que, posteriormente, deu origem à FUNABEM⁶⁵ cujas ações e internações eram justificadas com o argumento de proteção da sociedade contra o possível perigo da delinquência infanto-juvenil. Esse quadro compõe as bases do segundo período, denominado tecnicismo, que se consolida a partir da preocupação da sociedade com essa delinquência. Expressões como "menor infrator" e "menor carente" são argumentos para uma visão repressora e autoritária e para práticas de internação. O Estado passa a assumir algumas responsabilidades em relação às políticas públicas, principalmente na questão da internação dos "delinquentes". Em síntese, conforme citam Nascimento e Zuquim (2010, p. 10) "Estabelece-se, assim, a relação público/privado já que as instituições privadas ficam com a parcela fraca e oprimida, enquanto o Estado é o responsável pela parcela que 'ninguém quer'". Em linhas gerais, pode-se dizer que nesse período a questão da infância e juventude era mais uma questão de polícia (segurança pública) do que de política social.

Chega-se ao surgimento do terceiro período: educatividade. Ele apresenta um discurso novo alçado pela participação social. Fundamenta-se em uma visão de cidadania e diálogo,

⁶⁵ Com a extinção do SAM, em 1964 – do serviço e não da política de proteção à criança nos moldes até então apontados –, criou-se a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) e seus respectivos correspondentes nos Estados, as Fundações Estaduais do Bem-Estar do Menor (Febem).

buscando a visão da criança e do adolescente como sujeito de direitos e também como uma pessoa em desenvolvimento (NASCIMENTO; ZUQUIM, 2010). Esse período tem como objetivo maior desmontar o aparato repressivo anterior para constituir um novo modelo de atendimento às crianças e aos adolescentes. Daqui nasce o Estatuto da Criança e Adolescente (ECA) fundamentado em princípios como a corresponsabilização da família, da sociedade e do Estado no trato da questão infanto-juvenil⁶⁶ e a Proteção Integral, sendo um sistema legal e de políticas públicas que ampare a criança e o adolescente em sua condição especial. Vale ressaltar a importância que teve a Convenção Internacional dos Direitos das Crianças e do Adolescente de 1989 do qual o Brasil é signatário. O Estado passa a ser agente responsável pela realização das políticas públicas de forma universal. Essa é uma tentativa de romper com a sua relativa ausência nos períodos anteriores. Portanto, uma das marcas está na concepção de direitos e o Estado como agente para a proteção desses direitos. Por sua vez, ainda são encontradas características no trato da infância e adolescência que negam essa visão educativa, sob a insígnia dos direitos, e praticam ações antiquadas, repressivas.

A mobilização social na década de 80 propiciou a criação de uma nova relação entre sociedade e Estado e a questão das políticas públicas para a criança e o adolescente foi um campo de importantes conquistas. Buscavam-se dessa forma meios para proposição de que “a ampliação do controle da sociedade sobre o Estado e a democratização das decisões levaria a uma maior responsabilidade dos organismos oficiais aos interesses sociais” (GONZÁLES, 2000). Como espaços para esses encontros, com base na Constituição Federal e no ECA, nascem os Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente.

O Estatuto da Criança e do Adolescente legisla em seu artigo 88, inciso II, sobre a “criação de conselhos Municipais, Estaduais e Nacional dos direitos da criança e do adolescente, órgãos deliberativos e controladores das ações em todos os níveis, assegurada a participação popular paritária por meio de organizações representativas, segundo leis federal, estaduais e municipais” (BRASIL, 2005).

Palavras como “formulação”, “deliberação” e “controle” aparecem nas conceituações sobre o papel dos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente. Em linhas gerais são dois campos de atuação desses conselhos: formular/deliberar a política para o atendimento e controlar a execução das mesmas. Essas execuções dizem respeito às atividades em relação às crianças e aos adolescentes⁶⁷. Porém, aos Conselhos dos Direitos cabem funções em relação à

⁶⁶ Essa corresponsabilização está fundamentada no artigo 227 da Constituição Federal de 1988.

⁶⁷ O Artigo 86 do ECA cita que “A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente far-se-á através de um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais, da União, dos

sociedade (TEIXEIRA; TATAGIBA, 2007). Nesse sentido, processos como a mobilização da opinião pública devem ser ações elementares dos Conselhos, preconizadas pelo próprio ECA.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é o órgão que delibera sobre a Política Nacional de Atendimento dos Direitos da Criança e do Adolescente. Ele controla e acompanha a implementação das políticas para a infância. Esse ponto é um aspecto que levanta alguma polêmica já que a condição federativa do Estado brasileiro impede uma relação hierárquica entre os entes federados. Por outro lado, para a melhor realização da política pública voltada para a criança e o adolescente no Brasil e por conta da necessidade de criação de uma lógica de sistema, é possível pensar que o CONANDA tem um papel de ser articulador de uma ampla rede entre os Conselhos Estaduais e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (QUERMES, 2000).

Ele foi criado pela Lei 8.242 em 12 de outubro de 1991. Apesar de instituído naquele ano, aspecto que atendia as normatizações do recém aprovado ECA, o Conselho iniciou suas atividades apenas em 1993. Atualmente, a lei de criação do CONANDA está regulamentada pelo Decreto n. 5.089 em 20 de maio de 2004 (Brasil, 2004). Ele está disposto como órgão colegiado da Secretaria de Direitos Humanos e anteriormente esteve vinculado ao Ministério da Justiça. Lima (2009, p. 49) aponta essa vinculação atual como uma evolução, pois desde a I Conferência Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente deliberou-se sobre a vinculação do Conselho associado a algum órgão da Presidência da República.

O CONANDA tem a prerrogativa de aprovar o seu regimento interno, possibilitando uma autoregimentação sobre o seu funcionamento. LIMA (2009) estudou os regimentos internos do Conselho para construir uma narrativa sobre a natureza, a competência, a composição, a organização, o funcionamento, a competência dos órgãos e dos membros. Com base nesse estudo demonstram-se algumas características desse conselho.

Foram cinco alterações regimentais passadas pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (resoluções 001/1993, 062/2000, 077/2002, 099/2204, 121/2006). A natureza deliberativa e controladora do CONANDA não é alterada ao longo das mudanças regimentais. Por sua vez, o regimento é aperfeiçoado ao longo do tempo no sentido de não existir lacunas interpretativas, pois nos primeiros regimentos aparecia que o CONANDA deliberava e controlava ações em todos os níveis. Essa realidade fere o princípio de autonomia dos níveis federativos já apontado acima.

estados, do Distrito Federal e dos municípios.”, portanto, ao citar atividades estão contempladas as ações estatais e não-governamentais.

De acordo com o decreto 5.089/2004 são competências do CONANDA:

- I - elaborar normas gerais da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente, bem como controlar e fiscalizar as ações de execução em todos os níveis;
- II - zelar pela aplicação da política nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;
- III - dar apoio aos conselhos estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente, aos órgãos estaduais, municipais e entidades não-governamentais, para tornar efetivos os princípios, as diretrizes e os direitos estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente;
- IV - avaliar a política estadual e municipal e a atuação dos conselhos estaduais e municipais da criança e do adolescente;
- V - acompanhar o reordenamento institucional propondo, sempre que necessário, as modificações nas estruturas públicas e privadas destinadas ao atendimento da criança e do adolescente;
- VI - apoiar a promoção de campanhas educativas sobre os direitos da criança e do adolescente, com a indicação das medidas a serem adotadas nos casos de atentados ou violação desses direitos;
- VII - acompanhar a elaboração e a execução da proposta orçamentária da União, indicando modificações necessárias à consecução da política formulada para a promoção dos direitos da criança e do adolescente;
- VIII - gerir o fundo de que trata o art. 6º da Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991, e fixar os critérios para sua utilização, nos termos do art. 260 da Lei nº 8.069, de 1991; e
- IX - elaborar o regimento interno, que será aprovado pelo voto de, no mínimo, dois terços de seus membros, nele definindo a forma de indicação do seu Presidente.

Por sua vez, reforçando a Lei de criação e o Decreto que a altera, cabe ao regimento interno estabelecer de maneira adequada as competências do conselho. Lima (2009, p. 50) aponta que em cinco regimentos internos aprovados por meio de resoluções do Conselho, ocorreram modificações quanto às competências do CONANDA. Essas alterações em linhas gerais demonstram um aperfeiçoamento do aparato institucional do CONANDA, denotando o reconhecimento desse órgão no âmbito governamental e na sociedade. Atualmente, o regimento interno lista dezesseis competência do conselho⁶⁸.

⁶⁸ Para maiores informações acessar:

ftp://ftp.saude.sp.gov.br/ftpseesp/bibliote/informe_eletronico/2006/iels.dezembro.06/iels242/U_RI-CONANDA_201206.pdf

A composição do CONANDA foi objeto de grandes alterações tanto do ponto de vista legal e de decretos, quanto dos regimentos internos. De acordo com a lei de criação do CONANDA datada de 1993, o Conselho

[...] é integrado por representantes do Poder Executivo, assegurada a participação dos órgãos executores das políticas sociais básicas na área de ação social, justiça, educação, saúde, economia, trabalho e previdência social e, em igual número, por representantes de entidades não-governamentais de âmbito nacional de atendimento dos direitos da criança e do adolescente (BRASIL, 1991)

Segundo Lima (2009, p. 54) a indicação de titulares e suplentes não era citada na lei de criação do Conselho. Também não era mencionada a participação de outros ministérios que se fizeram importantes ao longo dos anos. Em linhas gerais são três modelos de escolha dos representantes governamentais. Nos primeiros regimentos, os titulares e os suplentes eram escolhidos e nomeados pelo Presidente da República. Posteriormente, os titulares passaram a ser nomeados pelos Ministros de cada pasta. Atualmente, os Ministros indicam os nomes dos representantes que são designados pela Secretaria dos Direitos Humanos.

O decreto em vigor, 5.089/2004, que atualiza a lei de criação do CONANDA regulamenta o número de 28 conselheiros, sendo garantido o princípio da paridade⁶⁹. Em relação aos conselheiros governamentais o decreto normatiza sobre os quatorze ministérios que terão assento no conselho:

1. Casa Civil da Presidência da República
2. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS
3. Ministério da Cultura
4. Ministério da Educação - MEC
5. Ministério do Esporte
6. Ministério da Fazenda
7. Ministério da Previdência Social
8. Ministério da Saúde
9. Ministério das Relações Exteriores
10. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MPOG
11. Ministério do Trabalho e Emprego - MTE
12. Ministério da Justiça

⁶⁹ Metade destinada ao Estado e outra metade à Sociedade Civil.

13. Secretaria dos Direitos Humanos da Presidência da República - SDH
14. Secretaria de Políticas de Promoção da Igualdade Racial da Presidência da República

Outro aspecto em relação à composição do CONANDA diz respeito à eleição dos conselheiros da sociedade civil. Desde o primeiro regimento, até hoje, estabelece-se uma assembléia especial, constituída pelo conjunto das entidades não-governamentais, que deveria eleger as entidades titulares e suplentes com representação no Conselho.

O Fórum Nacional do Direito da Criança e do Adolescente tem importância nesse processo. Ele é um representante desse conjunto das entidades não-governamentais do campo infanto-juvenil e, portanto, aparece com destaque nesse momento. Esse Fórum é potente a ponto de definir as candidaturas ao Conselho, já que uma organização não filiada ao Fórum dificilmente terá acesso a uma cadeira.

A seguir apresenta-se um quadro com as quatorze organizações que estiveram na titularidade do CONANDA nas duas gestões analisadas.

Quadro 9 – Organizações que compuseram o CONANDA nas gestões estudadas

	Gestão 2004-2006	Gestão 2008-2010
1	Associação Brasileira de Organizações Não-Governamentais – ABONG	Associação Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça da Área da Infância e Juventude – ABMP
2	Associação de Apoio a Criança e ao Adolescente – AMENCAR	Aldeias Infantis SOS/Brasil
3	Confederação Geral dos Trabalhadores	Central Única dos Trabalhadores - CUT
4	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil	Pastoral do Menor – CNBB
5	Conselho Federal de Serviço Social – CFESS	Conselho Federal de Psicologia – CFP
6	Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança	Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social – IBISS
7	Fundação Fé e Alegria do Brasil	Sociedade Brasileira de Pediatria - SBP
8	Inspetoria São João Bosco – Salesianos	
9	Movimento Nacional dos Direitos Humanos – MNDH	
10	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR	
11	Ordem dos Advogados do Brasil – OAB	
12	Pastoral da Criança	
13	União Brasileira de Educação e Ensino – UBEE	
14	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente – ANCED	

Outro elemento importante de ser destacado na composição do CONANDA diz respeito à presidência. A lei de criação do CONANDA (Lei 8.242/1991) aponta em seu artigo 5º

que o Presidente da República nomeará e destituirá o Presidente do CONANDA dentre os seus respectivos membros. Por sua vez, o decreto em vigor (Dec. 5.089/2004) dispõe que “a eleição do Presidente do CONANDA dar-se-á conforme o disposto no regimento interno e sua designação será pelo Presidente da República”.

Segundo LIMA (2009, p. 56), até o ano 2000,

a presidência do CONANDA esteve sob os cuidados governamentais de Ministros da Justiça e Secretários de Estado dos Direitos Humanos. De 2000 a 2003, a presidência do CONANDA é assumida por um representante não governamental, Cláudio Augusto Vieira da Silva. A partir do regimento de 2002, surge a especificação do tempo do mandato, um ano, e da possibilidade de recondução. Somente em 2005, o CONANDA publica a Resolução n. 105 (alterada pela n. 106) que normatiza que haja alternância entre as representações governamentais e não governamentais.

O Plenário é o órgão supremo no CONANDA. Ele é formado pelos 28 membros titulares. As discussões realizadas no Plenário são consolidadas em resoluções que devem ser publicadas no Diário Oficial da União, para sua divulgação. Outra função de destaque do Plenário é a convocação das conferências nacionais e a definição de suas regras, como por exemplo, o temário e a forma de articulação entre conferências municipais e estaduais com a nacional.

Além do Plenário, outra subdivisão importante na organização do CONANDA são as Comissões Permanentes. Elas devem seguir a mesma lógica de representação paritária do Plenário. O CONANDA conta com quatro comissões: “Políticas Públicas”, “Orçamento e Finanças Públicas”, “Articulação e Comunicação Social” e “Legislação e Regulamentação”.

Uma realidade que ainda carece de uma estratégia efetiva é a criação de uma institucionalidade no Conselho aberta para a participação de crianças e adolescentes. Atualmente já são encontradas ações de mobilização e participação infantil, principalmente nos momentos das conferências, mas trazer esse público ao CONANDA é um desafio a ser enfrentado. Essa ação é importante para dar voz ao público jovem, parcela da população que teve poucos momentos e espaços oficiais para se expressar.

O Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente é uma instituição chave para construir uma nova concepção de políticas públicas para o público infanto-juvenil. Ainda são encontradas muitas dificuldades para que isso ocorra. Apenas a título de exemplo, há que se equacionar o dilema de equilibrar informações entre os conselheiros da sociedade e do

governo. Esse limite está associado ao que Torres, Tatagiba e Pereira (In: Kayano; Sícoli [org.], 2009, p. 14), estudando conselhos dos direitos em todo o Brasil, demonstram quando citam que “ainda há uma forte concentração de poder no órgão executivo, enfraquecendo a sociedade nessa relação”. A realidade das instâncias participativas tem nisso base para suas dificuldades, já que a partilha de poder é atenuada tendo em vista as possibilidades de atuação governamental, havendo “uma relativa autonomia do Estado” (SOUZA, 2006) nas políticas públicas. Diante disso, cabe à sociedade civil conseguir uma articulação melhor estruturada para fazer frente a essa relativa autonomia. O Fórum Nacional Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente ou Fórum DCA poderia cumprir esse papel de articular informações e subsidiar a construção de pontos de consenso entre as organizações da sociedade. Ocorre que a sociedade, assim como o próprio Estado, é heterogênea em seus interesses e concepções. Essa diferença pode ser alimentadora de acordos de caráter pontual, ao invés de encontrar temas e compromissos unificadores. Dessa forma, pode acontecer que diferentes instituições defendem distintas concepções sobre as políticas públicas, algumas inclusive ainda pautadas pelo assistencialismo e pela tecnicidade. Essa continuidade impõe uma marca para a área da infância e adolescência.

Referências

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei 8.242 de 1991**. Cria o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e dá outras providências. 1991. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/L8242.htm>. Acesso em: 12 dezembro de 2010

BRASIL. Presidência da República. **Decreto N° 5.089 em 20 de maio de 2004**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5089.htm. Acesso em 15 de dezembro de 2010.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente. Hora de Fazer Valer**. Presidência da República Federativa do Brasil. Secretaria Especial dos direitos Humanos. Ministério da Educação. Brasília: 2005

BRASIL. CONANDA. Resolução nº. 001 de 05 de julho de 1993. Aprova o Regimento Interno do CONANDA. 1993.

BRASIL. CONANDA. Resolução nº. 062 de 17 de fevereiro de 2000. Aprova Novo Regimento Interno do CONANDA. 2000.

BRASIL. CONANDA. Resolução nº. 077 de 13 de março de 2002. Aprova Novo Regimento Interno do CONANDA. 2002.

BRASIL. CONANDA. Resolução nº. 099 de 10 de setembro de 2004. Aprova o Regimento Interno do CONANDA. 2004.

BRASIL. CONANDA. Resolução nº. 121 de 20 de dezembro de 2006. Aprova o Regimento Interno do CONANDA. 2006.

GONZÁLES, Rodrigo Stumpf. JACOME, Cesar Marcelo Baquero (Orient.). **Democracia e Conselhos de Controle de Políticas Públicas**. Uma análise comparativa. Tese (Doutor em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2000

LIMA, Meire Lia. SOUSA, Sônia M. G. (Orient.). **Conferências Nacionais dos Direitos da Criança e do Adolescente**: Os significados da redução da idade penal. Dissertação (Mestrado em Psicologia), Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Psicologia da Universidade Católica de Goiás. Goiânia, 2009.

NASCIMENTO, Anderson Rafael; ZUQUIM, Judith. **Matrizes Históricas das Políticas Públicas para Infância e Adolescência**: Assistencialismo, tecnicidade e educatividade em disputa . In: XXXIV, 2010, Rio de Janeiro, Encontro Nacional da Pós-Graduação em Administração. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010

PONTES JR., Felício. **Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Malheiros Editores, 1993

QUERMES, Paulo Afonso de Araujo. CARVALHO, Denise B. B. de (Orient.). **Os conselhos paritários, o estado e a sociedade civil**: possibilidades e limites à efetivação da cidadania e ao controle das políticas públicas no Brasil (a experiência do CONANDA). Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2000.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: Porto Alegre: **Sociologias**, nº 16, p. 20-45, Jun/dez. 2006

TORRES, Abigail; TATAGIBA, Luciana; PEREIRA, Rosemary F. de Souza. Desafios para o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente: Perspectivas dos Conselhos Tutelares e de Direitos. In: KAYANO, Jorge e SÍCOLI, Juliana. **Conhecendo a realidade**. São Paulo: Instituto Polís, 2009

Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA

José Eduardo León Szwako⁷⁰

À diferença dos demais conselhos analisados, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA) tem seu histórico de formação dividido em dois momentos: ele foi criado em 1993 e desativado pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso em 1995, tendo sido retomado uma década depois, em 2003. A criação do CONSEA foi uma resposta do então recém-empossado Presidente Itamar Franco a diversas manifestações civis dedicadas ao combate e à denúncia da fome no país. Dentre as ações e articulações que levaram à entrada da questão da fome no debate público e na institucionalidade participativa, é possível mencionar duas iniciativas de peso àquela época: de um lado, a publicação do chamado ‘Mapa da Fome’, organizado pelo IPEA e pelo IBASE, que descortinou a situação de mais de 30 milhões de brasileiras e brasileiros famintos e o “Mapa da Fome entre os Povos Indígenas”, publicado pelo Inesc em 1995. E, de outro, na esteira das mobilizações que culminaram com a saída de Fernando Collor de Mello da presidência, o movimento da ‘Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida’ foi fundamental para o acolhimento institucional das denúncias e demandas ao redor da fome e do direito humano à alimentação adequada. As fontes de inspiração dessas mobilizações eram várias, remontando ao pensamento de Josué de Castro e à sua ênfase no caráter eminentemente social da fome, bem como ao ‘Programa Nacional de Segurança Alimentar’ do chamado ‘governo paralelo’ do Partido dos Trabalhadores. Nesta primeira e breve etapa de sua formação, nos anos de 1993 e 1994, o CONSEA contou com a participação ativa de parte daqueles atores civis e logrou igualmente a realização da I Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

No entanto, em 1995, a posição desprivilegiada dada às políticas sociais fez com que, no rearranjo da responsabilidade atribuída ao Estado, o CONSEA fosse extinto, passando a ser um Setor de Segurança Alimentar dentro do Conselho da Comunidade Solidária. A despeito dessa perda institucional, o combate à fome e o aprofundamento dos significados e alcances da expressão ‘soberania e segurança alimentar’ continuaram pautando a luta daqueles atores que tinham conquistado o CONSEA pouco tempo antes. Exemplo disso foi a expressiva participação dos movimentos sociais e redes associadas à questão alimentar, na Cúpula

⁷⁰ Texto elaborado a partir das discussões internas da equipe do projeto “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, - Pólis e Inesc.

Mundial de Alimentação, realizada em Roma, em 1996. De volta ao Brasil o Grupo de Trabalho formado em Roma articulou a criação, em fins de 1998, do Fórum Brasileiro de Segurança Alimentar e Nutricional (FBSAN), cujas ações, dentre outros pontos, se voltaram para a criação de conselhos municipais e estaduais e para a conscientização e tematização do 'direito humano à alimentação'.

Em 2003, com a vitória eleitoral de Luiz Inácio Lula da Silva, o CONSEA é reativado como parte de um conjunto mais amplo de órgãos e ministérios criados com o fim expresso de combater a fome no país. Nestes termos, concebido e reinstituído como órgão com status consultivo e de assessoramento do Presidente da República, “[ao] *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e definição de diretrizes para a garantia do direito humano à alimentação, e especialmente integrar as ações governamentais visando ao atendimento da parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome*” (BRASIL, 2003).

Naquilo que diz respeito a seu perfil, a composição do CONSEA é regida pela lei nº 11.346 de 2006, seguindo a regra de divisão entre um terço e dois terços. Um terço do colegiado é composto por representantes governamentais responsáveis por pastas afins à temática da segurança alimentar e nutricional, ao passo que os dois terços restantes são representantes da sociedade civil escolhidos a partir de critérios de indicação aprovados na Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Assim, na gestão 2009/2011, o CONSEA é formado por 57 conselheiros (38 representantes da sociedade civil e 19 ministros de Estado e representantes do Governo Federal), além de 28 observadores convidados. Os observadores convidados podem advir de outros conselhos, de organismos internacionais ou do Ministério Público Federal. Por fim, quanto à sua presidência, o CONSEA se diferencia do CONANDA e do CNAS, pois prevê como Presidente do Conselho um representante civil indicado pelo plenário conselhistas e designado pelo Presidente da República.

Além disso, as competências institucionalmente atribuídas ao CONSEA são:

- I - convocar a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, com periodicidade não superior a quatro anos;
- II - definir os parâmetros de composição, organização e funcionamento da Conferência;
- III - propor à Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a partir das deliberações da Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, as diretrizes e prioridades da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, incluindo-se os requisitos orçamentários para sua consecução;

IV - articular, acompanhar e monitorar, em regime de colaboração com os demais integrantes do SISAN, a implementação e a convergência das ações inerentes à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

V - definir, em regime de colaboração com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, os critérios e procedimentos de adesão ao SISAN;

VI - instituir mecanismos permanentes de articulação com órgãos e entidades congêneres de segurança alimentar e nutricional nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, com a finalidade de promover o diálogo e a convergência das ações que integram o SISAN;

VII - mobilizar e apoiar as entidades da sociedade civil na discussão e na implementação da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

VIII - estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social nas ações integrantes da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

IX - zelar pela realização do direito humano à alimentação adequada e pela sua efetividade;

X - manter articulação permanente com outros conselhos nacionais relativos às ações associadas à Política e ao Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional;

XI - manter articulação com instituições estrangeiras similares e organismos internacionais; e

XII - elaborar e aprovar o seu regimento interno⁷¹.

Nesta segunda etapa marcada pelo aprofundamento institucional, o CONSEA teve três de suas maiores conquistas legislativas: a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), que institui o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN), a lei de alimentação escolar e a inclusão do direito civil à alimentação no art.6^o da Constituição Federal, que torna dever do Estado prever, promover e proteger o direito à alimentação enquanto política pública. A promulgação do SISAN significa um esforço no sentido de *“formular e implementar políticas e planos de segurança alimentar e nutricional, estimular a integração dos esforços entre governo e sociedade civil, bem como promover o acompanhamento, o monitoramento e a avaliação da segurança alimentar e nutricional do País”* (BRASIL, 2006). Já a lei de alimentação escolar prevê ações e estipula as diretrizes que orientam o *“emprego da alimentação saudável e adequada, compreendendo o uso de alimentos variados, seguros, que respeitem a cultura, as tradições e os hábitos alimentares saudáveis, contribuindo para o crescimento e o desenvolvimento dos alunos e para a melhoria do rendimento escolar, em conformidade com a sua faixa etária e seu estado de saúde, inclusive dos que necessitam de atenção específica”* (BRASIL, 2009).

⁷¹ Cf. Decreto 6.272 de 23 de novembro 2007.

Além de tais conquistas, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional logrou mais recentemente a promulgação do Decreto Lei 7.272, que regulamenta a lei nº 11.346 de 2006, instituindo a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) no âmbito do SISAN. No entanto, tal como indicam algumas pesquisas, o campo de atuação, interlocução e interpelação do CONSEA ultrapassa em muito o espaço do Executivo e do Legislativo. A criação de conselhos nos estados e municípios, a realização das Conferências Nacionais de Segurança Alimentar nas quais estão envolvidas organizações e movimentos sociais de todo o país, bem como a consolidação de uma agenda plural e pública de debate sobre as questões ligadas à segurança alimentar, foram alguns dos objetivos propostos e parcialmente alcançados pelos representantes desse conselho (SILVA, JACCOUD e BEGHIN, 2005, p.388). Mais que isso, pois as discussões e relações travadas no âmbito do CONSEA têm mostrado efeitos pedagógicos tanto para atores civis quanto governamentais, no sentido de forjar e incorporar uma noção ampliada de segurança alimentar. Uma vez nutrido pelos debates conselhistas, o tema deixa de ter conotação estritamente econômica, sendo entendido e defendido pelos representantes do CONSEA de modo intersetorial, estratégico e dialógico, inseparável das dimensões ambientais, culturais e locais das dinâmicas de produção, circulação e consumo de alimentos (COSTA, 2008).

Em sua infraestrutura institucional, o Conselho conta com uma ampla Secretaria Executiva, incluindo-se aí uma Secretaria de Comunicação, e conta igualmente com a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional no âmbito do SISAN. Atualmente, além da Presidência e da Secretaria Executiva, esta última a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social, o CONSEA conta com cinco 'comissões permanentes': Comissão de Regulamentação e Institucionalização do SISAN; Comissão para a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN); Comissão de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) nas Estratégias de Desenvolvimento; Comissão de SAN das Populações Negras e Povos e Comunidades Tradicionais; e Comissão de SAN dos Povos Indígenas. Além de seus Grupos de Trabalho de Orçamento em SAN e de Negociações internacionais.

Referências

- BRASIL, 2003. Lei 10.683 de 28 de maio de 2003.
- BRASIL, 2006. Lei 11.346 de 15 de setembro de 2006.
- BRASIL, 2007. Decreto 6.272 de 23 de novembro 2007.
- BRASIL, 2009. Lei 11.947 de 16 de junho de 2009.

COSTA, C.G.A. (2008) *Segurança Alimentar e Nutricional – significados e apropriações*. Mestrado em Saúde Pública. São Paulo, Universidade de São Paulo.

SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. (2005) Políticas sociais no Brasil - participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.) *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-408.

3.2. Eixos temáticos

3.2.a. Representação

Práticas e desafios no exercício da representação política em conselhos nacionais

Clóvis Henrique Leite de Souza e Paula Pompeu Fiuza Lima⁷²

O que entendemos por representação e representatividade

Na defesa da participação nas decisões públicas, impulsionada pela redemocratização e pela descentralização administrativa preconizada na Constituição de 1988, pouco se falou sobre a representação exercida pelos delegados e líderes de movimentos sociais e organizações da sociedade civil nas experiências locais que envolviam a comunidade na gestão pública. Aliás, representação sempre foi vista como atividade exercida pelos políticos profissionais, por partidos políticos e por todos aqueles que estão mais envolvidos com as grandes disputas de poder, e não por pessoas que, integrando organizações da sociedade civil, exercem mandatos como representantes em espaços de participação na gestão pública. Essa percepção sobre a representação política até pode ser corrente no nível local, por mais que seja questionável, no entanto, quando pensamos no âmbito nacional, ela não é, de forma alguma, justificável, visto que é a única forma de algum interesse, ideia ou experiência se fazer presente nos espaços.

O debate sobre representação política é um dos mais importantes para entender os dilemas políticos existentes nas democracias atuais, mas quando discutida, se restringe aos parlamentos. Quantas vezes opomos democracia representativa à democracia participativa? Por que não falamos em representação na participação? O conceito de representação política nos remete a um arranjo que permite que os governados, de alguma forma, participem da formulação das políticas que os afetarão, e assim como o conceito de participação, está calcado em uma ideia de soberania popular. É por meio da representação que interesses, ideias e experiências da população estarão presentes no debate público. Deixar de discutir

⁷² Texto elaborado a partir das discussões internas da equipe do projeto “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, - Inesc e Pólis.

como essa representação é exercida nos conselhos nacionais, por exemplo, é deixar de pensar como se dá a participação nesses espaços representativos.

A ideia de representação política, por mais que pareça intuitiva, não é tão simples como à primeira vista. É intuitivo pensar que determinado grupo elege um representante que dá voz a suas demandas em um órgão composto por outros representantes. No entanto, não é intuitivo pensar que nem sempre há esse momento de autorização para o exercício do papel de representante e que em alguns momentos o representado não direciona a ação do representante. Muitas vezes é o representante que pauta o representado, percebendo oportunidades e dando voz a algo que não foi previamente acordado com sua base. Também não parece evidente que o simples fato de falar em nome de outro não é suficiente para a representação política. A defesa de um interesse, de uma ideia ou de uma experiência em uma assembleia por si só não é eficaz se quem tem o mandato de representante não tem o poder de negociar como essa ideia pode fazer parte de um acordo, um pacto, uma formulação de política.

E nesse entendimento sobre representação, surge também a ideia de representatividade, que diz respeito à qualidade da representação. Representação seria a atividade exercida pelo representante, e representatividade seria como essa atividade é realizada. Seria representativo aquele que de fato dá voz aos representados na assembleia, sendo fiel a estes, mas autônomo para decidir. Fiel porque está sempre em contato com o representado e conhece suas perspectivas e necessidades, mas autônomo porque pode tomar decisões sem consultar a cada momento suas bases. Responsabilizando-se pelas decisões que toma em nome de outros, o representante pode ser avaliado pelos representados.

Ainda sobre o atributo da representatividade é comum que se assuma que, para que o representante seja fiel aos representados, é importante que ele faça parte do mesmo grupo social deles. Isso porque interesses e ideias podem ser defendidos por qualquer pessoa, mesmo que a pessoa não tenha acesso a determinado grupo, mas as experiências são vividas somente por pessoas com características semelhantes. Portanto, para que uma perspectiva social se faça presente, apenas um representante do mesmo grupo social para representá-las. Nesse sentido, representatividade também diz respeito a quem são os representantes, porque na representação são trazidos para o debate as perspectivas, as experiências, além de ideias, projetos e interesses.

Portanto, para a discussão que se inicia, podemos ter em mente as seguintes premissas: a representação é ainda a única forma de tornar presente ideias, interesses e

experiências nos conselhos nacionais; a representação diz respeito à atividade exercida pelo representante e representatividade diz respeito a como o representante exerce a atividade; como e por quem é exercida a representação importa para saber como a atividade é exercida.

A partir das entrevistas realizadas nos conselhos em foco na pesquisa, o interesse nesta análise foi identificar como se dá o exercício da representação política nestes colegiados de gestão pública participativa. A intenção foi compreender a dinâmica representativa nestas instâncias participativas. Para tal, formulamos as seguintes questões orientadoras:

- Quem o representante representa?
- Como se dá a autorização para a atuação como representante?
- Existem disputas para a assunção da função de conselheiro?
- Quais são os desafios para tornar a atuação do representante mais eficaz?

Diferentes visões a respeito do exercício da representação

Ao longo das entrevistas foi possível perceber diferentes visões sobre quem o conselheiro representa e sobre como o exercício da representação influencia o debate político no espaço. A priori, os representados são o governo e a sociedade conforme se estabelece nos atos normativos dos conselhos, sendo que a sociedade pode, por vezes, ser dividida em segmentos (prestadores de serviço, usuários e trabalhadores). No entanto, nas falas, a percepção de quem é representado ultrapassa essa dicotomia. Ainda há a visão polarizadora, em que os objetos da representação são governo e sociedade civil. Contudo, em alguns momentos, os representantes assumiram que falavam em nome de uma rede, de uma entidade. Outros identificaram seu segmento como objeto de representação. Por vezes, ainda, foram consideradas representações difusas ou abstratas, como a população que não tem seus direitos garantidos ou até mesmo o Brasil inteiro.

(...) você é representante do usuário da assistência social, você não pode vir aqui fazer a descrição da população de rua somente, mas a gente compartilha muito isso, todo movimento tem sido muito claro – Conselheiro da Sociedade Civil

(...) eu tenho para mim claro que eu tenho que defender as necessidades de uma população que não tem seus direitos garantidos. – Conselheiro da Sociedade Civil

(...) represento o Brasil aqui, aqui não é [minha entidade], eu fui eleito por ela, mas aqui eu tenho que discutir movimento da [área], eu tenho que discutir tudo que é demanda política de assistência social; quando a gente senta nesse colegiado a gente deixa, deve inclusive, tem que ser assim, tem que deixar de pensar nos interesses da sua organização para pensar na política pública. – Conselheiro da Sociedade Civil

Para além da identificação mais ampla com um grupo social ou mesmo com a população em geral, percebe-se uma preocupação em deixar explícito que não se fala apenas em nome de uma organização. Isso pode indicar que o exercício da representação é visto pelos conselheiros como algo maior, como um dever cívico que a pessoa deve cumprir. Aparece uma auto-valorização do papel de conselheiro que estaria incumbido de representar interesses gerais. Isso fica evidenciado nas menções à coletividade como objeto da representação, mas também pode revelar que a visão ampliada é apenas uma forma de ressaltar a importância do conselho ou mesmo uma maneira de recusar a defesa de interesse particularistas. Defender interesses particularistas, nesse caso, não é legítimo, mesmo que a diversidade de interesses defendidos permita que nenhum interesse se sobreponha a outros sistematicamente.

Não é óbvia a ilegitimidade da representação do interesse específico. Na verdade, esse argumento é muitas vezes utilizado para depreciar representações que não estariam defendendo um interesse geral. O interesse geral, no entanto, dificilmente é geral, mas reflete um ponto de vista situado sociopoliticamente sobre o que deveria ser geral. Quando se tira a legitimidade do interesse particular em uma assembleia, corre-se o risco de mascará-lo, transformando-o em universal, ou ainda, corre-se o risco de tornar alguns interesses universais enquanto outros são específicos, e por isso menos legítimos. Nessas falas, fica evidente que diferentes atores se recusam a assumir que defendem algum interesse específico, no máximo defendem o interesse de um segmento. É importante, nesse caso, perceber como os representantes se vêem como representantes de interesses gerais e muitas vezes vêem outros como representantes de interesses particularistas. Afirmar que determinado conselheiro defende interesse particularista é deslegitimar a sua atuação, e como veremos, essa é uma das formas utilizadas na disputa sobre quem é representante legítimo. No entanto, apesar de os interesses particulares serem negados e quando afirmados são para deslegitimar a atuação do outro, eles aparecem no debate, e são inclusive temas de conflito, como pode ser percebido na afirmação a seguir:

Então eu tenho feito algumas discussões por aí e o pessoal está muito focado nessa coisa do público juvenil e eu preciso discutir a inclusão da população de rua que tem uma idade de 25 a 44 anos, a reinserção dele no mercado de trabalho. Então esse é um ponto para mim conflitivo, porque senão eu também fico fazendo a discussão do outro e a minha base, o meu segmento mesmo fica à mercê (...) - Conselheiro da Sociedade Civil.

A partir das diferentes percepções sobre a representação política, se vê justamente a heterogeneidade dos projetos em disputa. Sendo os objetos de representação difusos e pouco

específicos, é possível que os representantes se vejam livres para defender diferentes posições mesmo quando fazem parte do mesmo setor ou segmento. Isso não significa que não estão representando algo, mas sim que esse algo que representam não se comporta uniformemente conforme as categorias institucionalizadas nos atos normativos dos conselhos. Essa diversidade pode ser encontrada tanto no governo quanto na sociedade. Essa atuação explicita a inexistência de unidade de posicionamentos, tanto entre o governo como entre a sociedade, o que facilita a composição de alianças de diversas formas. Essa visão de que as alianças podem ser feitas entre representantes dos setores governamental e social, bem como entre os segmentos da sociedade, supõe que no debate e na tomada de posições é possível que um representante da sociedade, por exemplo, sendo de um mesmo campo político que outro representante da sociedade, possa se identificar mais com uma posição apresentada pela representação governamental. A polarização não se daria pelo pertencimento a um ou outro grupo, não seria uma briga de “nós” representantes da sociedade contra “eles” representantes do governo, mas se daria pela aproximação com um projeto.

(...) ao contrário do que muitas vezes se julga o conselho não é dividido pelos interesses do governo versus os interesses da sociedade ou vice versa. Dada a composição do conselho, você tem muitas vezes dentro da representação do governo áreas que se antagonizam e da mesma maneira dentro da sociedade áreas que se antagonizam. É importante perceber isso porque existem interesses diversos dentro do tema da segurança alimentar, então nesse aspecto a representação da sociedade, se você observar com atenção, ela vai viver posições diversas, buscando sempre, o conselho busca permanentemente a construção de consenso, buscando construir os consensos possíveis.-
Conselheiro da Sociedade Civil

(...) se não houver consenso para a gente levar e dizer a posição do governo é essa, tal, se a gente não conseguir em bloco, a gente vai para o debate no grupo maior e aí você dilui isso, no grupo maior você dilui a representação do seu segmento, porque aí você vai fazer a discussão do coletivo e aí a sociedade civil também aí você tem um novo, você tem um reordenamento de condições: você vai ver um grupo que vai ser governo e sociedade civil que vai defender a posição A, um grupo que vai defender a posição B, um grupo que vai defender a posição C. Então você dilui um pouco e aí fica o conjunto dos conselheiros e não necessariamente os segmentos em si. – Conselheiro do Governo

Desta forma, a dicotomia entre Estado e sociedade é diluída tanto na auto-imagem dos representantes como nos posicionamentos tomados no exercício da representação. Essa diluição pode indicar a heterogeneidade de projetos internamente em um setor, mas também pode facilitar o amálgama fruto da fusão entre ideias de campos distintos que, pressionados pela necessidade de consenso, confluem para posições próximas sem que isso implique compartilhamento de visões, mas sim homogeneização. Passaríamos da visão limitada que percebe o Estado e a sociedade como blocos homogêneos para a confluência potencialmente perversa entre setores claramente antagônicos, mas que por circunstâncias conjunturais

compartilham discursos e estratégias de ação. Isso põe em xeque a própria clareza na formulação do projeto político a ser defendido pelos representantes. Essa potencial confluência perversa não se restringe à aproximação entre visões do Estado e organizações da sociedade civil. Afirmar isso seria reforçar a ideia de que Estado e sociedade se opõem e só entram em acordo nas situações em que, apesar das visões não serem compartilhadas, os desdobramentos dessas visões coincidem. Discursos dentro da sociedade civil podem se aproximar perversamente, quando em alguns casos, partilhar o poder do Estado pode significar dar mais espaço para a atuação de entidades filantrópicas deixando de lado a responsabilidade estatal pela universalização dos serviços, e em outros pode significar dar mais espaço para a participação social em espaços de decisão.

Nesse sentido, faz-se necessário refletir sobre qual deve ser a atuação do conselheiro no debate do órgão colegiado. Isso porque o representante representa alguém, ele não é um simples mensageiro que traz uma fala estanque ou descontextualizada. Podem ser consideradas duas perspectivas sobre o papel do representante no debate público: na primeira, a representação se exerce na expressão de posicionamentos pré-estabelecidos para o debate, na outra, a ênfase está na construção de convergências ou de posicionamentos comuns no decorrer do debate. Quando se enfatiza a expressão de posições pré-existentes, há a visão do representante numa perspectiva de delegação, negando-se em alguns momentos a autonomia do sujeito. Há, ainda, espaço para a reivindicação da autonomia do conselheiro, mesmo que se espere que este esteja sempre em contato com sua base. Assim, no momento em que é necessário tomar uma decisão que não foi discutida com o público representado, o representante tem autonomia para tomá-la levando-se em consideração a sua própria percepção de como as suas bases se posicionariam. A partir dessa perspectiva sobre a representação, percebe-se que pela dinâmica do debate nem sempre ser compatível com o ritmo da instituição ou da rede representada, as retroalimentações internas requeridas não acontecem como se desejaria. Alguns entrevistados, inclusive, mencionam que não conseguem acompanhar adequadamente todas as discussões realizadas no colegiado.

Os meus posicionamentos são muito balizados pela minha instituição. Eu, geralmente nas decisões, quando tem que tomar decisão, fazer posicionamentos mais... enfim, delicados, complexos, é feita uma discussão interna. Então, eu, enfim, não tomo [decisões] unilaterais ou baseadas apenas no meu referencial. - Conselheiro da Sociedade Civil

As discussões que não tem um foco e têm uma polêmica maior e que ainda não têm discussão interna, em geral a gente pede para trazer, ter uma discussão interna dentro do ministério para depois dar posicionamento para o conselho. - Conselheiro do Governo

(...) muitas vezes eu ia para o CONANDA, sem ter conseguido aprofundar dentro [da minha organização] muitas das questões de fundo que estavam lá. Eu tinha que ir com meu bom senso e dentro das diretrizes gerais que a gente tinha, não necessariamente a partir de

uma discussão aprofundada, porque como era participação em todos os conselhos a gente não dava conta disso. Era muito complicado isso mesmo. - Conselheiro da Sociedade Civil

Quando você entra num conselho, você tem uma dinâmica que você tem que responder questões o tempo inteiro, que é diferente da dinâmica institucional. Então, você pode fazer uma devolutiva, você pode até pautar algumas questões. Eu nunca me senti sem respaldo político entendeu? E tinha respaldo político, mas não acompanha a dinâmica porque a dinâmica do conselho é muito intensa. - Conselheiro da Sociedade Civil

O aparente descompasso entre as dinâmicas da instituição e do conselho revela o desafio cotidiano da representação política. Coloca-se aqui também a dificuldade prática da autorização da representação pelos representados. Afinal, assim como os representantes podem ter dificuldades em dar retorno e consultar seus representados, estes se demandados em demasia podem também não conseguir acompanhar as necessidades que um conselheiro apresenta. Eis a necessidade da autonomia relativa. Essa liberdade de ação do representante é relativizada com o acompanhamento dos representantes. Difícil é encontrar o equilíbrio entre demanda por posicionamentos e a capacidade de responsividade do representante e de resposta do representado.

Quando a ênfase está no debate público, na construção de convergências, se argumenta que o conselheiro deve buscar um projeto comum, seja ele representante do governo seja da sociedade civil. Desta forma, não valeria a pena o representante se apegar tanto a uma posição, mesmo que ela tenha sido construída em um processo de consulta às bases. Mais do que a defesa de posições o debate no conselho teria a função de buscar alguma unidade, senão um consenso, um consentimento ou convergência, que é construída a partir dos diferentes posicionamentos. O mais importante não seria o que o representante defende, mas o que vai ser construído a partir das diferentes posições. Com relação a essa segunda perspectiva, há algumas afirmações sobre a dificuldade de se chegar a uma boa política quando os representantes só se preocupam em defender posições imutáveis. Essa percepção, no entanto, convive com o cuidado que o representante deve ter de não deixar de lado o ponto de vista do representado. Deve-se ressaltar que essas duas perspectivas não são contraditórias, nem mesmo concorrentes, apenas enfatizam diferentes visões a respeito do exercício da representação.

Olha, quando você está numa representação institucional não é o seu ponto de vista ideológico que fala, por mais que isso te cause úlcera, gastrite e tudo mais, mas você está fazendo uma representação institucional e política. Então procurei sempre levar para a mesa do CONANDA e pro debate do CONANDA a visão da [organização a qual pertencço] e não a minha, não a minha visão pessoal, porque se eu levasse a minha visão pessoal é claro que eu levaria também o debate para um outro foco que necessariamente iria acontecer. - Conselheiro da Sociedade Civil

Os conselheiros governamentais vão lá, em muitos dos momentos, eu diria assim 80% ou mais dos momentos defenderam seu governo, não defenderam a política um ponto de vista que pode ser bom inclusive pro seu governo. Não, mas eu quero defender o meu governo, não importa a que custos eu defendo meu governo. – Conselheiro da Sociedade Civil

Novamente é a atuação do conselheiro que está em foco quando se pensa na forma de ação no debate público. No entanto, é necessário que, em paralelo à autonomia relativa na ação, possa se pensar a respeito da natureza do mandato do representante. Se visto de maneira específica e direcionada, a autorização dada pelo representado ao representante se assemelha a uma procuração simples que discrimina a forma e o conteúdo a ser representado. Isso poderia, como mencionado, minimizar a capacidade de ação na construção de posicionamentos comuns. De toda forma, não seria uma solução a procuração com plenos poderes em que o mandato é genérico. A abrangência do exercício da representação se dá no âmbito da autorização que, em geral, se faz de maneira irrestrita, facilitando, como se vê, a existência de convergências. Então, o cuidado que se deve ter é no processo de discussão para que as divergências possam aflorar sem que a homogeneização totalizante seja a tônica. Percebe-se que a forma como são construídos os posicionamentos comuns será mais relevante do que a natureza da delegação de poderes.

Em alguns conselhos, os representantes participam de fóruns e reuniões fora do espaço do conselho para discutir temas e definir posições comuns. Não é raro que existam reuniões e fóruns da sociedade civil. Esses espaços buscam, entre outras coisas, antecipar possíveis impasses existentes entre os representantes, contribuindo para as duas perspectivas de exercício da representação. Isso porque, nesses espaços, as posições sobre determinadas questões são explicitadas antes da discussão no conselho, permitindo tanto a defesa de posições como a construção de convergências. Nos casos em que o contato com as bases é possível, o debate prévio permite a discussão com os representados e o reposicionamento para a formação de alianças no momento das reuniões do colegiado. Cabe destacar que as reuniões preparatórias também acontecem entre representantes governamentais, fortalecendo a visão do exercício da representação em pólos distintos, a saber: sociedade e governo. Em ambos os setores há menções à importância desta articulação prévia, sendo também comum a percepção de que mais oportunidades deste tipo seriam valiosas.

Se o fórum funcionava bem, com participação, o CONANDA andava porque aí quando eu representava [minha organização] eu não estava só a representando, estava representando uma decisão que o fórum tirou também e por um bom tempo o fórum funcionou muito bem. - Conselheiro da Sociedade Civil

O fórum, até então, o fórum nacional era o nosso fórum, vamos dizer assim, do campo progressista. Então, ele era um fórum aberto, participava igreja, participava entidades e tal, mas, de alguma forma, a condução política das propostas, a gente discutia a pauta previamente do que isso ser discutido no conselho, tentava buscar posições da sociedade civil. - Conselheiro da Sociedade Civil

Existia, não vou dizer que era uma articulação profunda, mas existia discussão na época, reuniões da bancada do governo coordenadas pelo presidente do conselho na época. - Conselheiro do Governo

O governo é muito organizado e nós nos organizávamos antes de toda reunião. Nós discutimos a pauta antes, olha, é isso, isso, isso, então os companheiros que não tinham experiência na assistência social foram adquirindo, nós fomos discutindo.,Então nós vamos votar o que, nós votávamos em bloco. - Conselheiro do Governo

Percebe-se que o exercício da representação não se faz, portanto, apenas nos espaços formais do conselho (plenárias e comissões). A atuação do conselheiro ocorre em reuniões paralelas que, em muitos casos, são definidoras do que se oficializa nas agendas do colegiado. A possibilidade de encontro intra-setorial abre espaço para divergências serem expressas reforçando a noção de heterogeneidade entre conselheiros governamentais e societais. Isso pode também fortalecer a visão de campo comum, mesmo que se reconheçam as diferenças. E justamente o pertencimento a um ou outro agrupamento de interesses, ideias e experiências é que trará a discussão a respeito da qualidade da representação, ou seja, da representatividade da ação.

Desafios para a construção da legitimidade da representação política em Conselhos Nacionais

A questão da legitimidade é bastante importante para entender como se dá o exercício da representação nos conselhos. Diferentemente dos parlamentos, os representantes destes colegiados não são eleitos pelos representados. A legitimidade da representação política não se dá por esse vínculo estabelecido em um momento pontual, ou seja, os representantes não são aceitos porque foram eleitos pelos representados. Mesmo nos conselhos em que há eleições para a escolha de representantes, são os próprios representantes que elegem quem está mais apto a participar do conselho, ou seja, a disputa não necessariamente envolve os representados. O envolvimento dos representados não é uma exigência do processo de escolha de representantes nos conselhos.

A eleição no CNAS ainda é a dança das cadeiras:um passa para o outro, e vai ficar assim enquanto a gente não mudar o processo eleitoral. A raiz está no processo eleitoral, o processo eleitoral tem que ser aberto, quando a gente vê o número de entidades, o número de entidades que tem a ver com assistência social no país, no último

levantamento estavam trabalhando numa pesquisa que dez mil entidades tinham alguma ação de assistência social. Das dez mil entidades, as que sentam no CNAS são 0,0 qualquer coisa, as outras não sabem o que acontece, o processo não é publicizado, ninguém sabe o que acontece. - Conselheiro do Governo

..a disputa é muito... é muito acirrada. Então, é muito engraçado, você ver uma... uma plenária de eleição, aparece um bando de gente de terno e gravata. Não tem nada a ver com a Assistência Social. É advogado, é administrador de organização, é só os capa-preta das organizações. - Conselheiro da Sociedade Civil

Nestas falas percebe-se a crítica ao processo de escolha de representantes que, mesmo sendo por meio da via eleitoral em alguns conselhos (nesta pesquisa, CONANDA e CNAS tem eleições), estaria distante de garantir o envolvimento de quem é afetado pelas políticas em pauta. Como mecanismo de autorização que limita e até impede a participação de interessados questiona-se a própria legitimidade do processo eleitoral e, por conseguinte, da representação. Desta forma, abre espaço para a construção da legitimidade por outros meios.

Quando perguntados por que a organização passou a fazer parte do conselho, os representantes apontam uma qualidade natural na representação. Também com naturalidade os conselheiros falam da sua escolha no âmbito de sua organização, ligando em grande parte a indicação interna à trajetória pessoal com o tema do órgão. As instituições fazem parte dos conselhos porque tratam dos temas relacionados ao conselho há muito tempo, porque organizam atores que debatem esse tema, porque estão em contato com pessoas afetadas pelas políticas públicas em pauta no conselho. São organizações que se reconhecem e que são reconhecidas como importantes na área de atuação do conselho e é isso que dá legitimidade à representação, até porque é esse reconhecimento mútuo que possibilita o estabelecimento de alianças nos colegiados que possuem processos eleitorais para a escolha de representantes.

[a organização da qual faço parte] era uma das únicas no Brasil que lidava com esse referencial do direito humano à alimentação adequada. Então, ela foi... enfim, naturalmente ela foi escolhida para fazer parte. - Conselheiro da Sociedade Civil

um pouco a indicação é por causa da trajetória com o tema da área acadêmica e com o tema nos movimentos sociais. - Conselheiro da Sociedade Civil

Esse processo eleitoral é um processo de cartas marcadas, por um lado, porque é feito de uma forma meio piramidal. Eu digo que é assim, o processo de inscrição de entidades, de habilitação de entidades, ele é de um jeito que só podem participar os grandes. Ele não permite que as entidades efetivamente que atuam no campo da assistência social nos diferentes municípios, de diferentes formas, elas não têm acesso a essa habilitação. Então, esse é um problema, o processo eleitoral é um processo de afunilamento onde você faz um recorte e é briga de grande. - Conselheiro da Sociedade Civil

Qual seria a intenção de definir critérios excludentes para a participação no colegiado? Seria possível uma abertura completa à participação em conselhos? Quando se limita a

presença apenas de organizações com determinado perfil, por exemplo, pode-se estar tentando criar alguma base de legitimidade para a ação representativa. No entanto, esses limites acabam por construir um conselho com perfil organizacional semelhante, o que pode impedir a representação de certos públicos que não atendem aos critérios definidos. Vê-se que a própria definição de critérios para a participação nos colegiados passa a ser tema controverso. De toda forma, o reconhecimento aparece nas entrevistas como meio de validação da presença, quando os critérios básicos de participação já estão atendidos.

Assim, uma organização só passa a fazer parte do conselho quando é reconhecida pelos pares ou pelo governo como legítima vocalizadora de interesses de públicos a serem representados no órgão. Evidentemente que há diferenças no reconhecimento, sendo comuns as disputas. Afinal, cada instituição considera mais importante algumas organizações. A eleição para escolha de representantes seria uma forma encontrada para mediar essa disputa. Desta forma, a eleição de uma organização para um conselho é mais do que a legitimação do papel de porta-voz pelos próprios representados, é, em realidade, o reconhecimento, por parte de outros possíveis representantes, da aptidão da instituição para dar voz a determinados interesses.

[minha organização] sempre teve muito respeito, muito e muita legitimidade política na sua participação, por um trabalho que vem fazendo de discussão com todo o amplo espectro das políticas sociais, era reconhecida por isso. - Conselheiro da Sociedade Civil

Nós buscávamos sempre setores da sociedade civil e setores mais da esquerda, mais progressistas da sociedade civil pra gente estar sempre negociando, sempre articulando, querendo ter assento, pra gente ter pessoas no conselho, principalmente na sociedade civil, pessoas que viessem trazendo a reivindicação de setores da sociedade civil, setores que mais representavam os anseios da sociedade. - Conselheiro da Sociedade Civil

Não basta ser uma organização com determinado perfil. É necessário que, aos olhos de outras organizações de natureza semelhante, os critérios sejam atendidos. Vemos que mecanismos puramente técnicos ou legais não seriam definidores da legitimidade, pois esta se constrói nas relações entre organizações. Seria a reputação que tornaria uma organização adequada a uma posição no conselho, mas evidentemente esse componente relacional da escolha dos representantes não se constrói aleatoriamente. Há que se considerar o componente ideológico ou de posicionamento em um campo social para que se perceba a maneira como se obtém e se concede o reconhecimento.

Apesar do reconhecimento, pelos pares da sociedade ou pelo próprio governo, ser o que dá legitimidade à participação da organização no conselho, como sinalizado acima, nem sempre esse reconhecimento é consensual. Nesses casos, a legitimidade da representação

política é posta à prova. E para se questionar a legitimidade de uma representação, questionam a sua representatividade, seja porque a representação é feita sem consultar as bases, seja porque aqueles que representam não são de fato quem passa pela experiência de utilizar os serviços públicos, seja porque nem todas as perspectivas estão incluídas no debate. Há defesas pela necessidade de presença de organizações que trazem a voz de públicos restritos e a presença de uma determinada instituição enquanto há ausência de outras vozes é questionada.

Representatividade para mim ainda é uma questão mais complexa em termos da construção de um conselho abrangente. Além disso, você tem aquelas pessoas que têm a alimentação o seu tema principal, por exemplo, aqueles que têm restrições alimentares e que precisam garantir no país a produção do alimento que eles podem digerir. Eles são uma minoria, uma minoria, um contingente muito pequeno, mas eles têm que estar lá porque eles são diretamente implicados. - Conselheiro da Sociedade Civil

Nas entrevistas percebe-se o questionamento sobre a legitimidade de determinados representantes, seja afirmando que esse segmento está sobrerrepresentado e por isso deveria dar espaço a outros atores, seja negando a autenticidade da representação, ou mesmo afirmando os interesses particularistas vocalizados pela organização. Como dito em seção anterior, argumento da defesa de interesses particulares ou específicos é costumeiramente usado para deslegitimar a atuação de determinados agentes. Exemplos dessas disputas estão presentes tanto no CNAS quanto no CONANDA, pois a forma de escolha nestes é por eleição, diferente do CONSEA em que há indicação por parte da Presidência da República. No CNAS é argumentado que os prestadores de serviço são sobrerrepresentados em detrimento dos usuários. Recorrente foi a menção a entidades prestadoras de serviço que acabavam sendo eleitas como representantes de usuários. Foram essas disputas que tornaram necessária a definição das características de cada segmento que tem direito a assento no conselho. No CONANDA, é questionada a predominância das organizações religiosas, diz-se que ao ocuparem o conselho da forma como o fazem, tiram o espaço de outras organizações que historicamente tem trabalhado pelos direitos da criança e do adolescente.

Eu penso que é fundamental não só no CNAS, mas nos conselhos de política e de direito, a participação do sujeito da coisa. Então o CNAS, eu acredito, torço e trabalho para que um dia ele tenha uma mãe que receba bolsa família sentada lá, um pai de um adolescente em liberdade assistida, uma pessoa da comunidade quilombola, um morador de rua, um catador de material reciclável, uma prostituta, alguém do movimento LGBTT, alguém do movimento da consciência negra, eu acredito nisso, eu acredito nessa participação popular. - Conselheiro da Sociedade Civil

Em uma gestão ele era representante de uma entidade e na gestão seguinte ele virou representante do usuário e foi uma coisa muito surpreendente, ele mesmo se declarava diretor de uma escola de ensino superior, de natureza religiosa e era incompreensível como que ele pudesse seguir representando os usuários. Houve um questionamento da parte do conselho levado pelos conselheiros governamentais ao ministério público, perguntando sobre a legitimidade daquela representação dos usuários, mas o ministério público não pode, enfim, não reagiu a tempo, ele concluiu o mandato dele como representante dos usuários. - Conselheiro do Governo

Eu escutei no CNAS um senhor me dizendo, empresário, me dizendo, e eu perguntei o senhor representa trabalhador? Ele falou é, eu trabalho. - Conselheiro do Governo

Muitas entidades disputam mesmo e vão para a eleição já com as chapas formadas, com verdadeiros lobbies de interesses, principalmente as ligadas à igreja com interesses muito específicos, muito próprios e já levando pessoas para votar no dia, é um espaço de muita articulação política. - Conselheiro da Sociedade Civil

O que nós percebemos nas entidades da sociedade civil é que hoje no CONANDA nós temos o segmento da igreja que quer ser a unanimidade ali dentro, então nós fazemos essa discussão. - Conselheiro da Sociedade Civil

Em alguns casos, em particular no CONSEA, os representantes são indicados. Essa indicação pode ser feita de diferentes formas, sendo a mais comum a criação de uma comissão que define os representantes e a Presidência da República referenda essa escolha. Nesse caso, o reconhecimento por pares como provedor da legitimidade fica mais explícito. Passa a ser representante quem é reconhecido por uma comissão como importante para o debate de determinada política. E quem é escolhido por essa comissão pode ter uma importância até maior do que quando há eleições, porque a disputa não fica aparente - quem é escolhido não é questionado por aquele que dá o reconhecimento, nesse caso a comissão. Vê-se, tanto nos conselhos com eleições como nos casos de indicação, que existe a demanda pela definição de quem pode ser representante, pela definição de critérios para a escolha, pelo aprimoramento das regras da representação de modo a tornar mais legítimo os processos de seleção de representantes e consequentemente a própria representação política nos conselhos.

O conselho nacional não tinha uma definição de quem eram os trabalhadores, de quem eram os usuários e de quem eram as entidades, tudo genérico - Conselheiro do Governo

E o que a gente sempre percebeu é que nem sempre os critérios falam muito claros que segmentos da sociedade civil devem ser selecionados e como ser selecionados. Na verdade, a impressão que eu sempre tive e que você tinha um grupo articulando no conselho e que no final das contas propunha os outros que seriam representados ou não. - Conselheiro da Sociedade Civil

A conferência decide quais são os critérios e existe comissão formada pelo CONSEA que escolhe. - Conselheiro da Sociedade Civil

Quando os representantes são escolhidos pelo governo, é possível que a legitimidade da representação seja cristalizada no tempo. Como as disputas não ficam evidentes, quem é reconhecido durante a criação do conselho muitas vezes permanece no conselho por muitos anos. Desta forma, o colegiado corre o risco de reproduzir uma mesma correlação de forças no debate da política pública ao longo do tempo. Atores que não estão na centralidade do debate, muitas vezes permanecem marginalizados. No CONSEA há exemplos dessa situação em que os empresários, por serem marginais no debate, saíram do conselho e os indígenas e negros permaneceram no debate do órgão, mesmo marginalizados na sociedade.

Ao longo desses últimos anos algumas das representações de segmentos mais, eu diria, empresariais e mais recalcitrantes, algumas demandas que foram sendo consolidadas no CONSEA nacional acabaram afastando-se, exemplo é a confederação das indústrias. Alguns segmentos, mesmo governamentais, tipo trabalhista, tem participado muito pouco e isso acaba refletindo no empobrecimento de algumas representações. - Conselheiro da Sociedade Civil

Hoje você tem falas da comunidade indígena, da comunidade dos negros, dos afrodescendentes. Então, você tem uma representatividade muito, muito, muito variada que corresponde à matiz da representatividade da nação brasileira, né? Por organizações, por segmentos de etnia e etc. - Conselheiro da Sociedade Civil

No CONSEA, a cristalização de uma configuração de forças é mais evidente, porque, como dito, não há questionamentos sobre a legitimidade dos conselheiros pelos próprios conselheiros. Quem já era central no debate sobre segurança alimentar e nutricional no momento da reconstrução do conselho em 2003 passou a ter centralidade no espaço também. Os empresários se mantinham, e ainda se mantêm, marginais nesse debate, principalmente porque os projetos defendidos pelas organizações que defendem questões relacionadas à segurança alimentar vão de encontro aos projetos de crescimento das grandes empresas. Mas também se pode levantar a hipótese da marginalidade de empresários ocorrer por estes reconhecerem outros canais de interlocução para seus interesses. Desta forma, a cristalização de certas organizações como representantes pode sinalizar mais sobre a finalidade do espaço de interlocução do que sobre a centralidade destas no debate. Ou seja, se interessa a determinada organização estar em determinado fórum de discussão, ela buscará o reconhecimento para que se faça presente. Isso diz respeito a instituições de qualquer natureza, pois quando não estão atendidos interesses organizacionais a participação esvazia-se e podemos constatar a cristalização de uma presença-ausente ou de uma representação pró-forma.

Em conselhos em que sujeitos políticos participantes de um mesmo debate e que se reconhecem são cristalizados no tempo passa a existir o que podemos chamar de ‘diversidade homogênea’. Ao se reconhecerem, os atores criam laços e permitem conversas, que por mais que não homogeneizem as posições, as torna semelhantes, consideradas válidas, mesmo que não aceitas por todos. Ideias, interesses e opiniões que não fazem parte da diversidade homogênea são marginalizados, deixados de lado. A não discussão de sua pauta seria uma forma velada de não reconhecer mais a legitimidade obtida anteriormente por certo representante. Apesar de o CONSEA ser o conselho em que a ‘diversidade homogênea’ aparece com mais clareza, fenômeno parecido é citado no CNAS, pois estão também ausentes determinados setores (a saber, empresários) que permitiriam a interlocução e o adensamento das discussões.

Então, numa situação aqui agora, a gente não tem uma situação que você tem em alguns outros lugares, por exemplo, a gente não tem aqui os interesses privados porque são todas as entidades que não são entidades públicas, mas elas são entidades filantrópicas e elas têm que dar a resposta pra sociedade, diferente do setor privado, que vem trabalhando com uma lógica do lucro pro lucro? O desenvolvimento do país, mas sem aquela preocupação verdadeira com o desenvolvimento socialmente urbano, ambiental, enfim, é diferente. - Conselheiro da Sociedade Civil.

Algo que se deve levar em consideração é que, nem sempre, a inclusão de atores representantes de todos os projetos políticos existentes no debate público é desejável para o desenvolvimento de determinada política. Os conflitos presentes no CNAS, por exemplo, não seriam tão grandes se comparados aos projetos políticos em disputa em toda a sociedade no que tange ao papel do Estado. Políticas que tratam de temas delicados e que são marginalizados em um campo de prioridades da agenda pública podem pedir um espaço com um perfil de participantes sensível ao tema e que possa contribuir para o seu desenvolvimento. Deixar essa política ser discutida por pessoas avessas ao tema poderia minar a capacidade de construção da política.

Com isso, não afirmamos que determinados atores devam ser excluídos do debate, mas sim que determinadas políticas que não são vistas como prioritárias pelos grandes tomadores de decisão podem precisar de espaços em que a discussão se dê sem a possibilidade de negação da importância da política. Nesse sentido, o que é relatado como ‘diversidade homogênea’ ganha outros contornos, e pode ser melhor compreendido caso se leve em consideração a centralidade ou marginalidade de determinada política no espectro de prioridades governamentais. E nesse caso, as prioridades governamentais não se restringem

ao que determinado governo se propõe a fazer, ou seja, ao que está explícito em seu plano de governo, mas incluem também aquilo que é esperado de um bom governo por determinados atores centrais no debate político.

O que pode ser visto como prejudicial, no caso da 'diversidade homogênea', é o congelamento de uma correlação de forças, em que novos atores e novos argumentos possuem mais dificuldades para serem incluídos no debate político. Nesse caso, a discussão se restringe a determinados atores e não leva em consideração questões outras que são trazidas por novos sujeitos sociais. Isso parece ocorrer em alguma medida no CONSEA, quando se fala que alguns grupos tem dificuldade de contribuir para a discussão mais geral, se restringindo a discussão dos temas referentes a eles. Não há como afirmar se essa dificuldade é uma limitação do próprio movimento ou se é gerada no interior do espaço, mas é importante notar que divisão entre temas comuns e temas específicos de determinado segmento reflete a hierarquização entre interesses gerais e específicos em que o geral é valorizado em detrimento do específico. Ao mesmo tempo, a especificidade de demandas vocalizadas nos conselhos é que pode torná-las universalizáveis.

(...) em relação a povos indígenas e populações negras e tradicionais, existe, vamos dizer, com o que uma articulação desses grupos muito fechados nos sentido da defesa dos seus interesses. Existe um tema que está sendo discutido no conselho, o representante indígena quando pede a palavra ele fala especificamente de como aquele tema ressoa sobre os indígenas; não existe um esforço ou uma capacidade no sentido de pensar além desse segmento, isso que estou falando não é uma cobrança, mas só para espelhar características do conselho. - Representante da Sociedade Civil.

Mesmo com essa contradição entre generalidade ou especificidade de interesses, a legitimidade da representação parece ser definida pelo reconhecimento do papel das organizações em um debate específico, seja porque dão voz às demandas de um grupo, porque prestam assessoria a determinado movimento social, ou mesmo porque prestam serviços relevantes para determinada política. Falar em nome dos representados, apresentando suas demandas, é um motivo de reconhecimento da legitimidade, mas não uma regra para a representação. Há também o questionamento se todas as organizações que podem contribuir precisam ser representantes ou se existiriam formas de colaborar sem a necessidade de assento no conselho. Ao mesmo tempo, há clareza sobre o reconhecimento que se dá ao garantir a presença de certas instituições no órgão.

Então, se você pensar assim, em termos de representatividade da sociedade, você teria que levantar uma interrogação porque era uma ONG, às vezes até de espectro pequeno na sua atuação, mas extremamente especializada no tema e de gente militante. (...) Quer dizer, quando a gente monta um conselho da União, baseado em representatividade, até

quanto essa representatividade tem a ver com população, interesses econômicos no tema, interesses sociais e até quanto isso tem a ver com especialistas, gente que realmente milita na área, sabe profundamente do tema e que tem uma contribuição pessoal, organizacional, ainda que a organização seja pequena. - Conselheiro da Sociedade Civil

Por exemplo, as ONGs, os caras especializados no tema, chama os caras ou não? Mas eles não representam quase nada, a não ser caras especializados no tema. Entendeu? Mas, então, a gente precisa ouvi-los. Sim, mas eles precisam ser delegados? Eles não podem ser convidados para um tema que exija um especialista? Agora, aí tem a questão da justiça histórica. Esses caras estão por detrás de toda a militância que tornou possível esse negócio. - Conselheiro da Sociedade Civil

Também negligências com relação a inclusão de determinados atores foram apontadas nessa forma de escolha de representantes. Exemplo desse fato seria a desconsideração da dimensão geográfica na representação nacional, de tal forma que nem todas as diversas realidades do país se fazem representar nos conselhos. Foi proposto uma engenharia institucional que possibilite essa modalidade de representação, pois a atuação das organizações da sociedade atualmente pode não contemplar, por exemplo, populações do interior.

Não pode um conselho nacional não ter uma representação geográfica, e política, não só geográfica, cada região deveria ter o seu representante no conselho. É porque isso diz sobre a representação. Como pode um conselho onde só tem pessoas do sudeste? Esse conselho não é nacional, agora por outro lado existem organizações no norte e nordeste que falem a linguagem nacional? Que também não falem só sua linguagem regional? Acho que essa combinação do político com o geográfico nós tínhamos que pensar nessa engenharia. - Conselheiro do Governo

Quando você vê uma entidade que só tem uma sede na capital, é complicado. É complicado porque, é aquilo que eu te falo, eu não vejo só a questão dos grandes centros, o que me preocupa é o interior. - Conselheiro da Sociedade Civil

Estamos diante da necessidade de definir critérios para o exercício da representação. A elaboração de processos de escolha de representantes que contemplem a dimensão geográfica, por exemplo, é fundamental para trazer heterogeneidade ao que chamamos de 'diversidade homogênea'. Afinal, os próprios conselheiros dizem que o perfil organizacional exigido para a candidatura acaba por excluir instituições que tem atuação restrita, por exemplo, às regiões norte e nordeste. A sobrerrepresentação de organizações do sul e sudeste nos conselhos, mesmo que se relativize considerando a densidade populacional, acaba por perpetuar as desigualdades regionais do país. Portanto, cabe repensar as condições de submissão de candidaturas ou mesmo de critérios que garantam a presença de perspectivas sociais com base na territorialidade, ampliando a legitimidade na representação.

Independente da fonte da legitimidade, aspecto complementar a esta enquanto exercício da representação é a manutenção do vínculo entre representante e representado.

Como vimos anteriormente, esse vínculo é característica da atividade de representação e pode ser visto como um dos componentes para se avaliar a representatividade. No entanto, não se vê nos conselhos exigência ou garantia desta vinculação, sendo sua força e forma variável conforme a atuação da instituição que toma assento no conselho. Observa-se isso, em particular, quando da devolutiva aos representados sobre o que acontece no conselho. Em muitas situações, os conselheiros fazem relatos das reuniões do conselho e discutem com as redes de que a entidade faz parte; em outras o conselheiro dialoga com outros membros da instituição, em uma comunicação mais restrita à direção da organização e em certos casos parece não haver muito esforço na manutenção do vínculo entre representante e representado. Vale perguntar, como fazem alguns entrevistados, se o reconhecimento da importância de um ator é suficiente para dar legitimidade ao seu papel de representante, tendo em vista as necessidades decorrentes do exercício da representação.

(...) eu costumo fazer esses relatos em reuniões e todas as reuniões tanto da minha entidade de diretoria ou de equipe quanto do Fórum são registradas em memória, em ata. E também usamos muito a Internet, nós divulgamos muito o que nós fazemos no conselho no nosso site, utilizamos muito também a nossa página na Internet. - Conselheiro da Sociedade Civil

Então assim, a gente toma um posicionamento enquanto instituição, agora tem coisas do dia a dia do próprio conselho que você não consegue, ainda mais o conselho nacional ele é formado de instituições nacionais, que às vezes a gente não discutia nível de diretoria, que é mais fácil, diretoria é menor, dez pessoas, mas a gente inclusive mandava para a própria militância para estar opinando principalmente quando eram questões mais polêmicas. - Conselheiro da Sociedade Civil

Nós temos que ser um pouco mais rigoroso e mais criterioso na indicação do nosso representante e fazer com que sempre se debata antes de levar para as decisões do conselho e que as decisões do conselho sejam levadas de volta pra entidade que a pessoa representa. (...) Entendo que representante além de ter representações ele tem que ter representatividade, e compreendendo que representatividade é quando você retorna aquele setor que você representa pra ver o que está havendo. - Conselheiro da Sociedade Civil

Ao mesmo tempo em que os representantes negam representar um interesse específico, é a um espaço muito limitado que eles prestam contas. Nesse sentido, a quem o representante se sujeita ao julgamento, ou seja, àqueles a quem ele retorna as discussões e seus posicionamentos com relação a elas, pode revelar mais elementos sobre quem o conselheiro representa do que a própria fala do sujeito. O discurso se encontra permeado pela negação do interesse particular, enquanto a prestação de contas se vê limitada pela própria capacidade do representante de dialogar com diferentes públicos que ele diz dar voz. É comum os representantes afirmarem o quanto é difícil manter as bases cientes do que acontece no conselho, mais difícil ainda é

manter uma relação com um objeto de representação amplo ou difuso, como o que dizem representar.

As exigências de prestação de contas dos representantes dizem respeito à capacidade de controle dos controladores. Os conselheiros são vistos e se vêem como atores imprescindíveis para o fortalecimento do controle social. No entanto, controle social, diz respeito à capacidade do povo controlar o governo que elegeu, ou seja, é uma ideia decorrente da exclusividade da representação como possibilidade de governo. Em governos idealmente participativos, não haveria necessidade de controle social, porque o próprio povo estaria decidindo o que é importante para ele mesmo. Da mesma forma que os resultados da representação política no governo devem ser controladas por aqueles que o elegeram, os conselheiros, como representantes, deveriam ser controlados por aqueles que dizem representar. Esse controle do representante nem sempre é perseguido pelas próprias organizações, seja porque a participação no conselho é só mais uma ação da entidade, seja porque nem sempre todas as pautas do conselho interessam à organização, ou até porque os representados não tem uma discussão consolidada sobre determinado assunto. É compreensível que nem todas as pautas interessem a todos os representados, no entanto, é importante haver mecanismos para que as bases possam identificar os pontos que lhe afetam e possam avaliar a atuação do representante com relação a esses pontos.

(...) a devolutiva para a entidade ela é mais complicada, a [organização] embora seja uma entidade até em nível internacional, ela não mantém tão afinada a sua rede nacional. Nós temos reuniões muito esporádicas eu acho que todo ano de 2010 acho que nós tivemos uma ou duas e aí é difícil que eu esteja dando essa devolutiva senão por rede de e-mail, o que nem sempre funciona que eu mesmo confesso que não é o meu instrumento de trabalho, embora eu amanheça na frente dele, estou agora diante dele, dando entrevista diante dele, mas não é o meu melhor instrumento de interação. Eu mais recebo, do que devolvo as demandas por via de e-mail e internet, mas também o próprio acionamento eu sou relativamente pouco cobrado sobre isso, então talvez se fosse mais cobrado essa devolutiva seria mais imediata. - Conselheiro da Sociedade Civil

(...) o fórum reproduz na sua lista de componentes essas devoluções do conselho, mantendo todos os membros do fórum informados. Mas nós não conseguimos dar uma devolução mais individual salvo situações mais extraordinárias. Porque tem uma dinâmica muito intensa e isso acaba competindo com outros afazeres nossos, então a gente considera que a própria devolução do conselho ela é suficiente procurando se entender mais quando sentimos uma lacuna - Conselheiro da Sociedade Civil

As decisões do conselho, no caso do CNAS, elas são mais de movimentos sociais, a sociedade, que é atendida pelos programas, pelos projetos e ainda elas não atingem muito, no nosso caso, os trabalhadores. Por que? Porque agora é que está se definindo isso, entendeu? Então, nós ainda não temos uma definição. - Conselheiro da Sociedade Civil

(...) uma coisa que eu tenho feito é sempre desde que eu cheguei no conselho foi repassar tudo que o conselho reproduz, os termos de resolução, as portarias que saem, as atas, tudo ao movimento para ele também acompanhar isso e às vezes os companheiros lêem e têm alguma dúvida e quando a gente chega na reunião trimestral nossa eles perguntam o que é isso aqui, digo olha companheiro, não tenho compreensão disso não, vamos debater junto, aprender junto, se possível chamar alguém para esclarecer, mas esse é um processo que eu não dou conta. Talvez por isso o movimento esteja deixando eu ficar por aqui, pela transparência. - Conselheiro da Sociedade Civil

Se pensarmos na existência de outros mecanismos de acesso aos representados que não dependam da boa vontade do representante ou da prática democrática de cada organização, também vemos que nem sempre os meios necessários para o estabelecimento de vínculos mais fortes entre representantes e representando estão disponíveis. Nas entrevistas fala-se da necessidade de melhoria na publicização das ações do órgão colegiado que muitas vezes se restringe aos meios oficiais. Embora se reconheça em algumas falas a boa estrutura para a atuação do conselho, no que diz respeito à assessoria de comunicação há deficiência. Dos três conselhos pesquisados, o CNAS e o CONSEA possuem boa estrutura de assessoria de comunicação. Dependente da iniciativa das organizações representantes, as informações que circulam no conselho aparentemente não chegam à população. Isso acaba por limitar o próprio alcance da atuação do conselho, pois restritos ao círculo de organizações que atendem aos requisitos para participar, os processos decisórios não se tornam efetivamente públicos. Além disso, sem a publicidade adequada, os representados ficam a mercê da boa vontade dos representantes para adquirir informações sobre o que acontece no conselho. Somente a partir do aperfeiçoamento dos meios de publicização dos conselhos há a possibilidade de públicos mais difusos e organizações não tão centrais poderem acessar as discussões do conselho e tentarem entrar em contato com os representantes, expondo novas demandas que devem ser vocalizadas.

O conselho tornava pública as suas ações através dos presidentes, através da disponibilização de algumas informações na página da Internet. (...) Lamentavelmente nós não conseguimos ter uma assessoria de comunicação que desse essa visibilidade de forma mais intensa e necessária. - Conselheiro da Sociedade Civil

"Porque, de fato, mesmo os representantes da sociedade civil não conseguem fazer chegar ao grosso da sociedade o que realmente está acontecendo nos conselhos, os debates que estão lá e as demandas que estão sendo ou não encaminhadas. - Conselheiro da Sociedade Civil

De um lado você tem as reuniões mais abertas, mas isso não significa uma publicização. O site é bem precário do ponto de vista da informação do que acontece. As reuniões são todas gravadas e tal e ficam públicas, mas ninguém acessa também. E no final da gestão se faz um relatório de gestão que não vai para o site. - Conselheiro da Sociedade Civil

A publicização de ações do conselho é importante para facilitar o fortalecimento do vínculo entre representados e representantes tornando possível a consulta mais simples às bases que já estariam informadas. Além disso, a circulação de informações sobre o que fazem os conselheiros tornaria mais plausível o acompanhamento de suas ações por seus representados e pela sociedade em geral. Evidentemente, esse não é único esforço que deve ser feito para aproximar representante e representado, no entanto é algo que não pode ser desconsiderado. De toda maneira, não é apenas a legitimidade da representação que está em jogo, mas a do próprio conselho. O reconhecimento da atuação do conselho pela sociedade poderia trazer tanto mais espaço para a escuta de demandas ainda não expressas pelas representações ali presentes, como fortalecer a capacidade do colegiado como órgão decisório. Afinal, mais fácil cobrar o cumprimento de deliberações de um conselho que torna públicas suas ações do que de um órgão que mantém o acesso às informações a públicos privilegiados.

Compreender que a legitimidade da representação nos conselhos nacionais é construída principalmente a partir de uma relação de reconhecimento da importância de determinados atores, seja pelos próprios pares, seja pelo governo é um passo imprescindível para refletir sobre limites e desafios para esse tipo de representação. Reconhecimento por si só não garante legitimidade quando pensamos em valores democráticos de autogoverno do povo. O máximo que pode garantir é um governo de cidadãos e organizações distintos porque fazem um trabalho significativo de mobilização, articulação e prestação de serviços relevantes à sociedade. Sem pensar em formas de controle desses cidadãos e organizações, esse tipo de representação corre o risco de ser tão questionada quanto a representação de parlamentares que não estabelecem vínculos estreitos com a população. Pior ainda, pois a representação exercida nos conselhos nacionais não pode se valer do argumento de que os representados podem destituir o representante do cargo por meio de eleições.

Nesse sentido, apesar da representação da sociedade civil em conselhos ser um avanço considerável, ela é ainda bastante frágil quanto à construção de sua legitimidade. Pensar em mecanismos de qualificação desse exercício, fortalecendo os laços entre representante e representado, e não deixando a critério das organizações a escolha de estar ou não próxima de sua base conforme as possibilidades, é uma necessidade para a consolidação desse tipo de representação. Poderíamos falar de institucionalização de formas de vincular representante e representados, mas a ideia de institucionalização traz elementos de burocratização e engessamento, e não é isso que queremos principalmente quando pensamos em espaços de mobilização em que são depositadas esperanças de transformação

social. Mas precisamos da segurança mínima para o mau controlador poder ser destituído por aqueles que ele diz representar, não importando se ele tenha sido reconhecido pelos pares ou pelo governo. Afinal, não são os pares nem o governo quem tem o dever e direito de avaliar a representatividade de um representante, mas sim aqueles que ele diz representar.

Desafios para tornar a atuação dos representantes mais eficaz

Um dos principais desafios para tornar a atuação dos representantes mais eficaz é definir com clareza o papel de cada conselheiro no espaço. Essa dificuldade é normalmente relatada pelos conselheiros da sociedade civil quando avaliam a representação de conselheiros governamentais, mas também há por parte de integrantes do governo a percepção que os diferentes órgãos participam de maneiras distintas. De toda forma, o modo de exercer o papel de representante, seja do governo ou da sociedade, parece estar em construção e não é dado a priori.

O ministério da educação, da saúde, da fazenda, o da previdência e do trabalho não, mas o da saúde, educação e fazenda tinham muita dificuldade de compreender seu papel dentro do conselho. - Conselheiro do Governo

Eu acho que o governo também deve mudar e deve ter uma dinâmica que permita com que as pessoas do governo que vão para um conselho tenham no mínimo o entendimento do que é um conselho, o que ele representa, que história é essa. - Conselheiro do Governo

Eu costumo dizer o seguinte: eu não sei se os nossos legisladores, os legisladores do estatuto da criança pensaram no que significaria colocar metade do governo e metade sociedade civil na mesa pra discutir determinado foco de política, o que significaria isso do ponto de vista da relação. O que significaria isso do ponto de vista da representação? Quem representa quem? E que hora? Ou que cada um sabe exatamente qual é o seu papel dentro nesse espaço? - Conselheiro da Sociedade Civil

A necessidade de reconhecer o próprio governo como participante na negociação das políticas públicas é desafio do exercício da representação. Afinal, não se negocia e não se toma posição apenas entre representantes de organizações sociais. Se em um órgão colegiado há representantes do governo em paridade com representantes da sociedade, há que se pensar quais seriam os interesses que os primeiros deveriam defender. Das organizações da sociedade civil espera-se a vinculação com os representados e, diante dessa expectativa, fala-se na interlocução com interesses de grupos identificáveis. Mas quem os representantes governamentais devem representar? Devem defender o plano do governo eleito? Seria seu

papel garantir a consideração às minorias não contempladas pela representação social? Ou estariam incumbidos de marcar posições na heterogeneidade do próprio governo?

A participação governamental nos conselhos gera mesmo dúvidas sobre quais interesses seus representantes devem defender e, em certos casos, coloca em questão a própria representatividade ou legitimidade dos agentes públicos ali presentes. Observando especificamente falas da sociedade civil em relação ao governo, explicita-se a baixa participação de alguns conselheiros governamentais. Existindo, inclusive, a sensação que alguns representantes do governo nem sempre tem poder de decisão ou são capazes de levar as discussões do conselho ao órgão que representam. Também decorrente da maneira como se exerce a representação advém a crítica à troca frequente de representantes governamentais o que dificulta a continuidade na interlocução.

A atuação do governo poderia ser muito melhor. Poucos são os representantes que realmente participam frequentemente, muitos não participam ou enviam representantes de terceiro, quarto escalão. Não desqualificando essas pessoas, mas que não têm poder de decisão, não têm poder de tomar decisão, de questionar. - Conselheiro da Sociedade Civil

O governo sempre faltou muito nas reuniões do CONANDA, quem levou o CONANDA o tempo inteiro foi a sociedade civil. (...) A sociedade civil sempre teve um protagonismo muito maior do que o governo, o governo só vem para as reuniões se você realmente, se a sociedade civil cobra. - Conselheiro da Sociedade Civil

Aliás o governo tem disso, o governo troca de conselheiro e substitui. Nós do campo da sociedade não temos como fazer, mas eles trocam que é uma beleza. - Conselheiro da Sociedade Civil

Outro desafio apontado que parece influenciar o exercício da representação é como permitir que o tecnicismo de alguns assuntos em pauta não exclua determinados representantes do debate. Em alguns conselhos essa dificuldade é superada devido ao alto grau de conhecimento dos conselheiros, no entanto, em outros conselhos o representante tem mais dificuldades para se adaptar à linguagem. Em algumas falas foi relatado que é mais fácil trabalhar com conselheiros mais experientes e que já estão habituados às diferentes discussões, mas que isso não necessariamente é desejável visto que é importante que pessoas com diferentes perfis sejam inseridas nos debates. Além disso, a discussão técnica demais poderia dificultar a devolutiva aos representados que, nem sempre, entenderiam todas as questões envolvidas na discussão. Ao mesmo tempo, o representante, no momento que aprende algo novo no conselho, pode repassar o aprendizado aos representados contribuindo para a socialização da discussão, mas isso só poderia ser feito se o debate não fosse tão técnico.

Uma dificuldade efetiva é que nós, da sociedade civil, somos envolvidos em mil coisas. E para você estudar, ler, aprofundar determinados temas, você precisa varar noites ou às vezes não consegue. - Conselheiro da Sociedade Civil

Para mim isso é muito confuso, eu tenho muita dificuldade de compreensão desse assunto. Eu tenho me esforçado, tenho discutido com meus companheiros, tenho buscado ajuda lá fora também por parte dos apoiadores, mas é um tema complexo até, porque tem hora que eu vejo pessoas bem matriculadas se perderem, então para mim tem uma dificuldade. - Conselheiro da Sociedade Civil

A capacidade técnico política dos conselheiros da sociedade civil, muito diferente do que às vezes observada em outros conselhos. (...) Em termos de qualidade, porque a gente observava que pelo lado da sociedade civil nós tínhamos de fato quadro bastante qualificados. - Conselheiro do Governo

Exigir expertise dos conselheiros é algo irreal e, mais, excludente. Afinal, a existência de barreiras no entendimento das questões em pauta dificulta e até impede a inserção de sujeitos políticos nos debates. Nesse sentido, a adaptação de jargões técnicos a uma linguagem mais acessível seria uma alternativa. Além disso, a existência de assessorias técnicas aos participantes poderia facilitar o aprofundamento do debate sem que a qualidade de conteúdo fosse perdida. De toda forma, é nesse processo de diminuir o hermetismo estatal que se faz a inclusão de novas pautas, pois outras perspectivas podem ser consideradas numa discussão que anteriormente era direcionada apenas aos detentores de determinado saber. Nesse processo de verdadeira abertura do Estado tanto se pode oportunizar melhoria nos processos decisórios por considerar outros pontos de vista quanto se pode qualificar a ação de sujeitos políticos por acessarem novas linguagens e formas de ver a questão que lhes afeta.

Além das questões relacionados ao tecnicismo dos assuntos em pauta, há o desafio de conciliar a grande demanda de trabalho exigida aos conselheiros com a necessidade de estar sempre em contato com as bases. São muitas as pautas discutidas e o conselheiro se vê sobrecarregado com a quantidade de tarefas que o conselho exige. Alguns chegam a comentar que o excesso de tarefas pode comprometer o vínculo com representados. Um dos conselheiros afirma que um dos motivos pelo qual a organização que ele integra não concorreu a presidência do conselho, mesmo tendo apoio para a candidatura, foi o receio de o grande envolvimento com o conselho o afastar das bases do movimento.

O que ocorre é que como é um trabalho voluntário, muitos desses representantes apenas participam das assembleias e muitos acabam se doando mais ou menos de acordo com as possibilidades das entidades que representa. Então, o que ocorre é que muitas coisas poderiam ser mais aprofundadas, melhor discutidas e, portanto, melhor encaminhadas se houvesse uma participação maior. Mas é uma coisa muito complexa porque a gente também entende que isso tem que ser um trabalho voluntário, não pode ser remunerado porque senão acaba criando um vínculo das pessoas com a instituição pública, com o governo que não é o que nós queremos. Então, essa é que é a questão, Acho que nem

todos os representantes participam na profundidade que precisaria. - Conselheiro da Sociedade Civil

E o movimento ainda refletiu que se fossemos o presidente do CNAS, com as demandas que temos na base e com a responsabilidade que o presidente do conselho tem, o movimento perderia seu membro para o conselho. Que ele ia se ocupar muito com essa demanda de presidência, não ia ter como corresponder ao chamado do movimento. - Conselheiro da Sociedade Civil

A incompatibilidade entre a função de conselheiro e outras atividades ligadas à própria natureza da condição de representante talvez seja o maior dos problemas. Afinal, não se levanta a hipótese de dedicação exclusiva. Não se quer a profissionalização da representação. O que se busca são condições para o exercício da representação de maneira eficaz. Nesse sentido, aparentemente a estrutura logística e de secretariado parece ter contribuído positivamente, ao menos foi o que disseram conselheiros do CNAS e do CONSEA. De toda forma, o desafio de conciliar a dinâmica organizacional com o ritmo de funcionamento do conselho é algo que nos faz pensar se a demanda de atividades aos conselheiros é mesmo compatível. Longe de propor a remuneração dos conselheiros para que se dediquem mais à representação, o que levaria um distanciamento ainda maior com os representados, o que se pode é rever as competências dos conselhos para fortalecer a participação. .

Essa revisão das competências dos conselhos pode ser mais bem compreendida a partir de um argumento exposto em entrevista. De acordo com esse argumento, haveria um desafio ligado à própria natureza do conselho e às características das organizações que dele fazem parte. A dificuldade seria conciliar funções tão distintas como a vocalização de interesses e fiscalização no mesmo espaço participativo. Surge um questionamento sobre a forma de tornar efetiva a inclusão de sujeitos políticos no processo decisório, potencializando suas ações e a gestão pública participativa em si.

O princípio do controle social é um princípio básico dos conselhos, eles devem ter controle sobre as políticas, controle sobre a ação do gestor público, esse controle significa controle de orçamento, controle de gestão, controle de eficiência, qual a capacidade que esse conselheiro tem para exercer isso, conselheiro que a gente também quer que seja expressão de demanda de setores subalternos Ora, como esse conselheiro que é verbalizador de demanda subalterna pode ser ele o ator de controle social. (...) Existem interesses que tem que ser identificados, interesse legítimo. Onde que ele está? Esses interesses, parte também da função dos parceiros, é também abrir espaço para que atores que atuam de forma diferenciada possam estar presentes nos processos deliberativos. Além disso, há uma outra função de controle, além disso, há uma outra função de realização de demanda, essas várias funções são coerentes em si, o exercício delas traz tensão ou não? Parece que não traz, parece que é tudo sinônimo, tudo assim, mesma coisa, verbalizar interesse, localizar demanda, fazer controle social é tudo igual, são todas funções similares. Ora, por que as entidades ocupam ainda hoje o lugar dos usuários dentro do conselho de assistência social, por quê? Porque obviamente não é a mesma coisa expressar demanda e expressar seus interesses, obviamente não é e obviamente há

um engate aí. Quem tem mais poder obviamente ganha, inclusive nas conferências como na última e a gente analisa isso sem justificar esses conflitos. - Conselheiro do Governo

Dito de outra forma o questionamento e o desafio à eficácia expressos acima apontam para a revisão da finalidade dos conselhos. Seriam compatíveis as competências que hoje orientam os colegiados? A constituição de espaços para explicitação de demandas necessita de certa configuração que pode não ser a mesma no que tange à fiscalização da atividade de gestores públicos. Por exemplo, o espaço para a negociação de interesses é essencial quando falamos de um órgão que definirá prioridades de ação. Neste caso, um perfil de representação é pedido e uma dinâmica decisória é requerida. Já num órgão com função fiscalizadora ou reguladora o debate passa menos pelo convencimento e pela disputa e mais pelo estabelecimento e pela observância a marcos regulatórios e procedimentais, exigindo outro padrão de representação e de funcionamento para o colegiado. A demanda já explicitada é pela participação em ambos os tipos de processos decisórios.

Questões para aprofundar

Na busca por compreender a dinâmica representativa em instâncias participativas foram identificadas distintas visões a respeito do exercício da representação. Por um lado, se vêem representantes defendendo posições em dois pólos distintos, a saber: governo e sociedade. Por outro lado, a diversidade de projetos, tanto governamentais como sociais, torna a visão dicotômica insustentável indicando que a polarização ocorre mais pela afinidade a ideias, experiências e interesses do que pela pertença a um ou outro setor. A afinidade a projetos políticos aparece como guia para os posicionamentos nos conselhos, facilitando, inclusive, alianças entre representações de setores distintos. Ao mesmo tempo, a forma de articulação entre conselheiros, inclusive com reuniões preparatórias intra-setoriais, faz ressurgir a polarização inicialmente imaginada.

Constata-se também que o pertencimento a um ou outro grupo social é que autoriza certas organizações da sociedade civil a assumirem assentos nos conselhos, tendo em vista que a forma padrão de escolha de representantes nestes colegiados não inclui as pessoas representadas. A legitimidade da representação política não se dá pela eleição dos representados e sim pelo reconhecimento de outras organizações, sendo a eleição uma forma

de mediar a disputa pela legitimação. Portanto, o reconhecimento entre pares é o que torna legítima a presença de certo representante. Cabendo dizer que, mesmo tida por vezes como natural, a legitimação para a participação de uma organização em um conselho não é processo sem luta em que a inclusão é pacífica. Percebe-se, inclusive, questionamentos em torno da presença de certas instituições e da ausência de outras, situação atribuída algumas vezes à forma de escolha que pode estar privilegiando determinado perfil de representação.

Buscando os interesses representados nos conselhos, percebe-se que os representantes da sociedade falam em nome de um segmento social, de uma organização em particular ou da população em geral. Sendo que para além da visão delegativa em que posicionamentos pré-estabelecidos são defendidos, há nos espaços dos conselhos o exercício da representação com autonomia possibilitando que convergências sejam buscadas no decorrer do debate, forçando o reposicionamento constante. Por isso, quer em conselhos com eleições ou naqueles em que a escolha se dá por indicação, demanda-se o aprimoramento das regras da representação de modo a tornar mais legítimo os processos de seleção de representantes. Até porque as formas atuais podem estar a minimizar disputas e trazer ao debate apenas uma correlação de forças, consolidando a 'diversidade homogênea', ou mesmo cristalizando a representação de certos setores, o que acaba por afastar dos espaços participativos sujeitos políticos que poderiam contribuir com a pauta.

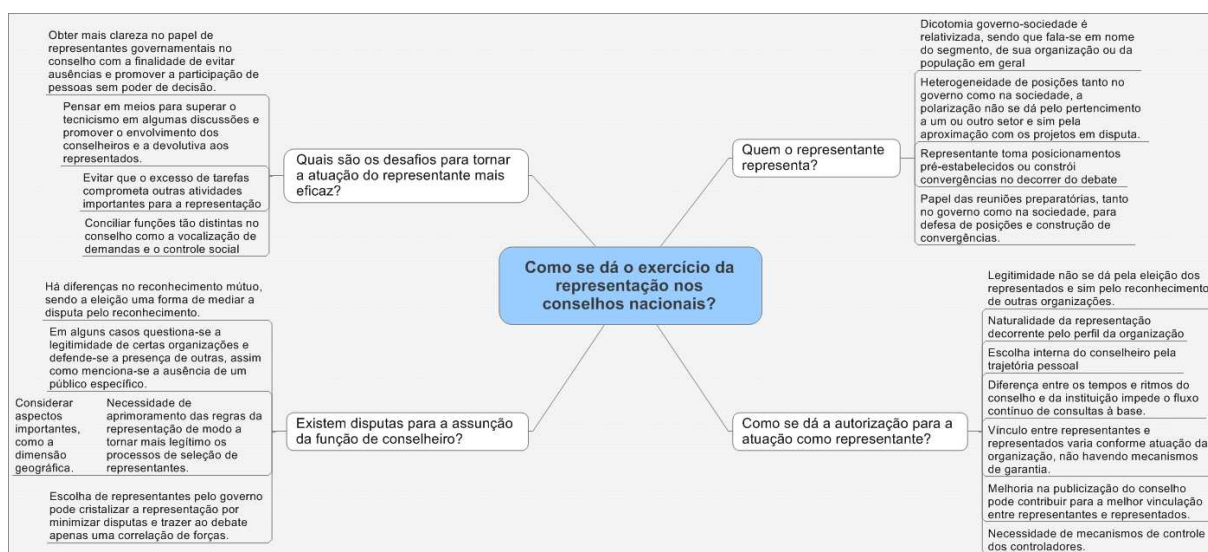
Além dos critérios para a participação nos processos de escolha de representantes, o próprio exercício da representação pode concentrar essa função em organizações com certo perfil, seja ideológico, seja sociopolítico, seja geográfico. Alguns conselheiros apontam que o excesso de demanda do conselho, desritmado do fluxo organizacional, compromete o exercício da representação, pois dificulta o acompanhamento das discussões e a devolutiva aos representados. Isso faz com que a participação no conselho seja desafiadora, inclusive pelo desnível de conhecimento entre conselheiros. Se o tecnicismo em algumas discussões dificulta o envolvimento dos conselheiros, quem dirá dos representados.

É notório que o vínculo entre representantes e representados varia conforme atuação de cada organização, não havendo mecanismos de garantia para esta vinculação ou mesmo condições institucionais que a possibilitem. Ao mesmo tempo, há clareza a respeito da necessidade de diminuir a distância entre representantes e representados. Isso, ao lado de processos de escolha mais inclusivos, ampliaria a legitimidade da representação. Ademais, permitiria o controle dos controladores, ou seja, a observância por parte dos representados da atuação de seus representantes. Vale ponderar sobre a capacidade da população representada

acompanhar a dinâmica dos conselheiros, tanto pela velocidade e volume de atividades como pelo debate, em certos casos, muito técnico. De toda forma, a publicização das atividades dos conselhos é uma necessidade apontada para a melhoria do funcionamento destes colegiados.

Contradições a respeito do papel dos conselheiros merecem reflexões, pois a tomada de consciência pelos conselheiros do papel desempenhado no colegiado, em particular quando se fala da representação governamental, poderia potencializar sua atuação e contribuir com o fortalecimento do espaço como instância decisória na gestão pública de determinada política. É justamente com questionamentos a respeito dessa natureza dos conselhos que a análise é finalizada quando é colocada em dúvida a capacidade destes órgãos em conciliar funções tão distintas como a vocalização de demandas e fiscalização.

Ao observar as práticas do exercício da representação em conselhos nacionais despontam inúmeros desafios para a efetivação destes colegiados como espaços participativos com dinâmica representativa. Àqueles que se interessam pelo exercício da representação política em instâncias participativas pode ser útil o mapa que segue com um esforço de síntese das principais reflexões feitas a partir do processo de análise das entrevistas, tomando por base as questões inicialmente apresentadas.



3.2.b. Interfaces

"É possível conselhos tão diferentes encontrar aquilo que é comum?": um olhar sobre a construção da Interface em Conselhos Nacionais

Anderson Rafael Nascimento⁷³

O que entendemos por interface

A criação e implantação dos conselhos de políticas públicas ocorreu após a promulgação da Constituição federal de 1988. Eles foram um dos instrumentos utilizados para romper com o padrão decisório que marcava o Estado brasileiro até então. Os atores da sociedade civil acreditavam nesses espaços no sentido de fortalecer a intervenção estatal com o intuito de garantir direitos. As diversas expressões desses direitos dialogam com o paradigma da universalização e da integralidade das políticas públicas.

Os atores da sociedade criam, também, na possibilidade de construir uma forma de atuação do Estado mais inclusiva, fruto da constituição de um interesse público que representasse a visão de diferentes setores da sociedade. Essas duas frentes, fortalecimento da intervenção estatal e construção do interesse público, são produtos históricos do período que influenciou a Constituição Federal, bem como fundamentou a criação das instâncias participativas. Ambas permitiriam que as ações do Estado fossem realizadas de maneira integral. Essa noção é uma busca permanente para a atuação das instâncias decisórias, no sentido de minimizar as contradições e tensões que existam na execução das ações públicas.

Esse conceito de integralidade é um desafio para pensar as políticas públicas e, por consequência, para compreender a regulação da vida em sociedade realizada pelo Estado. Essa noção, por sua vez, deve ser entendida em duas perspectivas que se complementam. A primeira busca como ideal a apreensão de forma integral da temática analisada. Para tanto, o campo de atuação da política pública abarca diferentes perspectivas que somadas podem chegar à riqueza necessária para a construção da ação do Estado. Essa é uma dimensão dialógica na qual os espaços públicos resolvem parte desse desafio, mas cabe a interligação com outros locais de discussão e espaços de conhecimento acerca do assunto para que novos aportes e outros saberes sejam incorporados.

73 Texto elaborado a partir das discussões internas da equipe do projeto "Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios", - Pólis e Inesc.

A outra dimensão diz respeito a execução e a coordenação das ações públicas, desenvolvidas tanto pelo Estado como por organizações da sociedade civil. Com esse fim, essas ações serão pautadas por uma lógica que vise uma relação harmoniosa e sinérgica em suas realizações. A gestão da política pública e as restrições materiais são realidades que dimensionam os limites dessa atuação. De tal modo que é necessário compreender a diversidade de instituições, bem como os recursos materiais para seu cumprimento.

As instâncias decisórias, imbuídas de tal desafio, farão de suas ações momentos para a compreensão dessas diferentes dimensões, já que criam condições de intercâmbio com outras formas de visão sobre o tema e decidem sobre as realidades materiais de execução das políticas públicas.

O desafio dos conselhos de políticas públicas está em ser um sistema diverso dos componentes que o formam. Um dos mecanismos possíveis para enfrentar tal desafio é a manutenção de uma constante interação com o seu meio ambiente. Portanto, a heterogeneidade interna, bem como a abertura para o intercâmbio são elementos que contribuem para a inovação no ambiente participativo dos Conselhos.

Entretanto, a consolidação desses mecanismos de participação da sociedade na gestão pública reproduziu o padrão de fragmentação e setorialização das políticas públicas brasileiras vigente até então. Esse fato é um dificultador para a articulação entre os diferentes setores de atuação do Estado, bem como para a compreensão do foco de atuação de cada política pública. O *modus operandis* das políticas públicas no Brasil é feito de forma fragmentada e, por vezes, contraditória. A quebra desse paradigma requer não só vontade política, mas também desenvolvimento técnico e capacidade operacional para o seu enfrentamento e sua realização. Em outras palavras, a construção de governança que responda a esse desafio ainda é uma pauta a ser enfrentada no Brasil.

Essa baixa articulação entre as diversas políticas públicas, como também entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), se reflete nas instâncias de controle social. Foram criados diversos conselhos (criança e adolescente, idosos, pessoa com deficiência, mulheres, juventude etc.) que discutem e pautam as políticas públicas e são transversais a elas. Observam-se, por sua vez, sobreposições de pautas, agendas e representação nesses espaços participativos. Isso coloca em xeque a efetividade dos espaços, já que suas decisões não são apropriadas pelas instâncias executoras. Mais de um Conselho pode deliberar sobre os mesmos objetos, pois na implementação das deliberações não são encontradas tensões e contradições entre os agentes operadores da política.

Além dessa dimensão técnica, necessária para a integração das políticas públicas, é imperativo que as instâncias decisórias percebam que os conteúdos analisados perpassam mais de um campo de conhecimento. Assim, a concepção de integralidade desafia essas instâncias desde o momento da apreensão dos problemas e da construção do interesse público, pois exige uma articulação entre diferentes saberes. A crença na democracia participativa partia desse pressuposto no intuito de trazer para a realidade decisória, além dos conhecedores dos temas, os beneficiários e usuários da política pública. A quebra do padrão autoritário de definição da política pública, citada no início, tem aqui o seu maior valor, já que as políticas públicas não serão monopólio de técnicos da administração pública.

Buscando como referencial o conceito de integralidade, o eixo de interface investiga a relação de Conselhos com outras instituições do Estado brasileiro. Problematisa, por exemplo, sua relação com outros conselhos e com conferências. Porém, mais do que isso, investiga quais são as interfaces que existem para a compreensão da temática, bem como as experiências concretas em que se criou articulação e sinergia.

Com o intuito de investigar essas dimensões, abordamos as seguintes questões:

1. Há pautas do seu conselho que coincidem com outros conselhos? Quais são os Conselhos e como esse tema foi tratado?
2. Existiram experiências de articulação entre o conselho que você faz parte e outros? Qual a sua avaliação sobre elas?
3. Você observa que há conflitos de legislação, resoluções ou entre deliberações de conselhos?
4. Quais os ministérios mais atuantes no Conselho? Como essa atuação contribui para a articulação entre as políticas?
5. Pensando sobre as conferências, como foi a atuação do Conselho no acompanhamento dos resultados das conferências (deliberações)?

Eixos de análise das entrevistas

As entrevistas realizadas contemplaram a discussão sobre a interface a partir de alguns pressupostos que se consolidaram em eixos de análise. Esses eixos auxiliaram desde na consolidação do instrumento de pesquisa e iluminaram o processo de leitura das entrevistas.

O primeiro eixo diz respeito à decisão da integração. Partiu-se do pressuposto, conforme foi apontado, que o Estado brasileiro atua de forma fragmentada e setorializada. Assim, a articulação e a interface supõem, dentre outras coisas, uma vontade política que abandone a maneira tradicional de pensar e executar a política pública e estabeleça um padrão harmônico de funcionamento.

Diante disso, a quantidade de experiências de integração, apesar de pequena, poderia exemplificar práticas e maneiras de construir uma política pública integrada. Desta forma, o eixo buscou conhecer como um Conselho, como uma instância nova no cenário governamental brasileiro, pode ser promotora dessa integração.

Essa realidade ilumina significados para a ação de integração. Esse é o segundo eixo de análise das entrevistas. Por meio dele, buscou-se compreender como essa interface é vista pelos conselheiros. Em outras palavras, a maneira como a política pública está construída pode ser um potencializador das práticas de interface. Por exemplo, o financiamento da política pública pode alimentar a construção de diálogo entre os conselhos de políticas públicas. Por sua vez, essa ação pode ser uma resposta para parâmetros burocráticos e normativos, mais do que, o ato de explorar as potencialidades do compartilhamento de saberes.

Outra compreensão da ação da interface, dessa vez como restrição, ocorre quando os conselhos em sua disputa por legitimidade acabam barganhando a manutenção dos espaços conquistados e não encontram disposição para abrir novas frentes de articulação.

O último eixo de análise diz respeito ao papel das conferências nas interfaces com os Conselhos. A compreensão da importância desses momentos já está dada. Por sua vez, saber quais são os reais impactos desses processos no dia-a-dia dessas instâncias participativas é algo ainda em aberto. Assim, questiona-se justamente sobre o papel das conferências e a apropriação de suas deliberações nos conselhos correlatos.

Esse último eixo permite esclarecer possíveis caminhos para o aprimoramento de sistemas participativos, já que a articulação entre conselhos e conferências deve ser algo orgânico. A ausência disto pode ser um dificultador da potência do conselho frente às outras instituições, já que esse não consegue se relacionar com instâncias que estão sob seu próprio interesse temático e procedimental.

Análise das entrevistas realizadas

Conforme foi assinalado, o universo de experiências concretas de interface ainda é pequeno diante da magnitude do número de conselhos e das áreas temáticas envolvidas. Em um cenário no qual as políticas públicas mostram-se fragmentadas, as ocorrências de relações e interfaces entre os conselhos indicam um amplo esforço no sentido de mudar a sistemática de funcionamento do Estado, buscando, por sua vez, a integralidade.

Entre os conselhos pesquisados é significativa a interface criada entre o Conselho Nacional de Assistência Social e o Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente quando da elaboração do Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o Sistema Nacional de Medidas Socioeducativas - SINASE.

Teve com criança e adolescente, eu acho que foi a melhor. Eu acho que foi um exemplo que a gente consegue começar a fazer resoluções conjuntas. Com todos os conflitos que possam existir o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária seria assinado pelos dois conselhos. Isso é um avanço. Isso é um avanço enorme. Quer dizer, houve uma discussão para dentro do nosso conselho, houve uma discussão para dentro do Conselho da Infância que também discuti, por sua vez, com a Secretaria de Direitos Humanos e com a nossa Secretaria. Foi trazendo novos elementos e ele é um divisor de águas. É possível fazer resoluções conjuntas. (Entrevistado do CNAS, representante do Governo)

... nós aprovamos conjuntamente resoluções que estão dentro da implantação de uma política, que podemos dizer não é um problema, não é uma questão só de discussão do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. A aprovação de Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária foi em uma assembléia conjunta, Conselho Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

Essa é uma realidade provocada por conta da forma como ambas as políticas públicas estão estruturadas. A Política Nacional de Assistência Social preconiza certas áreas de atuação como competências do Sistema Único de Assistência Social. Isso acontece, por exemplo, no caso da discussão do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo - SINASE, já que essa era uma temática de competência da assistência social, mas que não podia ser feita sem uma articulação com o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente. Por isso, cabe a um conselho transversal, como é o caso do CONANDA, a busca pela interface com outras áreas setoriais em que haja recursos vinculados.

... quando a Política Nacional de Assistência puxou para dentro dela a proteção, os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação, por exemplo, e colocou dentro da alta complexidade da Política Nacional da Assistência, isso virou um nó para quem estava na área da infância. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

A formação histórica das políticas públicas para a assistência social e para a criança e adolescente pode ser outro indicador para compreender essa proximidade. A primeira é uma política de proteção social, enquanto a segunda tem uma tradição de também estar nesse campo, apesar da necessidade de articular outras políticas de promoção social. Assim, para estruturar novos desenhos de políticas públicas é mais frequente envolver as políticas de intervenção para as situações de vulnerabilidade (proteção) do que pensar em um fluxo sistemático e permanente de garantia de direitos (promoção).

No entanto, se cobra muito mais da política de proteção do que da política de promoção social. Isso, às vezes, em alguns debates dos conselhos eu vejo uma cobrança muito maior da área de assistência social, ou das áreas de proteção social como saúde, assistência, transferência de renda, do que propriamente da educação, o que eu acho que há um desequilíbrio de cobranças. (Entrevistado do CONANDA, representante do Governo)

Esses dois conselhos tiveram por esses motivos uma integração muito forte nesses últimos anos, conforme alguns conselheiros citam,

A relação do CONANDA com o Conselho Nacional da Assistência é estreita, ela tem sido cada vez mais. Nessa última gestão a gente aprofundou bastante isso. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

... é nessa gestão que se iniciou a interlocução com o CONANDA, que foi o Plano Nacional que só vai ser depois publicado, aprovado oficialmente, na gestão seguinte, mas foi nessa gestão... a gente tinha uma comissão de trabalho conjunta, conselheiros do CONANDA vir para o CNAS, o CNAS fazer reunião no CONANDA e vice-versa. (Entrevistado do CNAS, representante da Sociedade Civil)

O que se verifica é uma articulação entre alguns conselhos, enquanto outros não estão contemplados no diálogo. Em suma, a riqueza dessas experiências de interface entre CONANDA e CNAS não foi ampliada com vistas a envolver outros conselhos.

... nós tivemos uma boa interface com o Conselho Nacional de Assistência Social, que lamentavelmente não conseguimos avançar muito com os outros Conselhos Nacionais a exemplo do conselho de saúde e conselho da educação. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

... respondi para ele, tem muito de assistência porque o conselho de assistência veio construir junto conosco. Então, o problema não é a forte

presença da assistência, o problema é a ausência da educação, da saúde.
(Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

Essa articulação ilustra potencialidades que uma ação de interface permite. Por outro lado, demonstra que essa boa prática não foi levada para outros temas.

Muito importante para a ação da interface é compreender de onde parte a iniciativa para que isso ocorra. Em linhas gerais, os entrevistados apontam que os Conselhos são provocadores dessa nova forma de intervenção. Para tanto, solicita-se que se saia do lugar comum da política pública, tanto do ponto de vista operacional, como dos conhecimentos necessários para compreender a diversidade que uma demanda suscita. Nota-se que, por vezes, o conselho pode fazer-se aberto para outros conteúdos que extrapolam o seu campo de conhecimento e de atuação.

As experiências de integração entre o CNAS e CONANDA foram motivadas a partir de diagnósticos que indicavam a necessidade de um enfrentamento articulado entre as duas áreas⁷⁴. Segundo alguns entrevistados, o CONANDA foi proativo para construir esses momentos de interface.

... da experiência que eu tenho de CONANDA, sempre foi o CONANDA que pautou, sempre foi o CONANDA que buscou essa articulação junto aos outros conselhos. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

... nós formatamos o plano nacional de proteção e defesa dos direitos da criança, também está dentro dessa mesma lógica, que o plano foi formatado a partir do CONANDA junto com Conselho Nacional de Assistência Social. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

Nesse sentido, os conselhos, ainda que pontualmente, tomam iniciativas no sentido de uma maior integração. Esse fato possibilita ampliar as formas de enxergar e enfrentar lacunas dentro da política pública.

... a demonstração concreta de que é possível conselhos tão diferentes, com representação, com ministério, com agendas próprias, com pautas próprias encontrar aquilo que é comum. (Entrevistado do CONANDA, representante sociedade civil)

⁷⁴ Estudo do IPEA sobre Abrigos, disponível em <http://www.ipea.gov.br/Destaques/abrigos/criancas.htm>

O Conselho Nacional de Assistência Social foi durante o período estudado pautado pela preocupação com a consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Esse é um processo fundamental para a consolidação de um sistema de proteção social no Brasil⁷⁵. Nessa construção ele enfrentou, dentre outras coisas, a maneira como a Assistência Social foi consolidada nesse país⁷⁶. Portanto, a ausência de iniciativas de interface do CNAS são explicadas pelo esforço que o conselho fazia no interior de sua própria área deliberativa, no sentido de criar um sistema próprio visando um funcionamento harmônico de suas instâncias de atuação.

A gente gostaria de se articular mais, estar mais próximo de outros conselhos, mas como a gente também está estruturando a assistência, estamos em um processo ainda em construção, então também tem muita coisa que a gente tem que ver para dentro, mas de alguma forma a gente já tem feito algumas coisas, mas a gente quer melhorar ainda mais essa relação com os conselhos. (Conselheiro CNAS, representante do Governo)

Com vistas à consolidação desse sistema, o CNAS passou a realizar visitas em outros conselhos levando ao conhecimento de outros atores e espaços decisórios o que acontecia no campo da assistência social no Brasil. Essa é uma ação importante, pois permite criar transparência e apropriação de outrem da temática técnica que o Conselho discute e que tenha interface com outras políticas públicas.

Nós íamos muito aos conselhos. Nós íamos muito assim, às vezes convidados e às vezes forçando: - Gente, olha, tem uma nova política. Vamos falar da política, da certificação. A gente visitou muito os conselhos, muito. (Conselheiro CNAS, representante do Governo)

Portanto, da experiência de interface fomentada entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente e o Conselho Nacional de Assistência Social surgem algumas “leituras” para a compreensão dessa integração. O primeiro desafio está no conhecimento sobre os interesses comuns entre os conselhos. Essa busca pode surgir de estudos diagnósticos que apontem para a intervenção compartilhada dos conselhos em

⁷⁵ Sistema que foi recentemente normatizado por meio da Lei 12.435/2011.

⁷⁶ “Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas” (grifos das autoras, COUTO, B. R; YAZBEK, M. C; RAICHELIS, R. A política nacional de Assistência Social e o SUAS: Apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R (Et. all) (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

temáticas comuns. No caso das experiências entre CNAS e CONANDA esse foi fator crucial para impulsionar a integração entre as áreas, pois foi a partir dessas pesquisas que se constatou a existência de problemas comuns e a necessidade de intervenção por meio das políticas públicas.

... Essa pesquisa foi fundamental para os dois conselhos se mexerem⁷⁷, o retrato de que não estava se fazendo nada realmente para a criança ter a convivência familiar. E aí foi interessante que foi um plano que não teve muita dificuldade política da promoção. Ele fluiu, sabe. Todos perceberam, governo, sociedade civil e os dois conselhos (Entrevistado do CONANDA, representante sociedade civil)

Uma iniciativa interessante é a criação de uma sistemática que permita monitorar indicadores a partir das temáticas trabalhadas. Nesse sentido, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional conseguiu criar um sistema de indicadores, ação feita com o envolvimento de outros conselhos sociais. Porém, essa é uma proposta bastante avançada e não houve a apropriação necessária para o seu prosseguimento.

Nós também trabalhamos junto com outros conselhos a construção de indicadores comuns, havia ainda uma escassez de indicadores, sobretudo no campo social naquele momento. Isso foi em torno de 2005 e se gerou alguma proposta, mas não houve capacidade de prosseguimento. Após algumas reuniões os conselhos começaram a se mostrar ausentes e o que ocorreu depois e agora nesse mandato que vai a partir de 2007 tem acordo, são contatos de conselhos não todos sentados na mesma mesa, mas conselhos que se consultam e que, inclusive, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar, a gente tem tido, por exemplo, presença em uma plenária do presidente do Conselho Nacional de Saúde, presença em outra plenária do Conselho da Assistência Social. (Entrevistado do CONSEA, representante da Sociedade Civil)

Outra maneira de criar interface diz respeito a uma forma mais procedimental, pois muitas vezes um conselho pede um parecer para outro, no sentido de balizar suas próprias discussões. Nesse caso não existe uma sistemática de um encontro ampliado, mas permite a crítica de outros saberes na compreensão da temática debatida.

O CNAS encaminhava a eles, pedia para que eles pudessem emitir um relatório, uma avaliação sobre o tema e voltava aquilo para o CNAS e aí seria avaliado. (Entrevistado do CNAS, representante da Sociedade Civil)

⁷⁷ Referência à pesquisa IPEA que foi citada anteriormente.

Segundo relatos dos conselheiros, uma forma de criar interface entre Conselhos pode ser o encontro entre um conselheiro de algum conselho nacional, que é especialista no assunto, com uma comissão do Conselho que está debatendo tal assunto. Aqui os conselheiros externos são chamados para dar a sua visão sobre a temática debatida. Com isso, além de sua posição pessoal, o conselheiro externo pode também trazer acúmulos do Conselho a que ele pertence. Essa é uma forma de ampliar a compreensão da temática, já que a analisa a partir de outras perspectivas.

A comissão de política é que fez esse diálogo, mais com o CONANDA. Então, a gente fazia reuniões, eles vinham e tal. Assim também quando vinha, por exemplo, tinha uma questão do idoso, aí vinha alguém do idoso para cá, dentro da comissão. (Entrevistado do CNAS, representante da Sociedade Civil)

Apesar do pequeno universo de experiências de interface mencionadas é possível perceber algumas motivações para que essa integração ocorra. A primeira diz respeito aos elementos relacionados ao desenho da política pública, já que em alguns casos a sistemática de financiamento faz com que alguns conselhos sejam envolvidos. Nesse caso, o Conselho Nacional de Assistência Social se beneficia, já que ele necessita ser enredado em algumas questões que lidam com o orçamento relacionado à proteção social.

E mais um problema, que política e financeiramente quem tinha força era a assistência. O orçamento da Secretaria Especial de Direitos Humanos na qual estavam alocadas as ações de defesa da criança era ínfimo dentro do governo federal. Quem tinha toda grana era o Conselho Nacional de Assistência Social. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

Outro fator que produz articulações entre o Conselho Nacional de Assistência Social e outros Conselhos diz respeito ao credenciamento de instituições do campo assistencial. Esse foi um dos fatores que propiciou a articulação entre os conselhos para a construção do Plano de Convivência Familiar e Comunitária já que as instituições de acolhimento deveriam ter inscrição e registro nos Conselhos de Assistência Social.

Por outro lado, existe outra forma de integração que está no campo das discussões e compreensão do universo trabalhado. O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem boas experiências nesse sentido, mas isso também é fruto de seu posicionamento dentro do governo federal, por ser um conselho caro ao projeto político dos últimos mandatos.

Em suma, esse Conselho se vale da riqueza que a articulação proporciona já que ela permite amplificar as lentes de análise do problema. Nesse sentido é interessante destacar a visão de um de seus conselheiros quando cita que

A articulação potencializa a capacidade de proposição e a capacidade de impor suas deliberações. (Entrevistado do CONSEA, representante da Sociedade Civil)

Desta maneira, é importante destacar o reconhecimento que os conselheiros fazem sobre certa equiparação em termos de saberes quando existe a experiência de integração entre os conselhos. Essa ação é valorizada, pois permite diminuir campos de disputas entre as diferentes áreas de atuação do Estado.

Há pautas do CONSEA que coincidem e que ele faz questão que sejam trabalhadas em conjunto. Por exemplo, a ideia básica do Plano Safra nasceu dentro do CONSEA já em 2003. Então, o CONSEA gosta sempre de trabalhar no início do ano em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. Porque quem foca o Plano Safra é o MDA, não é o CONSEA. Mas, uma palavra do CONSEA em relação ao Plano Safra tem influência, tem peso, tem significado. (Entrevistado do CONSEA, representante da Sociedade Civil)

O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional é outro conselho com caráter transversal, pois sua política articula diferentes áreas de atuação e saberes. Ele também criou momentos de integração com o Conselho Nacional de Assistência Social. Entretanto, dado o seu desenho e a prioridade programática que ele personificava, foi além desse e envolveu diferentes conselhos.

Então não há propriamente uma estratégia definida, organizada. Não houve um calendário definido de ações e de encontros, reuniões, de debates que foram discutidos, mas houve algumas iniciativas tanto do Conselho da Assistência quanto do CONSEA de realizar atividades conjuntas. Então, tanto na reunião do Conselho Nacional da Assistência Social, o CONSEA foi convidado, quanto em Conselhos como o Conselho de Saúde, o CONANDA, com temas específicos. (Entrevistado do CONSEA, representante do Governo)

Esse trecho demarca a articulação entre os Conselhos, mas nota-se nesses e em outros espaços de integração criados, que tais experiências são pontuais e circunscritas no tempo. Isso pode também ser visto em outras experiências citadas pelos outros conselhos em foco.

Não é que não exista, mas são casos muito pontuais, muito pontuais mesmo. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

... elas são articulações positivas, mas ainda são muito incipientes
...(Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

Por exemplo, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional participou junto com outros conselhos de uma grande reunião, mas isso não foi apropriado como uma sistemática permanente.

... na outra gestão do CONSEA foi feita uma grande reunião com todos os conselhos juntos, de políticas sociais. Levaram os conselhos para uma grande reunião no SESC em São Paulo e essa reunião nós recebemos uma análise, o CONSEA. A gente enviou uma proposta. Saber qual era as semelhanças. O que a gente esperava dos conselhos. Foi muito interessante, porque isso criou um certo hábito para a gente. Então, nós temos convidado outros conselhos para participar. O Conselho da Pessoa Deficiente participou de uma das nossas reuniões agora, a gente convida o pessoal do Conselho da Saúde... (Entrevistado do CONSEA, representante da Sociedade Civil)

Não houve um aproveitamento da energia inicialmente despendida para promover a integração. Após a realização do objetivo inicial, motivador para a integração, cada agente envolvido voltou para o seu próprio espaço.

... uma vez nós estávamos numa reunião do conselho de assistência social, nós fizemos uma iniciativa que foi interessante, um café da manhã, na verdade uma reunião, que a gente criou um fórum dos conselhos, quer dizer, tínhamos um ou dois representantes de cada conselho e fizemos esse café da manhã mais de interação, de integração entre os conselhos, quer dizer, um dos problemas que a gente tem, exatamente, que acaba havendo uma disputa. (Entrevistado do CONANDA, representante do Governo)

Esse trecho demonstra a temporalidade das ações seja por ausência de outros conselhos, ou mesmo pela disputa em torno de assuntos comuns. Essa disputa vai além dos conflitos internos ao conselho, mas relaciona-se com a disputa por parcelas dos recursos públicos, principalmente, o orçamento. Aspecto que extrapola a dinâmica interna do conselho, fato que será tratado no eixo “conflito e pactuação”, mas chega a uma competitividade entre Conselhos.

... um dos problemas que a gente tem, exatamente, é que acaba havendo uma disputa. Eu vou dar um exemplo só, um exemplo que é bem típico, a disputa das políticas públicas em relação a orçamento, como o orçamento é limitado há uma disputa do orçamento e acaba, na prática, acontecendo uma certa disputa entre os conselhos em relação ao orçamento público. (Entrevistado CONANDA, representante do Governo)

Até o momento procurou-se demonstrar, a partir das entrevistas realizadas, os elementos que são potencializadores da ação de construção de interface entre os conselhos. Em contraponto, existem outras temáticas que perpassam a realidade dos conselhos e dificultam a interface.

Uma primeira restrição diz respeito ao conhecimento necessário para o debate nos espaços dos Conselhos, fato que se amplifica quando lidamos com políticas públicas distintas. Sob essa ótica, a intersetorialidade e, conseqüentemente, a interface tornam-se algo de difícil construção. Alguns entrevistados lamentam a inexistência de uma sistemática permanente de articulação entre os conselhos.

... está se reconstruindo essa articulação, aí isso eu acho que é uma fragilidade, eu acho que já deveria existir um Conselho dos Conselhos que pudesse, inclusive, otimizar mais essas iniciativas que são comuns. Veja, por exemplo, a gente vai agora discutir propostas para o PPA, que é o Plano Plurianual, que tem essa perspectiva de discutir a estratégia para os próximos 4 anos. Quais são as questões sociais estratégicas? Se tivesse um Conselho dos Conselhos, você poderia afunilar e vir com muito mais força nas suas proposições, mas os conselhos atuam ainda de uma maneira muito fragmentada. (Entrevistado do CONSEA, representante Sociedade Civil)

O entendimento sobre o papel do Estado, bem como da atuação de cada política pública também aparece de maneira distinta para os conselheiros. Isso demonstra as diferentes percepções dos membros de cada conselho, mas também a visão que os Conselhos têm sobre o campo de atuação dos outros.

... teve problema sim, problema de diálogo, problema de entendimento na construção do SINASE, que não foi nessa gestão passada, mas na medida que você acompanha a implantação do SINASE, o diálogo da organização, operacionalização, os marcos de referencia internos dos dois conselhos. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

Tem muitos conselhos, por exemplo, conselhos que entendem que o Bolsa Família é uma coisa assistencial, que tem uma compreensão equivocada do tema. (Entrevistado do CONSEA, representante da Sociedade Civil)

Porque o erro do conselho às vezes você diz assim olha: - O conselho X fez uma resolução contrária ao conselho Y. Aí alguém pode dizer assim: - Ah, mas então os conselhos não estão entendendo muito bem o que devem fazer, não estão cumprindo seu papel. Não, pelo contrário, os conselhos são espaços no qual sentam governo e sociedade civil. Então eles são reflexos das demandas desses atores. Eles nada mais fazem do que traduzir o entendimento desses atores do que deve acontecer na sua esfera de atuação, na sua política. Então quando isso ocorre, não foi por um erro do controle social, foi por uma concepção dada da política a partir daqueles atores. (Entrevistado do CNAS, representante da Sociedade Civil)

Os conselhos têm uma dinâmica muito intensa. Sem contar que alguns tinham competências de inscrição e registro de instituições e ações cartoriais, como era o caso do CNAS. Isso gera na rotina dos conselhos ações quase operacionais, fazendo com que a visão de uma estruturação da política de maneira coordenada fique em segundo plano. Em suma, a atribulada agenda interna de cada conselho acaba minando o ambiente para o compartilhamento.

... os conselhos, na minha opinião, ainda são muito burocráticos e portanto eles não sabem dar um tratamento para isso. Isso vira algo extraexpediente. Como eles estão sempre afogados na agenda, isso vira menos importante, entendeu? Parece que tem um tratamento mais formal, é essa a linguagem que lamentavelmente a maioria dos conselhos entende, a linguagem da burocracia... é uma pena. Então, citando aqui, por exemplo, o Conselho da Assistência Social, o Conselho da Saúde, são conselhos altamente burocratizados, na minha opinião. Muito. (Entrevistado do CONSEA, representante Sociedade Civil)

Por outro lado, e como reflexo disso, não há uma sistemática de troca e compartilhamento de informações e agendas. Isso se expressa no desconhecimento sobre o que cada conselho está debatendo. Ou seja, a ausência de um mecanismo de publicização gera dificuldade para a integração.

Para essa questão da interface, a gente não conhece as pautas dos outros conselhos. Então, a primeira coisa para mim é, por que as pautas não são publicizadas? Qual é a agenda do conselho de segurança alimentar? Qual é as prioridades da saúde? Qual é a agenda? O que está em discussão? A gente não conhece o que está sendo discutido nos conselhos, quais são as suas prioridades. (Entrevistado do CNAS, representante Sociedade Civil)

Aliado a isso está a dificuldade de compreender o papel da União, logo dos conselhos nacionais em traçarem diretrizes para as políticas públicas. A interface e a articulação quando

pautadas pela lógica territorial permitem, segundo alguns entrevistados, uma maior delimitação e compreensão das temáticas.

... numa prática muito incipiente, porque é muito difícil a intersectoridade e a interface, até porque ela só acontece de fato lá no território
...(Entrevistado do CONSEA, representante da Governo)

Não foram mencionados mecanismos estatais que facilitem essa integração. Portanto, ainda parece existir uma carência de instrumentos de acompanhamento governamental que estimule a interface entre Conselhos. Caberia ao governo, e aos seus representantes, estimular essa integração.

... o conselho não pode existir sem a participação do governo. Senão nós estamos falando para nós mesmos da sociedade. Então é fundamental essa participação. Essa é uma questão muito sensível porque o governo não pode se desinteressar do conselho. O CONSEA ele está sendo muito bem sucedido nesse aspecto, porque ele tem conseguido gerar o interesse do governo. (Entrevistado do CONSEA, representante da Sociedade Civil)

Isso não é um ponto consensual, pois alguns conselheiros entendem que essa deveria ser uma ação dos próprios conselhos, como atualmente é.

... a gente precisa também trabalhar essa articulação via conselhos e a gente não conseguiu ainda fazer isso. A gente até tenta, mas ainda não conseguimos não. Então acho que a gente tem que ainda aprimorar muito esse diálogo interconselhos. E tem que ser um diálogo, tem que ser a partir dos conselhos, o governo está tentando fazer isso agora através da Secretaria de Governo, mas eu acho que essa iniciativa para ela ser forte mesmo, ela precisa partir dos próprios conselhos. O governo pode ser até mediador, mas a iniciativa tem que partir dos conselhos. (Entrevistado do CONANDA, representante Sociedade Civil)

Ainda que não exista essa articulação, o governo pode ser um agente facilitador para essa integração. Isso tem relação com a capacitação dos conselheiros governamentais para estimular a integração, mas também tem ligação com a estrutura que o governo disponibiliza para apoio ao Conselho.

Anteriormente, o CONANDA tinha uma vida institucional muito atribulada, uma estrutura muito debilitada, enfim, um organismo que não tinha estrutura para funcionar, para atender a missão dele. Depois disso então deu uma melhorada e aí cabia, cabe ainda hoje à Secretaria de Estado de

Direitos Humanos. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

O relato do representante revela um avanço quanto à estruturação dos Conselhos. No trecho destacado dois cenários são vistos, um primeiro no qual a secretaria ainda era algo incipiente e pouco valorizada e outro com alguma estrutura. Nessa evolução existe um ganho do ponto de vista da atuação do próprio conselho, bem como da articulação intra-governo, promovida por essas secretarias. Esse item chama atenção para a importância da estrutura institucional de apoio ao Conselho. Além disso, outro aspecto associado à estrutura disponibilizada em prol do Conselho diz respeito à secretária executiva.

No quesito interface, um conselheiro destaca o benefício de ter secretarias executivas interadas. Isso evita que existam, por exemplo, conflitos do ponto de vista normativo.

não que eu me lembre (de conselhos diferentes terem publicado resoluções conflitantes), não nesse meio tempo, até porque as secretarias executivas desses conselhos se falam muito, se conversam muito, é um setor muito bem articulado, muito bem trabalhado que evita isso. (Entrevistado do CNAS, representante do Governo)

Além das secretarias executivas que desenvolvem seu papel, dos conselheiros governamentais espera-se uma função importante na ação de interface entre os conselhos. Um dos desafios é institucionalizar a participação dos agentes governamentais no sentido de impessoalizar o ato de representar o governo no Conselho.

... depende muito da pessoa às vezes de estar participando, a pessoa do planejamento, da compreensão que tem do tema ou pelo menos da disposição de aprender o tema... (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

Outro aspecto diz respeito à criação de uma sistemática que permita aos conselheiros governamentais compartilhar informações. Essa é uma prática que ainda ocorre pouco. Nesse sentido, uma experiência que pode ser destacada, mesmo que ainda informal, é a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social. Esse ministério criou um mecanismo, com base em tecnologia que permite aos seus conselheiros compartilharem as informações dos Conselhos em que esse ministério tem assento.

... as coisas que são mais assim sem grandes mudanças, mais discussão do dia a dia, porque o ministério tem representação em mil conselhos

colegiados. Então [devido a isso] foi desenvolvido um sistema no MDS que, para que a secretaria executiva possa ter mais ágil essa gestão. Então sempre se coloca no sistema os pontos de pauta, coisas finalizadas, coisas novas, documentos, anexos. A gente tem um sistema no MDS em que se coloca todas essas questões, porque tem uma área que coordena todo esse tipo de representações. (Entrevistado do CONANDA, representante do Governo)

Dessa forma, destacou-se algumas ações que o governo pode realizar no sentido de aprimorar a sua representação e ampliar a interface entre as diferentes áreas e os conselhos. Daqui apreende-se que a condição para o exercício da função dos Conselheiros é fundamental aperfeiçoar a representação e a interface.

O conselheiro chega lá, as coisas estão preparadas, ele tem subsídio, então tem uma estruturação para a função do conselheiro que eu acho que é o outro lado dessa história do cartorial, mas que o CNAS é bastante estruturado. (Entrevistado do CNAS, representante da Sociedade Civil)

Uma última questão que foi citada pelos entrevistados diz respeito à integração entre as instâncias participativas e as instituições da democracia representativa. Os conselheiros apontam que essa integração é essencial para a defesa das políticas públicas em relação ao interesse público e ao tema debatido. Por sua vez, essa integração ainda merece uma maior efetividade por parte dos Conselhos e dos Conselheiros. Isso demonstra a conhecida tensão entre as instituições da democracia participativa e da democracia representativa.

... nas três gestões que eu participei não era frequente, mas em temas polêmicos nós íamos na comissão falar com o parlamentar, com o relator de um projeto ou outro . (Entrevistado do CNAS, representante da Sociedade Civil)

Um dos aspectos explorados na discussão da interface foi a relação entre as conferências e os conselhos. Ou seja, buscou-se compreender como era construída a interface entre os diferentes momentos dos processos participativos de uma mesma política pública. Essa preocupação surgiu como resultado da pesquisa exploratória feita a partir de entrevistas realizadas com conselheiros de diferentes conselhos nacionais. Naquele momento notou-se que os entrevistados lidavam com a conferência como algo à parte da realidade do Conselho.

No que se refere a essa questão, o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional tem criado uma sistemática rica no sentido de aproveitar os resultados e os

debates das conferências. Nesse caso, as conferências são realizadas a cada quatro anos e no intervalo de 2 anos são realizadas as chamadas “Conferência mais dois”.

... o CONSEA criou uma prática de fazer como fosse uma conferência intermediária só de acompanhamento, que se chama segunda conferência mais dois ou terceira conferência mais dois, onde se faz um balanço daquilo que foi realizado dentro das deliberações da conferência. A última, que foi a terceira conferência mais dois, foi extremamente produtiva porque o governo se mobilizou e fez um quadro bastante detalhado daquilo que havia sido realizado nesse período, reconhecendo o que não foi realizado e apontando o que tinha sido realizado, inclusive, trazendo um conjunto grande de dados, se tornando um documento muito importante para o CONSEA na sua disposição da política nacional. (Entrevistado do CONSEA, representante da Sociedade Civil)

Os outros conselhos em foco ainda carecem de uma estratégia para o aprofundamento da discussão dos resultados das conferências, apesar de já terem aprimorado, e muito, a incorporação dos resultados das conferências. Tudo indica que a conferência tem ganhos do ponto de vista de mobilização social, mas os seus resultados estão distantes do processo decisório e do cotidiano dos conselhos.

... as decisões dessas conferências, porque todas elas são deliberativas também, as decisões dessas conferências não passam de papel morto, porque elas voltam para o seu campo, seja lá em que ente federado ela esteja e ela não tem vazão e não tem quem incida sobre isso. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

Outra dificuldade que os representantes apontam diz respeito à incapacidade que o Conselho tem em demonstrar como as deliberações foram implementadas. Isso tem associação com o caráter amplo das deliberações, mas vai além, pois dificulta o processo de controle social por parte dos participantes das Conferências. Em suma, isso pode ser um desmotivador para novas participações, pois ao final não é possível conhecer o que a participação na conferência acarretou.

... isso é um outro ponto negativo do próprio conselho. Estar acompanhando isso, porque não tem perna, não tem condição. Isso é um trabalho que tem que ser feito, tem que ser feito um trabalho que depois você pode dar continuidade e você pode colher resultados. (Entrevistado do CNAS, representante da Sociedade Civil)

Além dos resultados das conferências, o maior benefício é o processo que esses eventos desencadeiam. Destaca-se, nesse sentido, a riqueza que o processo de mobilização propicia.

... as conferências da criança sempre tiveram poder de mobilização grande. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

as conferências elas são instrumentos de mobilização e de formação excepcional de quadros políticos que vem desde os municípios. Um processo de conferência nos coloca para discutir as questões complexas da política pública, pessoas que estão nas suas localidades, nos seus municípios e que são obrigadas a pensar nas suas questões não somente como questões locais, mas questões de um âmbito muito mais amplo e abrangente. Então o processo de formação é formidável, como mobilizam milhares e milhares de pessoas, se forem somar todas as conferências, conferências mobilizam milhões de pessoas, é um processo na intensidade que está sendo feita no Brasil, é de extraordinário poder de formação política, provavelmente nós vamos ter melhores condições de avaliar isso dentro de alguns anos. (Entrevistado do CONSEA, representante da Sociedade Civil)

Por sua vez, não desmerecendo a importância do processo de mobilização, ainda é escassa a avaliação sobre o aprendizado político que a conferência pode gerar. Aqui ainda carece de um ciclo em que o participante saiba do porquê de sua deliberação e como que ela foi implementada (e se foi implementada).

... eu diria, como espaço de mobilização tem sido importante, de mobilização. Agora como espaço de aprendizado político, muito pouco, muito pouco. (Entrevistado do CONANDA, representante da Sociedade Civil)

Os resultados das conferências são as deliberações. Por meio delas é possível conhecer temáticas que pautam a discussão para a busca do interesse público. As deliberações ainda carecem de um aprimoramento para que possam ser apropriadas nas práticas dos conselhos. Elas, em linhas gerais, são amplas e abrangentes abarcando uma grande dimensão da política pública. Isso dificulta o processo de prestação de contas, pois em alguns casos são difíceis de serem mensuradas.

... eu entendo que fica um número enorme de deliberações e como eu disse na minha leitura pelo menos, um pouco repetitivas, um pouco genéricas, que não dá o rumo certo. (Entrevistado do CONANDA, representante do Governo)

... da 1ª até a 7ª você vai ver o seguinte, que da 1ª conferência até a 4ª a gente tinha tipos de deliberação que eram muito mais palavras de ordem: - vamos acabar com a pobreza, vamos tirar as crianças da rua. Era muito mais palavras de ordem do que necessariamente deliberação que tenha resolutividade do ponto de vista prático. A partir da 4ª conferência, com SUAS, com plano decenal que é um plano de metas e tal, o caráter da deliberação começa mudar, não que as pessoas deixaram de falar as palavras de ordem, mas a gente começa ter deliberação mais concreta, as pessoas começam deliberar coisas que são visíveis. Você consegue visualizar a operação delas praticamente, porque você em metas para cumprir, você coloca no tempo e no espaço as metas a serem cumpridas. (Entrevistado do CNAS, representante do Governo)

Propostas para ampliação da interface

Essa pesquisa tem por objetivo contribuir, junto a outras redes, fóruns, movimentos e ONGs hoje aglutinados na Plataforma da Reforma do Sistema Político, para uma análise crítica da democracia participativa no Brasil e para traçar propostas concretas para o seu avanço. Nesse sentido, além da dimensão avaliativa que foi retratada até o momento, a pesquisa visa prospectar possíveis caminhos no sentido de aprofundar a democracia participativa, assim como subsidiar seu debate na plataforma citada.

As falas dos entrevistados contribuem para mapear alguns desafios dos espaços participativos no governo federal e indicam possíveis mecanismos para a integração que podem sanar lacunas encontradas. As respostas dos entrevistados iluminam propostas para a ampliação da interface entre os Conselhos.

Os resultados do estudo apontam aspectos potencializadores e dificultadores da interface. A seguir encontram-se esquemas interpretativos que sistematizam os elementos demonstrados anteriormente.

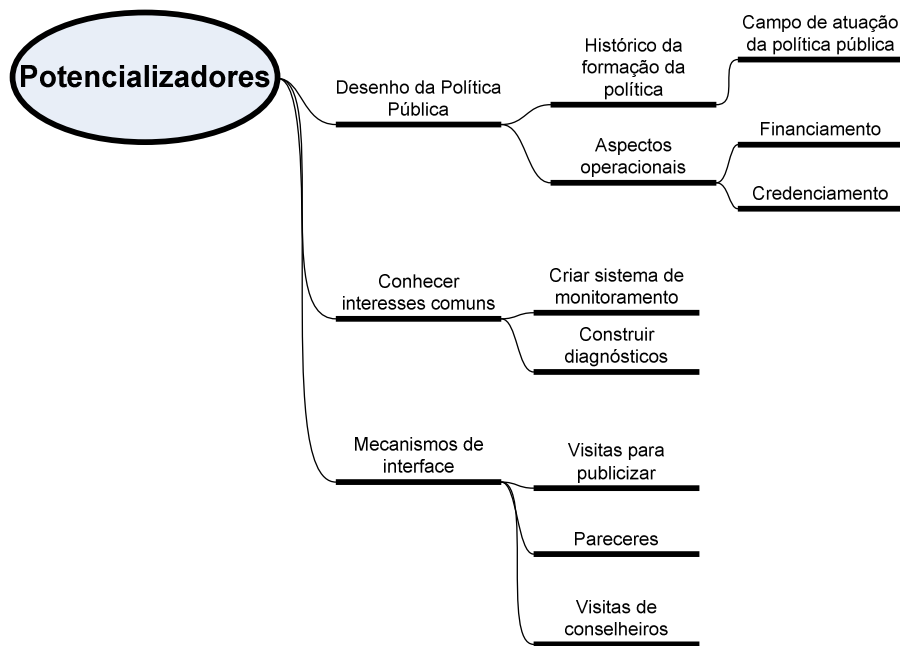


Figura 23 - Aspectos potencializadores da Interface

Esses são elementos denominados potencializadores e foram compreendidos a partir das experiências concretas de integração entre os Conselhos. Todavia, por conta desse campo ainda carecer de um número maior de práticas, tais mecanismos podem ser ampliados a partir da criatividade e inovação na construção de novas formas de interface. Aqui se inicia o desafio do intercâmbio dos Conselhos com o seu “meio ambiente”, já que permite realizar ações a partir das peculiaridades de cada relação. Portanto, esses elementos são mecanismos que auxiliam a leitura do real, mas não devem limitar a atuação vindoura, nem serem tratados como modelos idealizados.

Em linhas gerais, essas experiências demonstram a formação de mecanismos que revelam os campos de atuação de cada política pública, no sentido de proporcionar práticas e espaços para a integração entre as políticas públicas. Tanto o desenho da política pública e seus parâmetros institucionais, quanto os mecanismos de avaliação e diagnóstico auxiliam essa empreitada, já que apontam as divergências entre os diferentes mecanismos de atuação do Estado. Indicam também direitos que estão sendo violados por conta de um descompasso na ação do Estado. Portanto, esses aspectos impulsionam os Conselhos na busca da integralidade em sua ação decisória.

Esse quadro leva a pensar nos avanços conquistados. Aproveitando de tal realidade, desdobra-se desses elementos, a indicação de criar mecanismos de monitoramento que permitam visualizar essas zonas de encontro entre as políticas públicas, ou seja, criar

indicadores de avaliação. Esses demonstrativos permitiriam um exercício de encontro e corresponsabilização entre as políticas públicas e, conseqüentemente, entre os seus conselhos. Aqui, o exercício de controle social se ampliaria incorporando o monitoramento das metas compartilhadas.

Por meio desses mecanismos também seria possível compreender os pontos de encontros entre as políticas públicas e as áreas de vulnerabilidade fato que auxilia na construção de uma visão escalonada, facilitando a integralidade. Assim, a sinergia entre os diferentes atores que interagem com a política pública é algo que potencializa a ação do Estado e a garantia de direitos.

Por sua vez, a fragmentação das políticas públicas ainda é um desafio para esse exercício integrador. A construção de mecanismos governamentais articuladores permitem que as instâncias de controle social visualizem a atuação de cada área, suas lacunas e, conseqüentemente, exerçam de forma mais efetiva a cobrança de responsabilidades para garantir direitos.

Uma das indicações recorrente nas entrevistas diz respeito à criação de um conselho que permita integrar todos os demais. Essa é uma ação que demanda um mecanismo governamental específico, pois requer a elaboração de uma estratégia que abra a possibilidade de decisões mais integradoras. Assim, entende-se que cabe ao governo uma responsabilidade por essa integração, desde o ponto de vista da criação de um mecanismo específico que potencialize e sistematize as interfaces criadas e não perca as energias gastas inicialmente. Em outras palavras, é imperativo que o governo tenha uma política definida e transparente para o acompanhamento dos conselhos.

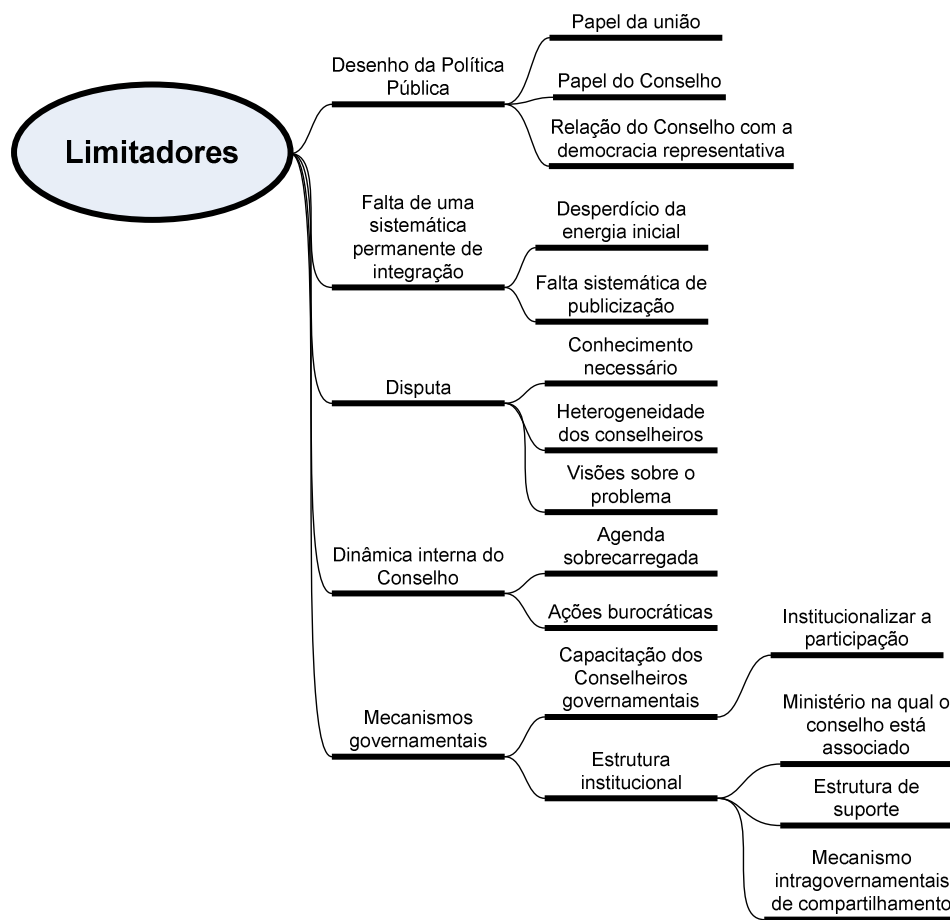


Figura 24 - Aspectos limitadores da Interface

Na figura acima são visualizados os elementos limitadores da ação de interface citados nas entrevistas. Esses elementos estão articulados em cinco grandes blocos que se desdobram em outros elementos.

O primeiro bloco, desenho da política pública, é um contraponto ao aspecto potencializador citado anteriormente. Ainda é de difícil precisão o papel dos conselhos nacionais que deliberam sobre políticas públicas de abrangência nacional no contexto federativo brasileiro. Como alguns entrevistados citam, a integração entre as políticas públicas é mais facilmente visualizada no território.

O segundo bloco diz respeito a algo que já foi citado nessas considerações finais. Refere-se a pontualidade das ações de integração, já que as experiências retratadas foram aspectos pontuais e que não houve uma continuidade. Assim, é necessário que sejam criados momentos de encontros para que exista essa integração. Além desses aspectos citados, é importante trazer nesse contexto a necessidade de uma maior transparência das informações e temas debatidos nos conselhos. Por exemplo, publicizar pautas, atas e resoluções de

maneira fácil para outros conselhos é uma ação imprescindível para encontrar espaços de interação.

O bloco chamado de disputa é algo pensado entre diferentes conselhos. Os recursos públicos são constantemente disputados pelos Conselhos, mas ocorre a disputa também em torno da construção do conhecimento sobre determinada temática. Em suma, verifica-se que a visão sobre determinada política pública difere entre os atores que compõem os diferentes conselhos. Portanto, criar espaços de debate sobre essas diferenças permite uma equalização do ponto de vista dos saberes o que pode contribuir para a diminuição das tensões interconselhos e a construção de um interesse público que incorpore as diferentes visões e não seja somente resposta da diversidade que o Conselho representa em si.

Para uma maior integração, as dinâmicas internas dos Conselhos não podem ser elementos limitadores. Ocorre que, por muitas vezes, os Conselhos são atropelados por sua própria dinâmica e pela exigência de respostas. Esse é um grande desafio, já que é necessário que isso seja vencido para que a energia seja potencializada em outras ações, como, por exemplo, a busca pela integração.

Por fim, o governo poderia facilitar a integração investindo em processos de formação continuada das pessoas que o representam, bem como nos desenhos institucionais para fomentar a discussão e integração. Nesse bloco de questões também são encontradas a viabilização de estrutura para suporte ao Conselho, como por exemplo, a secretaria executiva dos Conselhos.

Importante, por sua vez, é destacar que essa ação de formação continuada é algo importante também para os conselheiros da sociedade civil, pois a partir disso, é possível equalizar o nível de conhecimento no interior do Conselho.

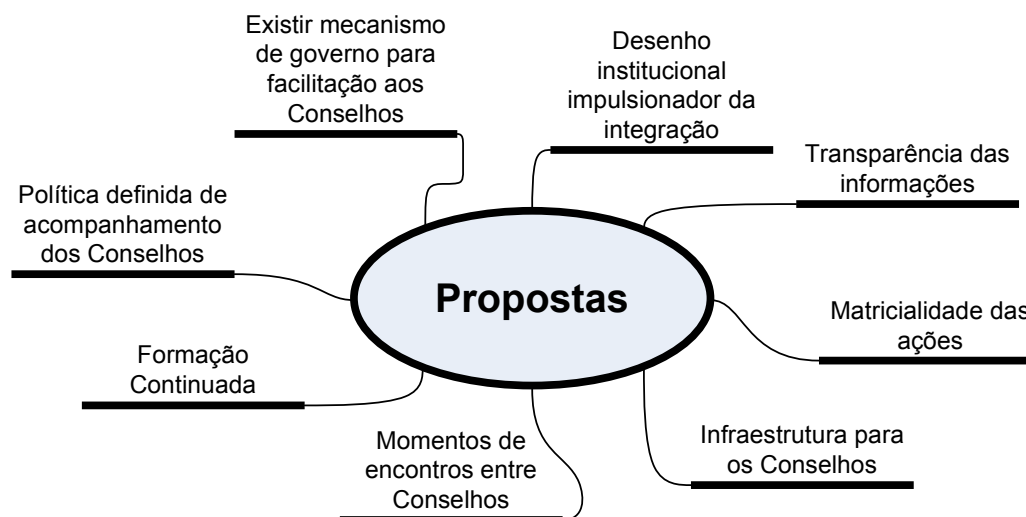


Figura 25 – Síntese das propostas

O conceito de integralidade é apresentado, nesse texto, como um metaconceito, pois enfrenta a realidade fragmentada das políticas públicas do ponto de vista técnico e reflexivo. Esse enfrentamento se dá na medida em que busca aliar o fortalecimento da ação do Estado com a ampliação dos atores para definição do interesse público. Os conselhos são um grande avanço no cenário democrático brasileiro já que incluem diferentes visões sobre a temática debatida e, como consequência, quebram o viés tecnocrático que orientava a ação do Estado. Por sua vez, os conselhos não se bastam em si, carecem de uma constante interação com o seu “meio ambiente”, e, conseqüentemente, com outras instituições em seu entorno.

Assim, o tema da interface, e também da integralidade, é um desafio para o Estado brasileiro. Os Conselhos exercem um papel importante para legitimar essas ações e buscar mecanismos reais de integração. Os desafios são grandes, mas a evolução é palpável. Com a interface, o significado de controle social se amplia, já que envolve novos e diferentes atores no acompanhamento dos avanços alcançados pelas políticas públicas. Assim, conforme alguns entrevistados apontam, a articulação potencializa a capacidade de proposição e a capacidade de impor as deliberações, e conseqüentemente fortalece os Conselhos e valoriza a participação social.

Referências

IPEA. O direito à convivência familiar e comunitária: os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. disponível em <http://www.ipea.gov.br/Destaques/abrigos/criancas.htm>

COUTO, B. R; YAZBEK, M. C; RAICHELIS, R. A política nacional de Assistência Social e o SUAS: Apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In: COUTO, B. R (Et. all) (Orgs). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: Uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez Editora, 2010.

3.2.c. Conflitos e Pactuações

As dinâmicas conselhistas de conflito e distensão: percepções, tendências e riscos.

José Eduardo León Szwako⁷⁸

Passadas mais de duas décadas desde a promulgação da Constituição de 1988, a participação institucionalizada cresce no mesmo ritmo e dimensão em que crescem os questionamentos dos seus alcances por parte de um conjunto de atores historicamente ligado à defesa da democracia participativa. Na esteira da conquista da participação e em paralelo a seu questionamento, não foram poucos os atores sociais que passaram a se utilizar dos espaços e órgãos participativos para se fazer imprimir em âmbito social e político. Os sentidos, os sujeitos e as práticas da participação hoje são múltiplos e ambivalentes: se um segmento de atores e redes da sociedade civil vê nos chamados espaços participativos – nomeadamente, os Orçamentos Participativos, as Conferências e os Conselhos Gestores – uma oportunidade de transformar o padrão decisório predominante, outras vozes vêm questionando profundamente se e em que medida tais espaços se constituíram como locais de partilha efetiva de poder entre atores civis e governamentais. Seja como for, a via de luta direcionada para a participação institucionalizada surge como mais uma estratégia que, ao lado de outras formas e níveis de mobilização, tende a enriquecer o repertório político desses atores. O interesse pelos recentes rumos dos canais institucionais de participação e deliberação se alastra e alinha uma miríade de sujeitos e organizações, seja nas próprias agências estatais, em organizações civis, nas universidades ou em vários outros espaços. Em que medida tais espaços aumentaram a capacidade de vocalização e inclusão de atores subalternos? Como se dão as alianças feitas e desfeitas entre governos, partidos e entre as próprias representações da sociedade? Como se relacionam nesses canais novas vozes e velhas práticas? Como se dão novos modos de representação nesses canais e como a representação tradicional (partidário-eleitoral) se relaciona com essas novidades? Essas questões renovam a agenda política e levantam a questão das potencialidades e limites da participação da sociedade civil nesses canais: afinal, o quanto avançamos na democratização das políticas e do Estado brasileiro a partir da instauração dessa ‘esfera participativa’ (CORNWALL & COELHO, 2007)?

⁷⁸ Texto elaborado a partir das discussões internas da equipe do projeto “Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios”, Pólis e Inesc, e com apoio do bolsista Rafael Gustavo de Souza.

Este texto não responde estas perguntas, mas fornece pistas significativas dos avanços, caminhos e limites que vêm marcando o aprofundamento institucional das experiências participativas recentes no país. Nosso trabalho tem o objetivo de analisar as dinâmicas de conflito e de consenso tal como desenroladas em três conselhos gestores de âmbito federal – o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente (CONANDA), e o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA). Quais são os tipos de interesse e de conflitos aí envolvidos? Como os atores constroem suas estratégias? Qual é o papel da afinidade entre representantes civis e governamentais nas dinâmicas conflituosas? Como e em quais espaços o conflito é gestado nesses conselhos? De olho em questões como essas, nosso propósito é menos inquirir a especificidade de cada conselho investigado, e mais entender como algumas lógicas, dinâmicas e tendências conflituosas atravessam conselhos distintos, mas com lógicas e práticas não tão distantes. Antes de responder àquelas questões, uma pergunta cara a qualquer versão de democracia participativa se impõe: há espaço para os conflitos nos conselhos?

Tal como a análise das entrevistas com os conselheiros do CONSEA, CONANDA e CNAS nos permite observar, a lógica conselhistas dá vez e vazão ao conflito⁷⁹. Em primeiro lugar, ele se encarna em contendas ao redor do *modus operandi* conselhistas, bem como em torno dos recursos aí em jogo. Esse tipo de disputa é mais facilmente identificável naqueles momentos nos quais os atores disputam legitimamente pelo orçamento e por fundos públicos. Em segundo lugar, os conselhos têm se tornado palcos de embate entre amplos projetos políticos, ou seja, entre grupos orientados por visões de mundo não somente distintas, mas altamente conflitantes. No contexto mais recente, grupos com trajetórias paralelas se cruzam e se reencontram nos conselhos e, desde posições institucionais distintas, seja a partir do Estado ou da sociedade civil, compartilham projetos cujas raízes remontam àquele período pré-1988. Esse cenário soa ideal: as demandas sociais finalmente encontrando respaldo na institucionalidade. No entanto, à medida que o compartilhamento de projetos não se traduz em resultados efetivos, esse cenário logo se desfaz e, para complicar, traz em si o risco de obscurecer os conflitos e de confundir os papéis aí em jogo.

Por fim, na terceira parte do texto, tratamos das estratégias pelas quais os representantes entrevistados negociam e alcançam o consenso, apontando para onde este último vem se deslocando. Em quantidade e qualidade, a análise das percepções dos atores evidencia aquilo que denominamos de tendência de ‘distensão antecipatória’, isto é, o

⁷⁹Sem qualquer pretensão de crítica, a expressão ‘lógica conselhistas’ designa apenas o padrão tendencialmente estável (reproduzido nas e pelas relações entre representantes civis e governamentais entrevistados) e relativamente comum ou semelhante a diferentes conselhos.

deslocamento atualmente sofrido pela construção do consenso. Do mesmo modo que a dinâmica de projetos compartilhados, essa tendência também traz riscos, não tanto para a natureza conflituosa dos conselhos, mas antes para a paridade e a publicidade neles. Talvez essas lógicas e tendências da dinâmica conflituosa conselheira não coadunem com os ideais mais virtuosos que muitos gostariam de ver na democracia participativa. No entanto, além de conter pistas significativas dos recentes rumos da institucionalização da e na esfera participativa, elas oferecem a pesquisadores e militantes uma visualização dos obstáculos que rondam, ou mesmo minam, a participação.

O conflito como dinâmica na relação sociedade civil e Estado

A análise das entrevistas frente à dimensão do conflito-pactuação apresenta uma rica variação da posição dos atores, bem como da dinâmica interna de cada conselho. *“Na área da assistência social”, diz uma gestora do Conanda, “como essa área é uma de um ministério [específico], a negociação passa a ser com um ministério (...), só um ministério cuida daquilo. Agora, no caso da criança e do adolescente, não é só um ministério que cuida. Então, a negociação é mais complexa, os conflitos tendem a ser maiores nesse sentido porque ela é mais complexa para integrar as políticas, compatibilizá-las”*. Quer dizer, com históricos de surgimento e desenvolvimento distintos, com áreas de políticas públicas e movimentos sociais de trajetórias específicas, os resultados das entrevistas sugerem particularidades na prática participativa em cada conselho.

Entretanto, é possível identificar também dinâmicas que perpassam os conselhos e práticas correlatas de articulação de interesses e comportamento dos atores envolvidos. Nas décadas de 1980 e 1990 do século passado, parte significativa dos pesquisadores e militantes da participação pressupunha que os vetores pró e anti-democratização eram essencialmente dados e delineados: enquanto a sociedade civil era vista com virtuosa e intrinsecamente democrática, sendo que à maquinaria político-estatal restava o papel maligno de reprodutora das práticas autoritárias. Em parte, esta visão explicou os processos participativos no momento de abertura democrática e retomada das instituições político-democráticas. Porém, o desenrolar da construção democrática e das experiências participativas como os OPs e Conselhos Gestores tornou mais complexa a compreensão da atuação dos atores nesses espaços.

As entrevistas realizadas sugerem que o conflito atravessa Estado e sociedade civil e rompem com a visão monolítica de ambas as instâncias. A atuação do governo oscila entre momentos de divisão e atuação em frentes e proposta diferentes, para outros momentos de atuação coesa e conjunta. A seguinte passagem relata a divisão do governo: *“por várias vezes os representantes governamentais se manifestaram nem sempre com uma posição coletiva do campo do governo, mas às vezes com posições inclusive diferentes, de representantes nos órgãos federais”*. Já os relatos de articulação interna ao governo apontaram para momentos de encaminhamento de pautas prioritárias do governo.

Este perfil oscilante foi mais evidenciado na sociedade civil. Isso é facilmente compreensível se reconhecermos a natureza altamente plural desta e se reconhecermos a miríade de atores sociais que trazem para as arenas participativas seus interesses, projetos e perspectivas. No dizer de uma representante civil, *“a sociedade civil tende a se dividir muito, não é um bloco coeso por causa dos diversos interesses que estão em jogo, muitos interesses, porque os projetos que acabam sendo financiados, eles tem que passar também por uma deliberação do Conanda”*; e segue, *“também contamos conflito no nosso próprio bloco [de atores civis], conflito justamente que vai de encontro a interesses institucionais ou a interesses individuais”*.

Contudo, os atores civis se unem em diversos contextos. Além da concorrência de interesses e demandas que atravessa o campo da sociedade civil, outro elemento que aparece nas entrevistas é a articulação dos conselheiros em espaços como os fóruns, por exemplo, nos quais as entidades se reúnem para debater as pautas da área e encaminhamento de posições conjuntas. Na fala de um gestor,

se for uma proposta [governamental] muito aquém daquilo que a sociedade [organizada] entendeu como necessário que o governo cumpra, a sociedade reage de uma forma mais radical, vamos chamar assim, mais crítica. E eu acho que é isso, que na medida em que o governo se distancia muito daquilo que a sociedade, pelo menos a hegemonia da sociedade pensa e luta, evidentemente que os conflitos vão ser maiores.

Essa percepção se repete na fala de outra gestora, que diz,

eles [os atores civis] fazem isso maravilhosamente bem: eles fecham questão. Toda reunião do CONANDA, eles têm o fórum, Fórum Nacional da Criança e Adolescente, e tem o CONANDA, à noite (na véspera da reunião do Conselho) eles se reúnem, discutem, é gente do Brasil inteiro pra se reunir, para não gastar dinheiro, eles trabalham muito principalmente pra colocar, ‘queremos colocar fulano em tal posição’, discutem, quando eles chegam no conselho, eles chegam fechados.

Na última parte do texto, veremos como e para onde têm se deslocado essas estratégias de articulação do consenso entre os atores civis na lógica conselhistas. Por ora, basta notar que a tomada de posição dos representantes, civis ou governamentais, está condicionada e atravessada por diversos elementos como, por exemplo, o tema em debate, a existência ou não de articulação prévia às reuniões dos conselhos, e um intrincado processo de negociação de interesses e demandas. A seguinte fala de um representante civil do Conanda dá uma pista da complexidade dos fatores envolvidos na construção das posições tomadas dentro do espaço conselhistas:

não existe uma rotina de pauta da sociedade civil no CONANDA (...). A grande maioria das pautas da sociedade civil foi elaborada coletivamente com o conjunto da sociedade civil, seja numa reunião do fórum ou de fóruns mais ampliados. Aí você pode pegar [por exemplo] a redução da idade penal, e todas questões que vêm envolvendo, (...) ou seja, temas mais sutis que vêm da sociedade, que geralmente um grupo ou outro, mesmo não estando no CONANDA, pauta os conselheiros que estão [lá], [isso se dá] através do fórum ou através de encontro com os próprios conselheiros, pauta e a gente leva isso. Mas não há uma metodologia de construção de pauta da sociedade civil, quer dizer, hoje é importante e [é algo] que a gente vai esgotar essa discussão em comum. [Mas] Essa não é uma metodologia do CONANDA, acho que está por vir.

Com todos esses elementos em tela, é possível ver que a prática participativa não obedece a uma mecânica de ajustamento de posições de acordo com um só fator explicativo, seja ele a origem da representação ou outro. A participação parece seguir, antes, uma lógica não-linear, em constante movimento, na qual as chances de sucesso dos atores civis no sentido de fazer imprimir suas convicções e interesses nos resultados da deliberação conselhistas variam, dentre outros fatores, em função do encaixe entre interesses civis e governamentais. Mas, certamente não são poucas as situações de desencaixe que levam potencialmente à paralisação conselhistas: *“Faltava articulação”*, diz um representante civil, *“pois às vezes governo e sociedade se fechavam em suas posições, sendo que o espaço do conselho é para debate e negociação em benefício do usuário”*. Como veremos adiante, o aprendizado e aprofundamento institucionais não apenas têm marcado recentemente as experiências conselhistas, como vêm também remodelando as tensões e os encaixes existentes entre representantes governamentais e civis.

Explicitado este aspecto do conflito que perpassa e complexifica a compreensão da participação nos Conselhos Gestores, passemos agora para a discussão sobre em que termos se dá o conflito.

Disputas de cunho organizacional: perfil normativo e infraestrutura conselhistas

As entrevistas sugerem que as interações nos conselhos geram três tipos de disputa ou tensão: primeiramente, aquelas controvérsias de cunho organizacional a respeito das regras operantes nos Conselhos; em segundo lugar, as demandas advindas de atores cujos interesses giram, por exemplo, ao redor do acesso a recursos e a posições de prestadores de serviço ou em torno à aprovação de projetos; e, por fim, os embates entre diferentes grupos e seus projetos políticos, seus valores e crenças que, no limite, sinalizam disputas entre modelos de sociedade e de Estado.

Sobre as regras e procedimentos operantes nos Conselhos, os entrevistados ressaltam principalmente dois aspectos: o caráter consultivo ou deliberativo e a infraestrutura de funcionamento das atividades conselhistas. Para compreender esses quesitos, é necessário lembrar algumas características particulares dos conselhos. O debate sobre ser consultivo ou deliberativo é mais presente no Consea. O CNAS e Conanda têm sua origem na vinculação conquistada pela Constituição de 1988. Já o Consea foi extinto nos anos 90 e recriado no governo Lula da Silva e com isso mais passível de reinventar suas regras. Contudo, as reflexões dos entrevistados do Consea não operam a partir da dicotomia deliberativo-consultivo. Recriado como um espaço consultivo, as falas de seus representantes ressaltam o funcionamento concreto do conselho:

o Consea tem uma norma: ele busca no conselho tirar aconselhamento à Presidência da República. Então, por aí, ele não é de decisões (...) Então, ele [o Consea] não é deliberativo, ele é de pareceres e recomendações;

...é um conselho que conseguiu e conquistou um espaço político importante, de ser respeitado. É um conselho que se ele chamar um ministro, o ministro veio, que o presidente do conselho é recebido pelos ministros para debater questões de suas pastas.

Implícito nessas falas está o fato de que, a partir do perfil normativo de dado conselho, isto é, sua natureza consultiva ou deliberativa, não é possível depreender seu alcance, suas possibilidades e capacidades de atuação e articulação. *“Embora seja consultivo”*, diz uma representante civil, *“[o Consea] se empoderou e teve ações de caráter decisivas e definitivas, portanto deliberativas”*. Dessa forma, a capacidade conselhistas de pautar a política e o debate públicos junto ao governo não precisa e tampouco deve ser entendida somente em função da

norma legal que rege dado conselho. Outros depoimentos reforçam essa ideia de que o par deliberativo-consultivo não explica a força e a efetividade conselhistas:

No meu ponto de vista, sendo um conselho deliberativo, ele tem mais força legal na política, (...) mas ele [o Consea] quer continuar sendo conselho com objetivo de aconselhamento à Presidência [da República] pelo menos por enquanto (...). Então em alguns momentos eu debati isso com eles, mas nós sempre debatemos num nível muito bom, de liberdade, de troca mesmo, responsabilidade, maturidade, então nunca tivemos nenhum conflito assim [grande].

Outro aspecto ligado ao desenho propriamente organizacional recorrente nas falas dos conselheiros diz respeito à capacidade logística e ao impacto desta sobre o funcionamento concreto dos conselhos. Nesse ponto em particular, as queixas sobre a infraestrutura física disponível (a existência ou não de uma secretaria executiva, por exemplo), bem como o assessoramento técnico aparecem como pontos que potenciam, limitam ou (im)possibilitam a ação dos conselheiros:

O CONANDA tem um problema pois é um conselho que demandaria muito trabalho e tem uma secretaria executiva muito enxuta, muito pequena, é assim, na parte administrativa. Às vezes questões que geram sérios problemas que é simplesmente por isso, precisaria ter um corpo técnico maior. Tem uma estrutura muito enxuta, pequena, então ficou um pouco sobrecarregada e não dá conta de tudo.

... a gente tem uma dificuldade muito grande de infraestrutura, infraestrutura o que, pessoal mesmo dentro do CONANDA, muitas vezes a gente faz os encaminhamentos e, por pequena que ela seja, não dá conta de encaminhar tudo o que foi deliberado. A gente tem, como a gente trabalha com comissões, comissões de trabalho dentro do CONANDA, nem todas as comissões têm um assessor técnico, para poder fazer esses encaminhamentos.

Orçamento, isenções e serviços: o (legítimo) papel dos interesses 'corporativos' na esfera participativa

Tal como assinalam boa parte dos conselheiros entrevistados, uma das maiores fontes de tensão e de polarização entre atores civis e governamentais está no orçamento público destinado ao gasto com as políticas de cada área. Devido a seus formatos institucionais, este tipo de conflito é mais frequente e perceptível nos casos do Conselho Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional do Direito da Criança e do Adolescente. *“Tem uma coisa que está conflitiva, sei que é muito conflitiva, é a discussão do orçamento”* – essa fala de uma representante civil ressoa em vários outros depoimentos. *“[O conselho] é um espaço de*

disputa, é um espaço de conflito e o orçamento talvez seja o principal aspecto”, diz um gestor, endossado por outros representantes, que dizem: *“na hora de você fazer o orçamento, [se] não garante orçamento necessário para toda criança na escola, mas [você] bota um superávit primário maior para pagamento dos juros da dívida, isso dá em conflito”*; e ainda *“o que mais foi monitorado era a questão do orçamento”*. A seguinte fala de um representante do CNAS resume bem essa fonte de tensão:

tem uma luta histórica na assistência que é a questão do orçamento e também tem uma bandeira de luta de que o orçamento da assistência tem que ser 5% do orçamento da seguridade social. Isso é uma bandeira no sentido de ter uma rubrica como tem na educação, como tem na saúde e tal. Então, nós temos que aprovar o orçamento. Então, todo o momento de peça orçamentária é muito tenso com o governo. (...) A gente [da sociedade civil] tem que brigar pelo orçamento efetivo em serviços, (...) o orçamento sempre foi um tema bastante disputado porque, em geral, o orçamento da assistência vem bastante cortado.

Ao lado das reivindicações pela parte que cabe, ou deveria caber, aos conselhos no bolo orçamentário, a questão da certificação das chamadas 'entidades filantrópicas' no Conselho Nacional de Assistência Social também acirra os ânimos e as indisposições conselhistas. A alta conflitividade advinda das medidas e sujeitos das certificações perpassa diversos depoimentos: esse foi um tema *“que inclusive abriu feridas políticas grandes”*; *“o que era problemático efetivamente na época era a relação com a certificação e aí [nesse tema] os embates eram muito efetivos”*. Embora essas percepções digam respeito a uma função não mais desempenhada pelo CNAS⁸⁰, os depoimentos acerca da certificação mostram, mesmo que de maneira indireta, as múltiplas formas pelas quais os atores com interesses particulares são vistos, especialmente mas não exclusivamente, pelos gestores estatais. Por um lado, existe um tipo de percepção que tende a moralizar, senão mesmo deslegitimar, a atuação de atores como entidades privadas nos espaços participativos: *“há conflitos”*, assegura um gestor, *“quando o governo percebe que algum representante da sociedade civil tenta defender interesses particularistas, mas essa situação praticamente acabou com o fim da certificação”*. A nosso ver, a expressão 'interesses particularistas' configura uma forma de desqualificação desse tipo de interesse, como se almejar a certificação e trazer publicamente tal interesse para a arena conselhistas não fosse legítimo ou, pior, como se fosse algo menos legítimo que outros interesses. Para este mesmo sentido aponta o questionamento de um ex-conselheiro: *“Quem são as entidades que estão no conselho? Elas representam de fato quem?”*, e ele próprio

⁸⁰

Veja-se Lei 12.201/2009.

responde, *“é uma representação muito mais de interesses corporativos, [mais] de interesses de entidades A, B ou C do que você olhar o todo”*. E, para arrematar, no dizer de uma representante civil: *“normalmente os temas conflituosos são aqueles que envolvem interesses diretos das ONGs, das organizações que se dizem parceiras do Estado”*.

Por outro lado, na contramão desse tipo de percepção pejorativa dos interesses privados, outros conselheiros civis e governamentais não retiram a legitimidade da atuação de fundações, ONGs e de outras entidades que prestam serviços a públicos muito variados, na disputa por recursos em jogo nos espaços participativos. A fala de uma ex-gestora é clara neste sentido: *“Havia uma compreensão do governo, (...) uma visão na estratégia do governo de que essas isenções deveriam ser mais claramente associadas a um retorno dessas entidades de dar oferta de vagas tanto na [área específica] quanto [em outra área]”*. Segundo seu depoimento, a ida de um Ministro a tal conselho em defesa de um programa que implicava recursos públicos e atores privados, gerou um 'debate caloroso, mas o conselho aprovou uma nota de apoio' ao programa ali defendido. Ela fornece esse exemplo de programa com fins comparativos:

acho que o próprio debate da política nacional de assistência também contribui para isso quando a gente começou discutir que efetivamente entidades de assistência social deveriam estar acolhidas dentro da política nacional de assistência dentro do SUAS. Mas que esse acolhimento não era um acolhimento declaratório, ele deveria estar acompanhando de uma participação efetiva tanto no serviço ofertado quanto na sua qualidade quanto principalmente na alocação do público beneficiário.

Essas são apenas duas formas de deslocar ou de posicionar os interesses que disputam recursos, ou seja, o acesso a recursos, na esfera participativa. E, a julgar pelos desenvolvimentos institucionais recentes da participação institucionalizada, a acusação de que um ou outro grupo de atores é 'corporativo' ou 'particularista' pouco ou nada ajuda para a democratização de políticas públicas. Tal como este último depoimento permite observar, a regulamentação não meramente 'declaratória' das organizações interessadas em isenções ou na prestação de serviços pode ter efeitos importantes, não somente para a qualificação dessa participação, mas também para o reconhecimento do caráter legítimo da vocalização de demandas 'corporativas'.

Os interesses de entidades privadas em âmbito conselhistas levantam também a discussão a respeito da representação por eles exercida e em nome de quem ela se exerce. “[Um] conflito estava na representação dos usuários”, diz um ex-conselheiro civil, que segue, *“tinham entidades que representavam os usuários, mas outras que não estavam nem aí com os*

interesses de fato do usuário, mas lidavam com os interesses de empresas que fazem atendimento aos usuários". Embora os dilemas ligados à representação do segmento dos usuários sejam melhor explorados em outro capítulo⁸¹, vale a pena apontar para dois condicionantes que, contra a subrepresentação e o falseamento da representação, podem operar como legitimadores dos interesses 'corporativos': estes condicionantes seriam a publicização de tais interesses e a possibilidade de controle sobre eles, ambas entendidas como condição de suas existência e permanência legítimas nas arenas participativas. "Ora" – questiona enfaticamente um gestor – *"por que as entidades ocupam ainda hoje o lugar dos usuários dentro do conselho de assistência social, por quê?"*. Mais do que responder essa questão, o que nos interessa é tomar esse questionamento como pista do desafio a ser encarado por aqueles grupos privados interessados em acessar recursos públicos⁸².

A seguinte fala resume adequadamente algumas das faces desse tipo de conflito desenrolado a partir dos interesses privados em jogo nos conselhos: *"o maior conflito que presenciei foi muito ligado a esses interesses que priorizarmos dentro da aprovação de projetos no fundo, que fosse a linha assistencial ou a linha educativa"*. Com efeito, esse depoimento abre terreno para nosso próximo tópico, pois ele permite entrever como os confrontos travados ao redor de recursos, não raro, aparecem ligados, a distintas 'linhas', quer dizer, ligados à evocação e à defesa da atuação do Estado e da sociedade civil empreendidas por grupos que diferem não apenas em seus interesses, mas também em seus projetos políticos – passemos então a eles.

As disputas conselhistas e o compartilhamento de projetos políticos

Ao lado dessa inescapável e, a nosso ver, legítima luta por recursos que marca a dinâmica conselhista, outro tipo igualmente importante de disputa pode ser visto nos embates travados nas arenas dos conselhos entre projetos políticos distintos e, não raro, antagônicos. Em sua acepção mais analítica, o termo projeto político designa as matrizes com base nas

⁸¹ Veja-se, neste relatório, 'Práticas e desafios no exercício da representação política em conselhos nacionais'.

⁸² Vale observar que as fontes de tensão ao redor da legitimidade dos interesses das entidades prestadoras de serviço, bem como o questionamento acerca da ocupação do assento do segmento dos usuários, ultrapassam em muito o âmbito do Conanda e do CNAS. Ao falar do Conselho Nacional de Saúde, R. SCHEVISBISKI observa que, "a paridade [no CNS] foi mantida (50% usuários, 50% demais segmentos [...]), embora a forma como a mesma foi estabelecida tenha gerado dúvidas quanto à legitimidade com que os interesses das diversas entidades estão representados em cada segmento"(2007, p.59).

quais os atores sociais e políticos orientam e justificam suas práticas. Essas matrizes são compostas “de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade” (DAGNINO, 2002, p.282). Expressões dessa disputa entre projetos atravessam a lógica implícita nas falas dos atores, por exemplo:

quando nós fomos aprovar o [Sistema], [tinham] algumas partes, por exemplo, sobre a responsabilidade da execução das medidas sócio-educativas em meio fechado. Então isso foi conflituoso porque parte dos conselheiros tinha a leitura que a execução das medidas sócio-educativas em meio fechado é de responsabilidade de execução do Estado e não de instituições da sociedade civil.

Sem qualquer pretensão de adentrar no campo substantivo de debate, essa citação é belo exemplo de como os chamados ‘projetos políticos’ operam como matriz para a ação dos atores na realidade e para a interpretação dela. Ora, posicionar-se a respeito de quem deve ser o sujeito responsável pela ‘execução de medidas sócio-educativas em meio fechado’ não é uma tomada de posição arbitrária ou circunstancialmente arranjada – a fala de um representante governamental é bastante clara quanto a isso: *“a gente não está lá [no conselho] assim solto, quer dizer, você tem um projeto [lá]”*. Mais especificamente, os conselheiros civis e governamentais do CONANDA tinham que debater e deliberar sobre partes do sistema e deliberar sobre o exercício de cerceamento das liberdades. Dar conta dessa questão exige respostas que ganham sentido dentro de uma matriz mais ampla composta por ‘representações do que deve ser a vida em sociedade’, o que neste caso quer dizer, representações de socialização, de família, de sujeito, de responsabilidade, de liberdade e mesmo de intimidade.

Em conselhos nos quais pesa a luta por recursos, *“a sociedade civil tende a se dividir muito”*, diz um gestor, *“ela não é um bloco coeso por causa dos diversos interesses que estão em jogo”*. De modo instigante, o papel desempenhado pelos projetos políticos na dinâmica conselhistas é mais facilmente observável naquele conjunto de temas que tocam simultaneamente em questões socialmente muito delicadas e nas chances de acesso aos recursos estatais por parte dos interesses privados. As próximas falas são exemplos deste tipo cruzado de disputa entre projetos e por recursos.

Uma questão que se coloca (...) é a questão do papel do Estado e das ONGs na oferta de serviços (...). Na minha leitura, houve assim, durante muito [tempo], se discutiu muito essa questão.

Normalmente os temas conflituosos são aqueles que envolvem interesses diretos das (...) organizações que se dizem parceiras do estado (...) Do CONANDA, [o tema principal que gerou

mais conflito] foi se podia ou não as entidades fazerem a gestão das unidades de internação, (...) [algumas instituições] defendiam que acautelamento de adolescentes, assim como prisões, [é] papel do Estado.

Tudo o que envolvia a filantropia, o certificado era envolto de tensão. Do ponto de vista das entidades do campo filantrópico era na linha de flexibilizar cada vez mais e o governo [na linha] de querer tornar mais rigoroso.

Além de evidenciar a centralidade ocupada pelos interesses particulares nas disputas conselhistas, essas falas mostram que diferentes projetos políticos veiculam diferentes concepções de Estado, de qual deve ser, segundo determinado projeto, o papel do Estado – *“você tem, por exemplo, um debate de construção de tamanho do Estado”,* diz uma representante civil, *“até onde vai o papel do Estado, até onde vai o papel da sociedade civil”*. Esse conjunto de trechos permite observar também a natureza heterogênea da sociedade civil com assento nos conselhos. Longe de ser um bloco homogêneo, os atores civis se organizam e se rotulam em função de ‘campos’, não raro, altamente conflituosos: o ‘campo filantrópico’, o ‘campo progressista’ são algumas das categorias que perpassam as entrevistas. A esses diferentes ‘campos’ correspondem diferentes defesas de qual deve ser o alcance do Estado.

Esse conjunto de citações elucida igualmente o caráter transversal dos projetos políticos. No espelho da heterogeneidade dos interesses de diferentes grupos, os projetos políticos são transversais pois atravessam e articulam frações da sociedade civil e parte da representação governamental. Exemplo disso é sugerido pela última citação na qual uma representante civil diz que a atuação do governo segue ‘cada vez mais’ ‘na linha de tornar tal procedimento mais rigoroso’. Essa ‘linha’ de atuação estatal pode encontrar sustento no projeto de determinados grupos ou ‘campos’ civis, pode suscitar a resistência de tantos outros, ou pode assumir várias outras formas. Quando os interesses privados entram em risco devido à articulação entre atores civis e governamentais com projetos políticos afins, a fração que perde voz e posição hegemônicas nas disputas conselhistas se ressentido do processo: *“a regra é uma ação das organizações da sociedade civil absolutamente apartadas umas das outras, lamentavelmente, inclusive algumas [organizações civis] fazem representações em nome da sociedade civil, mas na verdade representam governos”*.

Entendida com lentes menos acusativas e ressentidas, a ideia segundo a qual ‘alguns atores civis representam governo’ ilustra o caráter transversal dos projetos políticos: com relação a dados temas, interesses e objetivos, a disposição estatal pode coincidir com e reafirmar aquilo que uma fração dos atores civis também defende. Longe de ser um caso isolado, o compartilhamento de projetos entre atores civis e governamentais, ao que parece, tem permeado fortemente as recentes dinâmicas conselhistas. Menos que designar um

encontro harmonioso, compartilhar aí diz respeito a pontes estratégica e conjunturalmente forjadas para responder aos objetivos de parte a parte quando seus projetos confluem. Tal como o caso do CONSEA permite observar, fator de peso na possibilidade desse compartilhamento está na afinidade entre a orientação global das políticas governamentais implementadas e os objetivos de parte dos conselheiros civis, a exemplo dos *“diversos programas que tramitavam ao redor do Fome Zero, isso facilitava muito esse compromisso de determinados setores ministeriais estarem dentro [do Conselho] e cumprindo sua tarefa, então houve uma integração relativamente positiva e boa entre a participação da sociedade civil e governo”*.

Para além das especificidades das políticas deliberadas em cada conselho, a partir das percepções dos conselheiros entrevistados, é possível notar dois fatores históricos que estão na base dessa tendência de compartilhamento. O primeiro fator é a orientação assumida pelo padrão das trajetórias de militantes de movimentos sociais desde meados dos anos 1980 até hoje. Parte das lideranças do chamado ‘campo democrático popular’ que naquele momento então estiveram à frente da bandeira da participação se deslocou para agências da institucionalidade política e público-participativa (FELTRAN, 2007). Seja como conselheiros ou burocratas, eleitos ou apontados, as trajetórias de uma miríade de indivíduos tiveram papel importante no sentido de levar seus anseios e projetos para dentro dos poderes executivos primeiramente em níveis municipal e estadual e, mais recentemente, em nível federal. O sentido desses deslocamentos e investimentos é duplo: *“temos na sociedade civil”*, afirma uma representante governamental, *“pessoas que já foram gestores municipais e nós temos um governo que um dia já sentou no conselho como sociedade civil. Então há essa troca”*. Já na descrição feita por um representante civil, esta ‘troca’ leva o nome de ‘comprometimento’, ao passo que as trajetórias de seus pares governamentais são referidas ao ‘comprometimento e à ‘rua’: *“na minha opinião são comprometidas [os representantes governamentais] porque são pessoas da cara pintada, são pessoas que vieram da rua”*.

Este primeiro fator se liga a um segundo, mais óbvio porém mais imperceptível nas falas dos atores, qual seja, a subida do Partido dos Trabalhadores à chefia do Executivo federal em 2002. Como se sabe, a luta pela participação foi historicamente um elo entre os movimentos de veia democratizante e este partido. Depois de se imprimir na Constituição de 1988, as modalidades de implementação do projeto participacionista se alastraram pelo país e foram continuamente fomentadas e institucionalizadas pelo Partido dos Trabalhadores. Frente a essa herança, *“e com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para presidente da República, em 2002, criou-se a expectativa de que o chamado ‘sistema descentralizado e participativo’ fosse*

realmente efetivado. Esperava-se que os cidadãos e cidadãs do Brasil pudessem participar de modo ativo e cada vez mais das decisões públicas e que novos canais de participação fossem criados” (TEIXEIRA, MORONI e MARX, 2008, p.87).

Implícita nessas citações está uma equação na qual entram trajetórias, apostas, expectativas e a efetividade da participação. Para somar um elemento a mais nessa conta, gostaríamos de argumentar que há uma tendência atual de intensificação de compartilhamento de projetos entre atores governamentais e civis, e que tal compartilhamento tem efeitos para as dinâmicas conflituosas conselhistas.

Como estamos sugerindo, uma das raízes dessa tendência está nas trajetórias de lideranças ‘comprometidas’ e em seus deslocamentos rumo à esfera participativa. Exemplo dessa trajetória está na seguinte fala de um gestor conselheiro:

a minha indicação se deu muito por conta disso, por conta de uma experiência, experiências anteriores, não necessariamente com conselho, pois com conselho só tive essa no conselho de habitação em São Paulo. Mas por conta de uma militância da área, por conta de uma trajetória mesmo de defesa da democracia, da importância desse espaço [conselhistas].

Seja em domínio conselhistas ou na militância, essas ‘experiências anteriores’ exemplificam o intenso investimento de lideranças de grupos e organizações civis em órgãos participativos⁸³. Outro depoimento de uma representante governamental veicula este mesmo perfil biográfico ‘de luta’ e permite ver que, neste e em outros casos, a institucionalidade participativa está atualmente permeada, com intensidades e profundidades certamente variadas, por uma postura que ‘valoriza’ a participação, a sociedade civil e a sua autonomia. Há que se considerar ainda, como explicitado no depoimento abaixo, que o lugar de onde se fala faz a diferença e têm implicações.

[O que] eu acho mais bacana é que para mim pelo menos não tem diferença de princípios, os mesmos princípios que nós defendíamos quando a gente era sociedade civil, a gente continua defendendo dentro do governo. A importância da participação, enfim, autonomia dos conselhos, valorização da sociedade civil enquanto espaço que deve de alguma forma acompanhar e participar, processos democráticos, então assim, eu acho que enquanto princípio a gente continua a ter os mesmos princípios, independente do lugar que a gente está, mas aí o tipo de atuação muda um pouco, que você muda de espaço.

Ter ‘os mesmos princípios’ é a expressão do fato de que esta atriz compartilha, em seu domínio de tematização, um projeto com parte dos conselheiros civis – *ipsis literis*: “os mesmos princípios que nós defendíamos quando a gente era sociedade civil, a gente continua

⁸³Note-se também, ainda com relação à fala anterior, como a trajetória desse gestor está marcada pela provável e provavelmente forte interação com o Partido dos Trabalhadores quando das suas gestões na capital paulista.

defendendo dentro do governo”. Enraizada em uma posição de fala duplamente ‘comprometida’, com valorização da participação e com um projeto específico dentro de seu conselho, essa sentença está repleta de implicações: frente à tendência emergente segundo a qual os projetos políticos de atores governamentais e civis parecem, em muitos casos, confluir, o que acontece com as dimensões de conflitividade, de publicidade e de representatividade tão caras ao modelo participacionista de democracia? (E, aos militantes-pesquisadores, interessaria responder ainda quais as implicações dessa tendência de compartilhamento para a efetividade da participação?)

Nos limites deste tópico, vamos abordar os efeitos dessa tendência de compartilhamento para as dinâmicas conflituosas em âmbito conselhistas, deixando a questão da publicidade (ou do risco de privatização) para outro momento do texto. Seja como for, essas trajetórias que se deslocam e apontam para a institucionalidade participativa permitem ver que os órgãos de participação passam por uma dinâmica que não se resume à sua institucionalização. *“Eu acho”, diz um representante estatal, “que os conselhos têm que ter autonomia, cada vez mais autonomia dos conselhos (...), têm que ser fortalecidos, eu acho que esses espaços eles têm que ser aprimorados cada vez mais”*. Como se nota em vários depoimentos, a defesa da participação deixou de ser monopólio daqueles atores da sociedade civil historicamente comprometidos com o projeto participacionista, que vem paulatina e parcialmente se legitimando na retórica de determinados gestores: *“não tenho dúvida nenhuma de que eles [os conselhos] continuam sendo instrumentos fundamentais de uma gestão democrática e participativa”*. Ainda que percepções como estas estejam longe de ser a concepção dominante no *corpus* burocrático em seus três níveis, elas mostram que a participação institucionalizada, como efeito dos deslocamentos e investimentos de longa data e da potencialização significada pela inflexão eleitoral de 2002⁸⁴, se tornou um inegável vetor de força nas disputas hegemônicas ao redor e dentro do Estado brasileiro.

Exemplo ilustrativo desse conjunto de mudanças está na linha de atuação do Conselho Nacional de Assistência Social. Ao longo dos anos 1990, as autoridades governamentais “resistiram, de forma mais ou menos forte, a disputar suas políticas no Conselho (...). No cotidiano do CNAS, essa resistência do governo em partilhar o seu poder de decisão se traduziu em reiteradas tentativas de neutralização e enfraquecimento do papel do conselho” (TATAGIBA, 2002, p.80). Já o cenário pós-2002 é outro, pois o confronto polarizado Estado/sociedade civil deu vez a um espaço no qual são disputados projetos do que deve ser a

⁸⁴ Para dados relativos ao adensamento quantitativo da ‘Construção da democracia participativa’, veja-se MATEOS (2011).

assistência social – *grosso modo*, um projeto mais ancorado em uma gramática de direitos *versus* outro de tom mais assistencialista – e, portanto, projetos de quais devem ser os papéis do Estado e da sociedade civil naquilo que se entende como assistência. De certo que o governo não fica alheio a essa tensão, aproximando-se, não sem ambiguidades, de um e de outro ‘campo’ aí em disputa. Como diz um gestor do CNAS,

existe um projeto político de assistência social que a gente [representação governamental] defende e de alguma forma a gente vai para o conselho, até para fazer as discussões da política, mas também para defender esse projeto. E aí estando no governo (...), embora o governo não seja homogêneo, você tem diferenças e tem até divergências dentro do governo, mas você consegue aglutinar as pessoas em torno dos princípios desse projeto.

Reafirmando a heterogeneidade do aparato estatal, esta fala mostra que as tomadas de posição dos agentes de Estado são modeladas por projetos políticos. Na sequência desse mesmo trecho, é possível ver que uma gramática específica é compartilhada com frações da sociedade civil:

...você consegue aglutinar as pessoas em torno dos princípios desse projeto. Então fica muito fácil defendê-lo lá. Agora, você também encontra dentro desse projeto uma sociedade civil, não tem um antagonismo assim tão radical da sociedade civil, quando está se defendendo alguns princípios que acabam sendo comuns. Então eu acho que não é muito difícil assim a gente conseguir organizar um posicionamento político, organizar as defesas, que aí você tem princípios que são mais claros e aí fazer defesa disso”.

Esta fala antecipa a posição ‘não tão radical’ dada ao ‘antagonismo’ quando ambos, Estado e frações da sociedade civil, estão em prol de um mesmo projeto. Antes de passar aos riscos ligados à tendência de projetos compartilhados, é necessário dizer que esse exemplo de ação concertada entre atores civis e governamentais, ‘defendendo princípios comuns’, não precisa ser lido como uma forma de cooptação ou de perda de autonomia. Essa ação coordenada pode ser lida também como herdeira daquele processo no qual confluíram na esfera participativa atores ‘comprometidos’ com um projeto comum. Isso, de modo algum, significa o fim das dissonâncias entre atores que dividiram trajetórias paralelas e compartilham um mesmo projeto. Vistas de outro ângulo, a concorrência entre projetos e as maiores chances de construção de pontes sócio-estatais com base em determinados projetos expressam igualmente o aprendizado vivido e sofrido nas dinâmicas conselhistas. “*A turma do contra*”, diz um representante civil, “*é muito unida, eles são determinados, sabem exatamente o que querem e o que fazem para conseguir. Nós aqui ainda estamos tentando, não é? (...) Mas o que nós não podemos é trombar entre nós e às vezes isso acontece*”. Duro aprendizado, diga-

se de passagem, explicitado nos momentos mais reflexivos de várias entrevistas, como neste trecho:

estou num momento de muita reflexão, de observar, refletir, questionar, mas questionar no sentido não da crítica, sei lá, crítica ou crítica pejorativa, mas no sentido de construir, de entender melhor e de ver se de fato a gente pode contribuir porque também se não for para contribuir, não podemos estragar o que os outros estão fazendo.

Contudo, se espelha o processo de aprendizado em curso, a tendência de compartilhamento de projetos pode estar também operando no sentido de nublar o incessante jogo das definições ao redor do que deve ser o conselho, qual é afinal o seu papel, e de como deve ser a interação gestores-representantes civis nele. Na visão de um ex-representante civil, *“o melhor que a gente [o conselho] poderia fazer para o presidente [da República] era justamente (...) confrontá-lo antes que a oposição o fizesse porque nós o confrontaríamos para ajudá-lo... [ao passo que] a oposição o confrontaria para derrubá-lo...”*. Em sua quase totalidade as entrevistas evocam a questão acerca do ‘papel do conselho’ e, para dar conta dela, fazem menção à interdependência e/ou à separação dos respectivos papeis. No dizer de um representante civil,

nós somos orientadores dessa formulação principalmente com as diretrizes. Então, assim, há esse dilema porque muitas vezes a gente se confunde. Quer dizer, chamar para o conselho algumas ações que não são do conselho, que são do Estado. Então, eu acho que tem que ter esse cuidado. Nós não podemos assumir a execução ou formulação específica das políticas, mas senão fazer... indicar os grandes caminhos, indicar as diretrizes, fazer pressões nos momentos certos pra fazer com que algumas coisas de fato aconteçam. Então eu acho que é isso, a gente entende que um dos dilemas é compreender exatamente qual é o nosso papel enquanto conselheiros. . não podemos confundir os papéis, Estado e sociedade civil.

Invariavelmente os entrevistados passam pelo dilema da definição de papeis. A menção a essas versões do que deve ser laço sócio-estatal nas dinâmicas conselhistas importa à medida que a afinidade entre ‘princípios’ defendidos em conjunto por atores governamentais e civis leva, potencialmente, a uma versão pacificada do que deve ser aquele laço. *“Elas [as partes civil e governamental] têm papéis diferenciados”*, diz um gestor, *“mas eu acho que um [papel] complementa o outro e o sentido é de buscar uma otimização da relação entre sociedade civil e governo pra que as políticas possam ser de fato acompanhadas, executadas, avaliadas e, enfim, otimizadas”*. Enquanto este gestor almeja uma interação ‘otimizante’, na qual atores governamentais e civis têm apenas papeis ‘diferentes, mas complementares’, os dois exemplos anteriores falam de ‘confronto para ajudar’ e de ‘não confusão’ desses papeis.

As formas assumidas pelos encaixes e desencaixes entre essas versões no cotidiano conselhistas expressam aquilo que falávamos sobre as experiências de aprendizado institucional. Essas versões devem ser também entendidas dentro de uma reconfiguração mais ampla na qual a participação vem ganhando maior respaldo institucional e na qual, devido ao adensamento da esfera participativa, aumentam as chances de construção de pontes entre atores governamentais e civis. No entanto, a depender do estágio e do jogo de forças conselhistas, esse compartilhamento pode levar a uma versão ‘otimizada’ da interação, nublando o intenso e silencioso jogo ao redor da definição do que cabe a cada uma das partes aí envolvidas. Neste sentido, a crítica de uma ex-representante civil à presidência de um dos conselhos investigados é bastante enfática: *“ele [o presidente do conselho entendia que] tinha que ser uma espécie de anteparo para (...) [a autoridade executiva]. E que nesse [papel de] anteparo, ele tinha que, de alguma maneira, evitar o constrangimento (...). Isso é um equívoco abissal”*.

Mais importante que averiguar a veracidade da afirmação sobre essa disposição de ‘anteparo’ é olhar para a biografia deste agente antes da sua chegada na presidência de tal conselho. A trajetória de atuação desse militante tem início em lutas democráticas anteriores a 1988, passa pela defesa da implementação de órgãos de participação relativos a seu domínio específico de tematização em níveis estadual e municipal nos anos 1990 e, no pós-2002, foi indicado para ocupar o mais alto patamar da participação institucionalizada nesse domínio. Por outro lado, o projeto historicamente forjado e defendido por esse indivíduo, que não chegou em vão à presidência conselhistas, coaduna fortemente com os objetivos e interesses defendidos pelos seus pares governamentais. Quer dizer, dados estes fatores, aumentam sensivelmente as chances de pontes entre atores civis e governamentais serem forjadas com base em projetos compartilhados. Os pressupostos e efeitos virtuosos advindos desse compartilhamento não devem ser ignorados: um laço sócio-estatal ‘menos antagônico’ tanto pode ser reflexo das experiências institucionais de aprendizado quanto pode ser, ao menos virtualmente, mais produtivo do ponto de vista dos resultados alcançados por dado conselho. Entretanto, o risco perverso contido nessa tendência tampouco deve ser ignorado, pois, em nome de ‘princípios’ comuns, a disputa em torno dos limites e papéis conselhistas pode ficar demasiado embaçada, reservando à representação civil o papel de ‘anteparo’ dentro de um padrão de interação sócio-estatal idealmente ‘otimizada’.

Mas, e o papel do governo? Segundo uma gestora distinguida por sua trajetória de ‘comprometimento’, ao governo *“cabe manter o diálogo aberto, manter a participação, [manter] a coparticipação para que esses resultados sejam os melhores possíveis”*, e ela segue,

acho que com o diálogo, com participação popular, com a democracia eu acho que os governos, mesmo que não atendam plenamente as aspirações da população e da sociedade organizada, mas mantendo o diálogo e uma agenda de cooperação e um planejamento dessa cooperação, um cronograma, uma agenda propositiva, eu acredito que é o melhor caminho.

‘Diálogo’, ‘cooperação’, ‘agenda propositiva’ e ‘de cooperação’ são alguns dos termos que reforçam a posição de peso conquistada pela participação na retórica institucional – conquista, vale dizer, que de modo algum pode ser minimizada. Ao mesmo tempo, esses termos são parte das experiências de aprofundamento e de aprendizado vividas nesse âmbito da esfera participativa. O relato de outro gestor, tão ou mais ‘comprometido’ que aquela anterior, vai neste mesmo sentido e evoca a ideia da ‘maturidade’ ao tratar do aprendizado dos atores civis, diz ele:

quando entra [em tal questão], aí [o conselho] chama o secretário nacional ou a comissão temática pede audiência nos ministérios, então foi uma experiência muito boa, porque de um lado o conselho era ouvido nas suas posições, eles explicitam, mas explicitam com maturidade, explicitam com uma condição e claro, [o governo] tem mais é que ouvir, [tem que] saber qual é a condição que cobra o conselho.

Desde essa posição de fala, o papel do governo é ‘ouvir’, a ele cabe a ‘escuta’. São diversas as figuras e metáforas de cunho comunicativo que cruzam as percepções dos conselheiros⁸⁵. Ao lado de ouvir, outros verbos como debater, dialogar, falar e escutar também circulam nas falas e vozes dos atores, sejam governamentais ou civis, para muito além dos conselhos e representantes aqui investigados: “o estreitamento do diálogo ampliou não só o volume de recursos, como a eficácia da sua aplicação”, diz uma líder da Federação dos Trabalhadores na Agricultura Familiar, “porque a essência de todos esses programas é fruto de anos de experiências acumuladas por organizações cooperativas e movimentos sociais do campo, que passaram a ser ouvidos” (MATEOS, 2009, p.25).

O diagnóstico de que a inflexão de 2002 significou uma abertura para ‘escuta’ por parte daquele governo eleito já foi apontado pelos próprios atores sociais: “o que percebo é uma disposição maior para a escuta neste governo [no primeiro mandato de Lula]” (CORTELLA et al, 2005, p.65). A realidade anterior era, para dizer o mínimo, diferente: “a reivindicação de realizar conferências [de segurança alimentar] foi uma tecla em que batemos durante oito anos [antes de 2002] e não tivemos nenhuma escuta” (CORTELLA et al, 2005, p.71). Em

⁸⁵Verdadeiro epítome desse vocabulário comunicativo pode ser visto no seguinte trecho de um ex-conselheiro civil entrevistado: “É o convencimento, não é? O convencimento é a única forma que se tem para se conseguir o consenso e, se não convencer, [você] acaba perdendo, vai para votação e acaba perdendo. Então é mesmo o diálogo e convencimento”.

meados de 2005, alguns pesquisadores-militantes reconheciam “que o governo [Lula] criou alguns espaços de participação (...) [e] que tem disposição para a escuta” (PONTUAL e ARAÚJO, 2005, p.123).

Desde nosso ponto de vista, essa disposição para a ‘escuta’ está ligada àqueles processos mencionados: os deslocamentos e investimentos de longa data na esfera participativa, a inflexão eleitoral de 2002, e a parcial consagração do projeto participacionista como vetor na disputa pela reconstrução do Estado brasileiro e de suas políticas públicas. No entanto, na contramão da aposta e da expectativa dos atores sociais, essas mudanças, bem como a disposição para ‘escuta’ que elas trouxeram, parecem não se ter traduzido efetivamente em poder de decisão para os conselhos. Nestes termos, tal como se pode depreender do tom crítico de parte dos movimentos e atores historicamente comprometidos com a participação e com a redemocratização brasileira, o que estaria em curso é uma dinâmica de compartilhamento de projetos sem partilha efetiva de poder. “O problema”, diz parte desses atores, “é se (...) há um compartilhamento em relação à decisão, ou [se o conselho] é só um espaço de discussão das diferenças. (...) Tenho percebido que há muita discussão. Não tenho percebido avanço em relação ao compartilhar” (CORTELLA et al, 2005, p.73). Devido à natureza de nossos dados e à variedade complexa de fatores que envolvem as limitações da efetividade conselhistas, não podemos avançar no sentido de elucidar o alcance real de tal dinâmica⁸⁶. Seja como for, nossos dados permitem sugerir que, tal como a tendência de intensificação de projetos compartilhados traz consigo o perigo de nublar os papéis conselhistas, a disposição para ‘escuta’ traz como risco o obscurecimento da conflitividade nos conselhos.

“Nos conselhos que eu participei, os conflitos são sempre resolvidos com muita informação, com muita discussão, com muito debate”, diz uma gestora, “[os conflitos são resolvidos] com muita capacidade de diálogo, de ouvir, principalmente, para que a gente possa ter um esforço comum. Todos estão ali para ter um esforço comum, seja governo, seja sociedade civil”. Este trecho incorpora boa parte dos elementos até aqui reunidos: a resolução de conflitos *via* informação e diálogo é indício de que a lógica dos confrontos sócio-estatais polarizados vem, na chave do aprendizado, se transformando, mas, ao mesmo tempo, traz em si o perigo de desdesenhar os papéis sócio-estatais, (con)fundindo ambos em um ‘esforço

⁸⁶De modo muito interessante, embora não afirme essas dinâmicas de ‘escuta’ e de compartilhamento de projetos sem partilha de poder, a pesquisa de C. Costa parece apontar para este mesmo sentido: “[n]a última plenária da gestão 2004/2007”, diz a autora, “o CONSEA realizou um balanço sobre sua atuação. Como subsídio a esta avaliação, foi elaborado um documento (...) atestando o vigor da participação dos conselheiros no tema, porém, com um baixo número de respostas e encaminhamentos por parte do governo” (COSTA, 2008, p.108-109)(Grifo nosso).

comum'. Enraizada em uma biografia de 'luta' e de defesa do projeto participacionista, a disposição aberta à 'escuta' é evocada por ela no elogio à 'capacidade de diálogo e, principalmente, de ouvir'. É aí que vive o paradoxo: a 'escuta' representa uma inegável conquista, mas pode também ser um modo sutil de silenciamento. Ela é um avanço pois pressupõe atores civis e, sobretudo, governamentais que reconhecem a legitimidade da participação cidadã e que valorizam a democratização das decisões estatais. Mas, por outro lado, a 'escuta' governamental pode desempenhar papel central em um cenário no qual os conflitos da dinâmica conselhistas são obscurecidos. A fala de outro gestor ilustra bem esse perigo:

O governo se sustenta, é a sustentação de um projeto de governo. Um projeto de governo que procura executar as políticas públicas de uma maneira mais consistente, de uma maneira mais continuada, de uma maneira mais republicana, é evidente que isso tem um apelo, uma aceitação na sociedade civil. Ainda que haja críticas, as críticas são críticas perfeitamente, vamos dizer assim, absorvidas pelo governo e, ao mesmo tempo, as limitações do governo são perfeitamente entendidas como normais pela sociedade civil. Agora, é um acúmulo de experiências de cooperação e de amadurecimento.

Essa é a fala de um ator que defende um projeto de governo com 'apelo' e 'aceitação', quer dizer, um projeto 'republicano' compartilhado pela sociedade civil ou por parte dela no conselho. Ele descreve um processo no qual as diferentes partes se encaixam 'perfeitamente': os limites do governo são normais, e as críticas dos atores civis são igualmente compreensíveis, 'absorvidas', isto é, elas são apenas 'escutadas'. É evidente que esse cenário perfeito não corresponde à realidade das dinâmicas conselhistas, cujas tensões são largamente exploradas pela literatura especializada. Ainda que não corresponda à maior parte das experiências conselhistas, essa descrição é pista significativa do horizonte vislumbrado e idealizado por esse defensor governamental do projeto participacionista. Nesse horizonte ideal, coerente com sua posição estatal de fala, há pouco ou nenhum espaço para conflitos e ruídos: 'ainda que haja críticas', tudo se encaixa, tudo é 'normal' e 'compreensível'. Nestes termos, o cenário participativo e pró-participação é um no qual as deliberações conselhistas são comunicativamente 'escutadas' e, a depender da vontade política, elas são efetivamente silenciadas ou vocalizadas – e, aí onde tudo parece funcionar, o conflito sai de cena. (É muito sintomática, diga-se de passagem, a intimidade entre este modelo de conselho sem conflitos e aquele padrão 'otimizado' de interação sócio-estatal no qual os atores têm papéis 'diferentes, mas complementares'). Até mesmo o aprendizado que vem caracterizando a experiência conselhistas entra nesse enredo de obscurecimento discursivo: entre as limitações governamentais e as críticas vindas da sociedade civil não há qualquer tensão porque tudo isso

não é senão ‘um acúmulo de cooperação e amadurecimento’ – os conselheiros explicitam suas posições, dizia outra gestora, ‘mas explicitam com maturidade’.

Falas como essas não se esgotam em si. Elas compõem uma rede de significados implicitamente compartilhada por outros defensores governamentais da participação, cujos depoimentos alternam entre ‘há conflitos, mas...’ e ‘nunca vi nenhum grande conflito no conselho’. Devido aos limites de nossos dados, não é possível delimitar o alcance real, relativamente à institucionalidade participativa em âmbito federal, dessa postura governamental de ‘escuta’, bem como daquela tendência de compartilhamento de projetos. Para pesquisadores e militantes, fica, então, a sugestão de aprofundar, matizar e, se for o caso, refutar tais ideias. Dentro de nossos limites, porém, deixamos sugerida a profunda ambiguidade herdeira das recentes mutações na esfera da participativa: ao mesmo tempo em que o projeto participacionista encontra respaldo e adensamento institucionais, aumentando as chances de construção de pontes estratégicas entre atores civis e governamentais, transformando a disposição destes últimos no sentido de um reconhecimento da legitimidade das demandas cidadãs e dinamizando as experiências institucionais de aprendizado, a participação conselhistas corre o risco de ser esvaziada de conflito e domesticada. Colocando essas ideias em marcos temporais, com toda perda implicada nesse reducionismo, poderíamos dizer que o padrão anteriormente predominante caracterizado pelo confronto destrutivo polarizante e pelo não-reconhecimento estatal em relação a demandas participativas foi deslocado por uma tendência potencialmente mais produtiva porém mais insidiosa, à medida que, por meio dos projetos compartilhados e das práticas de ‘escuta’, ela traz em si o risco de obscurecer os conflitos conselhistas e de nublar a definição dos papéis em jogo nos conselhos.

Mas não há razões para se enganar: em meio a esses riscos, os atores civis não são ‘cooptados’ pelos projetos governamentais, e sequer são vítimas destes. A representação civil traz para a arena conselhistas seus projetos e luta ativamente para imprimi-los na agenda político-institucional. Exemplo disso está no seguinte depoimento, de um representante civil cujo perfil biográfico ‘de luta’ esteve na base de um projeto político que, na última década, se tornou projeto de governo.

O conselho funciona dentro de uma sistemática na qual as câmaras temáticas precedem as plenárias, plenárias só ocorrem já para deliberar sobreposições, plenárias representam o momento final de posições que são construídas em instâncias intermediárias. E o governo está presente nessas instâncias intermediárias [nas câmaras], então suas questões, suas propostas aparecem nesse sentido, o governo traz propostas, mas a sociedade também traz propostas dentro dessas comissões e nessas comissões é realizado um trabalho técnico de construção ou de avaliação até chegar um ponto de maturidade onde ela é apresentada na plenária. Portanto, esse é o espaço maior de disputa de posições, é o espaço no momento da construção. Não tem

se caracterizado situações conflituosas dentro dessas comissões, existe muitas vezes a expressão de críticas (...), as representações dos ministérios dentro do conselho, elas são representações geralmente que coincidem com as posições majoritárias da sociedade, então não existe um quadro de conflito nesse sentido.

Tal como no cenário idealizado por aquele gestor, tudo aí se complementa: no ‘trabalho de construção’, ‘a sociedade traz propostas’, ‘o governo traz as suas’ e as ‘representações’ desse - dado o compartilhamento de projetos - ‘geralmente coincidem com as posições majoritárias’ daquela. Apesar das ‘câmaras’ serem o ‘espaço maior de disputas’, ‘não existe um quadro de conflito’. Ao mesmo tempo em dá belo exemplo da posição obscurecida ocupada pelo conflito em um cenário que aparentemente funciona à perfeição, essa sentença antecipa os principais elementos da próxima e última parte do texto. As ‘câmaras’ ou, a depender do desenho conselhistas, os ‘grupos de trabalho’ e as ‘comissões’ vêm se tornando o ‘espaço de disputa’ nos conselhos. Como veremos, é em tais espaços que se dá o ‘trabalho técnico de construção’, trabalho de tematização sobre questões que são negociadas e consensuadas para chegar ao ‘ponto de maturidade’ e, então, seguir à plenária. Essa descrição definitivamente sinuosa quer contornar, abrigar e sublimar o conflito: as ‘câmaras’ encarnam o ‘momento da construção’, são o ‘espaço de maior disputa de posições’, mas não têm se ‘caracterizado por situações conflituosas’, ainda que ‘a expressão de críticas’ tenha vez nelas. As curvas dessa descrição trazem mais que o obscurecimento discursivo do conflito, elas trazem também a chamada tendência de distensão antecipatória – vamos a ela.

A tendência de distensão antecipatória e seus riscos

Indissociável da forma assumida pelos conflitos dentro dos conselhos é o modo pelo qual o consenso é disputado e alcançado na dinâmica conselhistas. A partir dos três casos observados, é possível sugerir que o estabelecimento de posições consensuadas nesse âmbito da esfera participativa tem passado em geral, mas não unicamente, por uma tendência que pode ser designada como ‘distensão antecipatória’. Nos mais diferentes conselhos, essa dinâmica ganha um formato institucional nas chamadas ‘comissões’ ou ‘grupos de trabalho’: *“as comissões têm sido bastante importante até para criar todo esse consenso, é mais fácil quando a ação deliberada (...), assim, há menos conflito nas discussões em plenária”*. Por fora do espaço conselhistas, a relação dos atores da sociedade civil com a construção do consenso também passa por ‘reuniões’ paralelas que, devido a restrições materiais e organizacionais das redes e organizações civis, aproveitam a oportunidade de encontro oficial do respectivo

Conselho: *“fazíamos reuniões todas as vezes que tinha assembléia do [Conselho] (...) somente da sociedade civil e nós fazíamos as discussões ali”*. Por dentro ou por fora, comum às comissões e reuniões é a posição nelas ocupada pelas discussões ou ‘pactuações’: *“o espaço das pactuações”*, diz um ex-representante governamental, *“[que] eram institucionais efetivamente, eram dentro das três comissões e dentro do que se chamava de presidência ampliada”*. Apenas com esses dados em mãos, é possível ver que existem espaços institucionais ou não, alternativos à plenária conselhistas, nos quais os gestores e representantes civis constroem, ou ‘costuram’, determinados posicionamentos e consensos.

Ao que tudo indica, essa dinâmica é comum a atores governamentais e civis, desempenhando função pedagógica para estes últimos: *“nós [representantes civis] nos organizávamos antes de toda reunião. Nós discutimos a pauta antes, olha isso e isso, então os companheiros que não tinham experiência na assistência social foram adquirindo, nós fomos discutindo”*; já, do ponto de vista estatal, *“[uma] estratégia adotada era a realização de algumas reuniões entre os representantes do governo no [Conselho] antes da próxima reunião”*, afirma um representante governamental.

Esse ‘antes’ designa o caráter prévio desses espaços alternativos e deve ser entendido com relação à reunião oficial do Conselho e, de modo mais importante, à plenária na qual são decididas as deliberações ou recomendações dos conselheiros em seu conjunto: *“[tínhamos] comissões, então as comissões são tão ou mais importantes que o plenário. (...) Esses acordos são realmente construídos nas comissões”*. O peso dessa dinâmica de distensão previamente operada não deve ser subestimado na influência exercida sobre a construção do consenso dentro do conselho. Como espelha boa parte dos depoimentos, de maneira alguma restritos aos atores civis, esses espaços encarnam palcos de debates altamente qualificados e, ao mesmo tempo, de embates tensionados e distensionados que engendram a estratégia dos atores envolvidos. No dizer de uma atriz civil,

[é] nessas comissões onde são tratados os problemas e onde a gente efetivamente discute e encaminha os textos, as resoluções, os seminários (...) Por exemplo, aquela decisão realmente eu acho que é muito importante, [vamos] fazer um workshop, fazer uma discussão. (...) As comissões são autônomas no sentido daqueles assuntos que elas estão discutindo na sociedade, mas tudo é homologado em plenário.

Em determinados conselhos, essas instâncias operam como janela de oportunidade para grupos identitários mobilizados, tal como é o exemplo das ‘comissões’ permanentes de populações tradicionais e dos povos indígenas no CONSEA. Dentro dessa mesma lógica, ainda que fora do escopo de nossa investigação, o Conselho Nacional de Saúde também abre espaço,

em suas comissões, para as demandas de mulheres, bem como de gays, lésbicas, bissexuais e travestis. Outro papel potencialmente desempenhado por essas comissões é o de ponte entre o conselho e as deliberações das conferências nacionais: *“a gente tem dentro das nossas comissões temáticas, (...) a gente sempre busca pautar as deliberações das conferências dentro das comissões temáticas (...) [as comissões] servem para a gente como elemento norteadores, como referência, para que a gente possa caminhar olhando para a frente”*.

Além disso, essas instâncias internas de tematização têm função estratégica na disposição dos atores civis que tentam imprimir suas agendas e temas por meio de uma ‘costura’: *“[há] uma costura que se faz nas comissões, é uma estratégia; tem aí ou nos GTs, então vamos botar um GT específico sobre tal coisa; ou pedir vistas a tal coisa para dar um parecer; e tem a costura com os conselheiros”*; *“antecedendo o plenário tem as reuniões das comissões, então nas reuniões das comissões temáticas da política, de vários temas do conselho e a cada período se tem reuniões das comissões provisórias e comissões plenárias”*. A fala de uma gestora corrobora essas falas: *“era um GT [grupo de trabalho] que foi construído dentro do conselho, para incorporar as sugestões que viessem dos conselheiros e a gente tinha participação nisso, tinha participação nos debates, enfim, bancada do governo trazia bastante contribuições”*.

Enquanto as ‘comissões’ e os ‘grupos de trabalho’ permitem a vocalização de demandas de grupos e das conferências em instâncias institucionalizadas, outras dinâmicas desenroladas fora do espaço conselhistas parecem possibilitar a construção de nexos articulatórios entre as vozes civis. *“Todas as nossas divergências, nós já tentamos trabalhar lá no nosso espaço. Então, nós já temos uma certa coesão”*; *“a gente tem feito reuniões da sociedade civil para fechar as pautas, para perceber o posicionamento e até para otimizar tempo”*. A fala de outro ator civil segue na mesma direção: *“a gente utilizou muito as reuniões do fórum nacional para poder fazer essas pactuações”*. Essas ‘pactuações’ são construídas ‘lá’, quer dizer, são construídas em reuniões e fóruns nos quais sujeitos, temas e redes civis se articulam ao redor de uma mesma questão. Seja em ‘comissões’ ou ‘reuniões’, as falas apontam para aquilo que designamos aqui como uma distensão antecipatória:

A sociedade civil se reunia previamente (...), às vezes se discutia no fórum também, a reunião do fórum antecedia a reunião plenária do [conselho], discutia ali no fórum, tinha vários conselheiros da sociedade civil que faziam parte do fórum e levava essa posição e depois da reunião do fórum tinha a reunião só da sociedade civil, acontecia quando tinha esses temas polêmicos.

Como pressuposto da própria ideia de distensão, tal dinâmica só pode se dar em uma configuração na qual existem posições diferentes e tensões (a serem ou não distensionadas) entre tais posições. Parte constitutiva dessa configuração tensa é a natureza inerentemente heterogênea da sociedade civil, no interior da qual circulam e disputam um amplo rol de perspectivas e interesses. E nada permite se iludir quanto ao nível de tensão implicado nessas interações e negociações: *‘reuniões pesadas’* e *‘discussões fortes’* são imagens evocadas em algumas das entrevistas. Longe de serem pacíficos, os debates e embates desenrolados por fora do alcance conselhistas canalizam, *via* conflito, articulações e consensos extraídos de posições que são tão heterogêneas quanto divergentes: *“da parte da sociedade civil havia uma organização muito grande, eles faziam reuniões não só antes, mas eles faziam reuniões durante o conselho, durante os dias de reunião do conselho”*, diz uma ex-representante governamental, e segue: *“Acho que era muito discutido entre eles, se havia entre eles muita divergência ou não, eu não sei, eu escutava que sim, mas eu não sei (...) não posso te dizer nem quem, nem qual [divergência] (...), quando eles chegavam para votações havia também já uma coisa mais organizada”*.

Contudo, não são apenas os atores da sociedade civil que chegam a seus consensos forjando articulações e distensionando divergências. Também os gestores governamentais parecem operar dentro dessa mesma dinâmica:

quando é uma questão mais séria que há um debate maior, algumas vezes, nós [do governo] já tivemos reuniões antes [por]que o tema é muito caro... que ia ter um posicionamento muito divergente da sociedade civil, [realizam-se] reuniões prévias das representações governamentais, a gente discute, tenta chegar a consenso entre nós, estratégias como colocar a questão, não é muito comum não, mas aconteceu algumas vezes.

O depoimento acima traz vários dos elementos que estão na base disso que denominamos de lógica antecipatória: *‘reuniões prévias’*, *‘discute-se’*, *‘tenta o consenso’* e *‘estratégias’*, tudo isso girando em torno de uma *‘questão mais séria’*, de um *‘tema muito caro’*. Nesses termos, a distensão antecipatória parece consistir em uma tendência segundo a qual espaços paralelos e prévios à deliberação conselhistas passam a ser determinantes na construção de consensos a respeito de temas preponderantemente, mas não exclusivamente, específicos e/ou controversos, seja entre representantes civis, entre gestores ou entre ambos.

No entanto, tal como permite notar a insatisfação de uma atriz civil, a formação de espaços internos de debate como os *‘grupos de trabalho’*, por exemplo, pode estar ligada também a uma postura estrategicamente usada, e muito provavelmente denegada, por atores

estatais: *“o assunto vai morrendo, morrendo e ele foi morrendo assim daquela forma como você vai exaurindo um assunto (...), vai criando comissão, subcomissão, subcomissão da subcomissão... até morrer”* – queixa-se uma ex-conselheira. Quando acionada nesse registro, este tipo de estratégia enquadra determinadas demandas em um molde burocrático e apresenta uma forte afinidade com aquela disposição estatal que se diz aberta para ‘escutar’ a sociedade civil: *“primeiro [vem] uma sugestão de que ao invés de ter um órgão, tivesse uma comissão, depois essa comissão precisaria ser multidisciplinar, aí vamos tentar essa multidisciplinaridade, aí chama todo o mundo (...), aí começa uma outra reunião, nessa reunião, você tem muita gente de boa-vontade”,* ironiza a ex-conselheira, *“mas sem nenhuma autoridade”*

Os exemplos e depoimentos ilustrativos da chamada distensão antecipatória ultrapassam o conjunto dos casos até aqui citados, mas ficam bem sintetizados no seguinte trecho: *“os temas são primeiramente discutidos nas comissões e quando chegam ao plenário já há certo consenso”*. Acreditamos que esta tendência vem se imprimindo na dinâmica conselhistas, mas como, com qual ritmo e força isso se dá, e se e como os diferentes setores da administração pública a reproduzem, são questões a serem respondidas por outras investigações. Para o que nos interessa aqui, a observação dessa tendência importa pois toca diretamente na questão dos conflitos gestados na esfera participativa institucionalizada. Na medida em que tende a organizar o modo pelo qual questões controversas são negociadas, debatidas e consensuadas, a distensão antecipatória traz, no mínimo, dois riscos. Por um lado, uma vez que a construção do consenso se desenrola em órgãos internos ou externos ao conselho, essa dinâmica antecipada de distensão poderia significar um risco para o posicionamento dos conselheiros, limitando sua capacidade de crítica pública ao governo notadamente em âmbito plenário. Por outro lado, na esteira desse primeiro risco, o fato de os embates ganharem vida em um espaço alternativo prévia e paralelamente às plenárias poderia reproduzir uma insidiosa e clássica lógica parlamentar, a saber, aquela na qual os assuntos com alta probabilidade de reprovação e insucesso sequer chegam para votação em âmbito deliberativo.

O primeiro risco está ligado ao espaço mais, ou menos, livre de expressão e de tomada de posição dos representantes civis no conselho e, mais especificamente, na plenária. Quanto a esse ponto, as opiniões dos atores civis coincidem positivamente no que diz respeito ao exercício de crítica: *“todas as posições são levadas e reafirmadas sem problema nenhum. Tanto nos grupos de trabalho, nas comissões quanto nas plenárias”*. Mesmo nos pontos mais controversos dos domínios de tematização e deliberação conselhistas, a capacidade de crítica

dos conselheiros não parece tolhida pela tendência de distensão antecipatória. E é nos pontos nevrálgicos do debate público que a crítica ao governo em plenária mostra algumas das fissuras existentes entre companheiros que compartilham um mesmo projeto, mas a partir de posições distintas:

Tudo o que diz respeito a acesso à terra, regularização fundiária, são questões conflitivas. (...) Isso são pontos sensíveis da própria sociedade em que o conselho atua. Nossa perspectiva é internamente esgotar a discussão até chegar no consenso possível. Quando [o consenso] não é possível, a deliberação [na plenária] expressa as diferentes opiniões.

Outros estudos sobre conselhos gestores reforçam essa posição: “Não são raros os atos de fala críticos, os repúdios e recomendações contrárias ou críticas em relação às políticas dos centros de decisões do Executivo” (SILVA, JACCOUD & BEGHIM, 2005, p.389). Exemplo adequado disso está na seguinte fala de um ex-gestor: *“havia também reclamações, havia críticas quando os conselheiros entendiam que isso era necessário, quando uma recomendação não encontrava respaldo, apoio ou [quando] as providências não eram tomadas de acordo com a expectativa dos conselheiros”*. Portanto, ao contrário do que se pode imaginar, o modo antecipado de arranjar arestas e afinar interesses parece não esvaziar os processos deliberativos de seu potencial de crítica. “[Os representantes civis] *fizeram um documento muito duro*” – segue o relato daquele ex-gestor – “[eles] *não foram convencidos na plenária e o documento foi aprovado e enviado ao presidente com uma posição [de crítica] majoritária do conselho*”

Seja como for, ainda que mantido o exercício civil de crítica, os efeitos e a eficácia dessa crítica variam enormemente de conselho a conselho. Mesmo naquelas instâncias participativas de natureza deliberativa, a exemplo do Conselho Nacional de Saúde, a efetividade da deliberação depende do perfil colaborativo ou não-colaborativo do Ministro e de sua vontade política (SCHEVISBISKI, 2007). Em outros casos, tal como vínhamos tratando anteriormente, entra em cena aquela pretensa ‘escuta’ na qual a crítica dos atores da sociedade civil, após ter sido ‘absorvida’, não é incorporada.

Antes de passar ao outro risco ligado à tendência antecipatória, cabe fazer um parêntese para tratar de dois fatores que significam perigos à paridade participativa. Apesar de não estarem restritos a ‘comissões’ e ‘grupos de trabalho’, tais fatores têm importantes implicações para as dinâmicas conselhistas de conflito e distensão. O primeiro fator é a *expertise* técnica em jogo nas instâncias antecipatórias. “*Nas câmaras e nas comissões*”, diz um ator civil, “*se agregam aquelas pessoas mais afins com o tema que está sendo tratado, então*

ele [o representante] *precisa ali ter uma sustentação técnica pra que a argumentação política dele seja aceita*". Chegar a um consenso controverso exige um alto grau de especialidade e essas 'câmaras' encarnam essa especialização, tal como permite notar a fala de uma atriz ligada a um conselho distinto do exemplo anterior: *"você viu que nós temos aqui um processo de várias comissões. Depois a gente traz tudo para um plenário. Então, é muito difícil você discutir a questão mais global"*.

A criação de comissões atravessadas por saberes técnicos especializados espelha um processo de amadurecimento e complexificação institucional dos conselhos em âmbito federal. Elas dão vazão a perspectivas que de outro modo não estariam pautando a agenda pública de debate sobre temas polêmicos. Além disso, como vimos, servem de janela de oportunidade para grupos 'vulneráveis' ou 'minoritários'. Por outro lado, no entanto, essa *expertise* pode significar um perigo se e na medida em que, contra supostas 'travas', ela circunscreve os limites do debate, tal como se pode depreender da fala de um ator estatal que acha *"importante manter o nível de informação porque se você não mantém o nível de informação qualitativa, você não tem diálogo, acaba o diálogo, travando"*, e ele segue:

se os conselheiros não estão bem informados a respeito do problema, a tendência é a polêmica aumentar e às vezes acaba também a racionalidade, foge, não é? Porque acaba tendo uma interpretação mais subjetiva. Então, a primeira obrigação que tem o próprio governo com os conselheiros é estar informando corretamente aquilo que foi feito ou que vai ser feito, os recursos disponíveis enfim, o que foi alcançado, o que é que não foi alcançado para que o diálogo se dê de uma maneira menos competitiva. Menos conflitiva e mais cooperativa. Eu acho que o sentido dos conselhos é muito mais que estabelecer conflitos, estabelecer cooperação, ainda que essa cooperação tenha momentos de conflito".

Nessa citação, a medida de 'racionalidade' do modelo ideal de debate é dada por um critério 'não subjetivo', é dada pelo fato dos conselheiros estarem, ou não, 'bem informados'. À raiz dessa fala está a forte ambiguidade que marca um ator que atualmente está no Estado e que historicamente esteve comprometido com um projeto universalista e participativo em seu universo de luta, e disso dá prova sua defesa da 'obrigação do governo de informar'. No entanto, ao lado de tal defesa, seu modelo de debate equaciona 'racionalidade' a uma 'menor polêmica' e seu horizonte almejado é 'menos conflitivo' e 'mais cooperativo' – 'ainda que essa cooperação tenha momentos de conflito', ressalva a tempo. Mais que um mero caso individual, essa ginástica mental ilustra as ambiguidades e aporias que têm caracterizado, notadamente em âmbito federal, o aprendizado e o aprofundamento institucionais na esfera participativa brasileira. Informar os conselheiros é necessário, mas até onde nutrir ou onde barrar a polêmica e em que medida um conselho 'menos conflitivo' é mais eficaz, são questões

difíceis de responder e tanto mais delicadas para atores hoje governamentais cujo histórico de luta por participação esteve, porém, baseado na crítica ao caráter elitista e excludente da ‘ideologia da competência’ (CHAUI, 1997). Assim, a *expertise* ocupa uma posição no mínimo incômoda nas agências de participação: ela é um recurso qualificador dos argumentos civis – “a construção conjunta com o governo exige determinados conhecimentos e práticas (...), essa foi uma dificuldade inicial, eu acho que melhorou muito nesse aspecto”, diz um ex-representante civil, “[pois] a sociedade civil que se faz representar no conselho (...) adquiriu muita competência”. Porém, ao mesmo tempo em que é um qualificador, a *expertise* pode, em nome de um ideal de ‘racionalidade’ e em prol da ‘competência’, ser um limitador do ‘diálogo’.

Para fechar este parêntese, vale apontar outro fator que parece ligar-se tanto à capacidade civil de crítica quanto ao papel desempenhado pela *expertise* nos debates: o alto grau de escolaridade dos conselheiros. Largamente explorado pela literatura participacionista, o fator escolaridade não aparece abertamente no próximo depoimento, mas é parte tácita dessa posição de fala:

O debate sempre foi muito rico. Primeiro, a gente sempre se nutriu das informações técnicas quando se tinha uma série de gente lá especializada no assunto, nos trazendo as várias faces da questão. Gente trazida pelas comissões, pelo governo, as vozes contrárias, favoráveis, debate amplo, as perguntas eram todas feitas com absoluta liberdade. Nisso, [o conselho] primava por ter transparência no debate.

Na esteira dos outros achados, a abertura para o questionamento dos atores da sociedade civil é reafirmada e caracterizada pela ‘transparência’ e ‘absoluta liberdade’. No entanto, se aproximado daquela fala que atrelava a qualidade da informação a um ‘debate racional’, este depoimento permite apontar como a alta qualificação técnica tem, por outra via, potencial excludente nas instâncias alternativas de debate que encarnam e antecipam a distensão. A capacidade de entrar em um ‘debate muito rico’ e, sobretudo, de interpelar ‘gente especializada’ está ligada, em boa medida, a um alto (e pressuposto) nível de escolaridade. Neste quesito particular, é importante notar que a participação em âmbito federal parece inverter a lógica predominante da dinâmica participativa em conselhos em nível estadual ou municipal. Nesses níveis, o grau de escolaridade dos representantes civis (mais escolarizados relativamente à população em geral) *não* se traduz em uma expressão crítica e livre de idéias por parte dos representantes civis nas deliberações (*inter alia*, TONELLA, 2006; FUCKS, PERISSINOTTO, SOUZA, 2004). No entanto, é na conjugação desses fatores de (qualidade da) informação e formação (escolar) que parece viver um perigo excludente das instâncias alternativas de construção do consenso. Pois, ainda que não coloquem em jogo a liberdade de posicionamento dos atores nelas interessados e por elas ‘nutridos’, a *expertise* e

a requisição tácita de alta escolaridade são crivos decisivos, se não à entrada nesses debates, para a permanência ativa e crítica neles. Contra tal perigo, na esteira do que sugeria aquele gestor, a prática real ou aspirada de ‘informar corretamente os conselheiros’ é um remédio necessário, porém insuficiente caso ela tenha uma função limitadora dos debates e caso se limite a contextos e momentos de distensão antecipatória. Seja como for, para evitar efeitos como aqueles produzidos pela boa disposição para a ‘escuta forte’, a publicização e a disseminação da informação nos conselhos podem almejar um horizonte mais amplo que um ‘diálogo menos conflitivo’.

Feito este parêntese, passemos ao segundo risco implicado na tendência de distensão. Como sugerimos até aqui, a disposição para criticar o governo não é maculada pela lógica antecipatória. O que ocorre posteriormente a esse exercício de crítica pode ficar reduzido, como vimos, a uma limitada e limitante ‘escuta’. Mas, uma vez que a disputa dos consensos controversos se desloca tendencialmente para instâncias alternativas à plenária, essa tendência não guardaria um risco privatizante? Ela não estaria gestando um híbrido ‘lobby participativo’ através do qual os temas demasiado controversos se reservariam a negociações fechadas, deixando mesmo de chegar à plenária? A julgar pela seguinte fala, esse perigo é real: *“Geralmente só apresenta... já vem na pauta, você já sabe o que tem por... (...) Não é uma pauta apresentada na hora, é uma pauta que já vem, você já tem um conhecimento do que vem”*. Entretanto, os depoimentos em conjunto não fazem eco a essa fala, reforçando, porém, a distância entre a ‘hora’ da plenária e as instâncias nas quais os potenciais conflitos e controvérsias se tornam consensos:

Tudo é debatido abertamente. Nenhum tema (...) vai para a plenária sem ter passado por uma instância. Sempre passa por alguma comissão ou grupo de trabalho. Então, a gente nunca coloca em plenária tema que não tenha sido trabalhado antes. Esse trabalho antes, quer dizer, reunir sociedade e governo, discutir o tema, levantar as informações necessárias e produzir uma pré-deliberação.

‘Pré-deliberação’ é a síntese máxima dessa tendência que parece estar percorrendo os conselhos. No entanto, menos que mostrar uma lógica privatista das negociações, essa fala evoca práticas de tensionamento – ‘trabalhar o tema, reunir, discutir’ – entre atores civis e governamentais que, antes da plenária, racionalizam suas posições e filiações. No dizer de outra conselheira,

se você leva direto pro plenário, você fica alguns dias no debate (...). A minha visão [é] de que quando o tema não está maduro, não está consensuado, não está pactuado ele precisa ser construído melhor, ele precisa ser trabalhado melhor nas comissões permanentes, nas câmaras técnicas e às vezes até um GT que pudesse fundamentar melhor.

A disposição para ‘amadurecer’, ‘consensuar’ e ‘pactuar’ aponta para o mesmo sentido das práticas de tensionamento da fala anterior. Já a vontade de evitar ‘uns dias de debate no plenário’ e de evitá-lo ‘diretamente’ poderia ser lida como uma disposição que vai em sentido oposto ao daquelas práticas. No entanto, ao contrário do que aparentam, essas duas disposições não apontam para sentidos opostos, como se aquela tivesse caráter mais publicizante e esta última, mais privatista. Ambas expressam o peso que a tendência de distensão antecipatória vem, ao longo da última década, adquirindo na institucionalização de instâncias internas ao próprio domínio conselhistas. No bojo dessa tendência, as ‘comissões’ são centrais na economia estratégica dos atores, que investem mais nelas, nas pactuações e conflitos dentro delas, com a aposta de gastar muito menos (recursos, tempo e argumentos) na deliberação. No âmbito das instâncias exteriores ao conselho, orientada pela lógica da distensão, se reproduz esta mesma economia estratégica:

a gente consensua, faz reuniões também para amarrar as decisões, para discutir os pontos, para consensuar, para pedir o adiamento daquela pauta, que a gente precisa maturar melhor aquilo, a nossa idéia é de não levar opiniões diversas, mas também não pode ser aquele consenso, não é, consenso é muito perigoso, essa coisa de consenso é muito perigoso, então há um consenso? Não, não há. Se não há a gente vai para lá, a gente vai perder, então vamos para lá e há um consenso de que a gente precisa de um tempo para pensar esse assunto.

Neste polo, no entanto, o escasso acesso aos dados e representações sobre as instâncias exteriores ao conselho, como as reuniões ou fóruns dos atores civis, não nos permitem qualificar em que medida estas instâncias não oficiais de distensão estão sujeitas ao risco de privatização.

Para finalizar, a seguinte fala reforça esta ideia de que as comissões não privatizam os embates e, ao mesmo tempo, resume as faces do par conflito-consenso na dinâmica conselhistas: além do endosso à função de plataforma pública de debate desempenhada pelo conselho, o depoimento menciona a disputa por recursos e os efeitos dessa disputa, toca nos interesses de atores privados aí em competição e nos temas polêmicos que dividem e aliam atores civis e governamentais em função de seus projetos políticos, chegando enfim ao reconhecimento das instâncias alternativas nas quais os consensos são antecipadamente conquistados:

O CONANDA, primeiro que a gente discute é algo civilizado e lógico, discute as temáticas que vão ser apoiadas pelo fundo, então isso provoca transparência, é bem participativa, e sempre tem uma certa coerência com os temas que estão priorizados, algo da questão humanitária, questão da violência da criança adolescente, da questão de adolescente, adolescente em conflito com a lei, dos temas que se trabalha e que

delibera essas grandes temáticas que vão ser apoiadas pelo fundo. Passa, os editais também passam pela plenária, discute primeiro nas comissões, de finanças, de políticas e, por fim, a aprovação ou não dos projeto em cima disso. O fato de ter todo esse consenso quanto às temáticas não garante que não vai ter um detalhamento de recurso, mas que vai ter uma lógica e tudo mais. Com isso a comissão de finanças ela tem uma preponderância na discussão porque o que é apresentado no plenário é o resumo, com o parecer dessa comissão, e a plenária ou apoia ou questiona.

Bem ao modo daquele tipo de conflito entre interesses particulares desenrolado em âmbito público, este depoimento vai no mesmo sentido das falas que destacavam a ‘transparência’ e o respeito às ‘diferenças na deliberação’. Mais que isso, o depoimento reforça a ideia de que a posição previamente forjada, neste caso, em uma comissão de ‘preponderância’ no conselho, é *‘apoiada ou questionada’* em plenária. Em conselhos nos quais a disputa orçamentária é ainda mais central, essa lógica parece se repetir: *“o governo traz a proposta dele, abre para o debate, a gente pede para estudo, pede que eles venham fazer uma apresentação mais detalhada, a gente questiona bastante, depois fazemos uma reunião da sociedade civil e debatemos, concordamos, discordamos, levamos propostas e voltamos para o plenário”*. A publicidade e o caráter aberto do desenlace deliberativo afastam, pois, a ideia de que os consensos prévia ou paralelamente alcançados reproduziriam uma lógica lobista mais característica da vida partidário-parlamentar. Isso, no entanto, não deve afastar as preocupações com relação ao potencial privatista e excludente, de raízes variadas, nesses espaços e dinâmicas de distensão.

No laço das estratégias acionadas para dar conta de seus interesses e projetos, que podem estar alinhados de parte a parte, a interação entre gestores e atores civis vai delineando os sinuosos rumos do desenvolvimento institucional dos conselhos. Para ir além da constatação da distensão antecipatória, caberia ainda entender como se dá a disputa pela definição dos principais critérios de inclusão nessas instâncias internas ou externas ao limite propriamente conselhistas nas quais os consensos são antecipados, disputados e obtidos. Responder essa questão significa, dentre outras coisas, responder: se e em que medida essa tendência de distensão antecipatória tem se alastrado pela institucionalidade participativa, sobretudo, em âmbito federal; quais são os instrumentos e recursos que configuram a formação dessas instâncias de antecipação; como o compartilhamento de projetos políticos entre gestores e representantes civis influencia positiva ou negativamente a formação de tais instâncias; como se dá nelas a articulação das redes e organizações civis; e, por fim, qual o papel dessas instâncias na conservação, ou na transformação, daquelas tendências segundo as quais o conflito ganha uma posição obscurecida nas dinâmicas conselhistas. Aos

pesquisadores, militantes e pesquisadores-militantes interessados na democratização da participação, são essas as nossas sugestões.

Referências

- CHAUÍ, M. (1997) **Cultura e democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez.
- CORNWALL, A.; COELHO, V. (orgs) (2007) **Spaces for Change: The Politics of Participation in New Democratic Arenas**, Londres: Zed Books.
- CORTELLA, et al (2005) Debate 'A participação no governo Lula'. In: TEIXEIRA, A. (Org.) **Os Sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Polis, p..59-90.
- COSTA, C.G.A. (2008) **Segurança Alimentar e Nutricional – significados e apropriações**. Mestrado em Saúde Pública. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.
- FELTRAN, G. (2007) **Vinte anos depois: a construção democrática brasileira vista da periferia de São Paulo**. In: Revista *Lua Nova*, n.72, p.83-114.
- FUCKS, M. PERISSINOTTO, R.; SOUSA, N.R. (2004) **Democracia e participação: os conselhos gestores do Paraná**. Curitiba: Editora da UFPR.
- MATEOS, S. (2011) **A Construção da democracia participativa** In: Desafios do desenvolvimento. Brasília: IPEA.
- PONTUAL, P. e ARAÚJO, L. (2005) **Uma agenda da participação popular para os próximos anos**. In: TEIXEIRA, A. (Org.) *Os Sentidos da Participação*. São Paulo: Polis, p.120-123.
- SCHEVISBISKI, R. (2007) **Regras Institucionais e Processo Decisório de Políticas Públicas: uma análise sobre o Conselho Nacional de Saúde (1990-2006)**. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. São Paulo: Universidade de São Paulo.
- SILVA, F.; JACCOUD, L; BEGHIN, N. (2005) Políticas sociais no Brasil - participação social, conselhos e parcerias. In: JACCOUD, L. (org.) **Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo**. Brasília: IPEA, 2005. p. 373-408.
- TATAGIBA, L. (2002) Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra.
- TEIXEIRA, A.; MORONI, J.; MARX, V. (2008) In: **Sociedade Civil e Novas Institucionalidades na América Latina: Dilemas e Perspectivas**. 1. ed. São Paulo: Pólis/Inesc.
- TONELLA, C. (2006) **Poder local e políticas públicas: o papel dos conselhos gestores**. Maringá: Eduem.

Apêndices

Apêndice I - Roteiro para Entrevistas com Representantes da Sociedade Civil

Apresentação do entrevistado:

- a) idade,
- b) escolaridade,
- c) profissão,
- d) organização que representa,
- e) região de atuação da organização,
- f) quantas vezes foi conselheiro (em que mandatos),
- g) foi conselheiro de outros conselhos nacionais? E de conselhos municipais e estaduais, quais e quando?

REPRESENTAÇÃO

1. Por que sua organização se candidatou para ter assento no conselho? Sua organização discutiu a candidatura com outras entidades, com quais e como?
2. Como você foi escolhido para ser conselheiro pela sua organização? Como constrói seus posicionamentos no Conselho?
3. Como e para quem você dá devolutivas das suas ações no Conselho?
4. Como o Conselho torna as suas ações públicas? Quais instrumentos utilizados?
5. Qual a sua avaliação da representação realizada pelos representantes da sociedade civil e pelos representantes governamentais?
6. Quais outros dilemas e dificuldades que você enfrenta para exercer a representação e que não foram citados anteriormente?

INTERFACE

7. Há pautas do seu conselho que coincidem com outros conselhos? Quais são os Conselhos e como esse tema foi tratado?

8. Existiram experiências de articulação entre o conselho que você faz parte e outros? Qual a sua avaliação sobre elas?
9. Você observa que há conflitos de legislação, resoluções ou entre deliberações de conselhos?
10. Quais os ministérios mais atuantes no Conselho? Como essa atuação contribui para a articulação entre as políticas?
11. Pensando sobre as conferências, como foi a atuação do Conselho no acompanhamento dos resultados das conferências (deliberações)?

CONFLITO E PACTUAÇÃO

12. Há temas conflitivos? Quais? Como eles foram trabalhados? Foi possível a construção de consensos?
13. Como o governo negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como o governo reage às propostas diferentes da sua?
14. E a sociedade civil, como constrói e negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como ela reage às propostas diferentes? Quando há diferenças internas na Sociedade Civil, como elas são trabalhadas?

PARA TERMINAR:

15. Quais suas expectativas sobre os Conselhos? Vale à pena apostar nesses espaços? Por quê?

Apêndice II - Roteiro para Entrevistas com Representantes Governamentais

Apresentação do entrevistado:

- a) idade,
- b) escolaridade,
- c) profissão,
- d) quanto tempo está no ministério,
- e) cargo que exerce no ministério,
- f) quantas vezes você foi conselheiro (em que mandatos),
- g) foi conselheiro de outros conselhos nacionais? E de conselhos municipais e estaduais, quais e quando? (registrar se foi conselheiro da sociedade civil, em algum caso).

REPRESENTAÇÃO

- 16. Como você foi convidado para representar o governo no Conselho? Como você tem feito esta representação? Como constrói seus posicionamentos no Conselho? Há uma dinâmica de diálogo entre você e outras pessoas dentro do Ministério?
- 17. Como e para quem você dá a devolutiva das suas ações no Conselho?
- 18. Há formas de tornar pública para outros ministérios as ações do Conselho?
- 19. Qual a sua avaliação da representação realizada pelos representantes da sociedade civil e pelos representantes governamentais?
- 20. Quais outros dilemas e dificuldades que você enfrenta para exercer a representação e que não foram citados anteriormente?

INTERFACE

- 21. Há pautas do seu conselho que coincidem com a de outros conselhos? Quais são os Conselhos e como esse tema foi tratado?
- 22. Existiram experiências de articulação entre o conselho que você faz parte e outros? Qual a sua avaliação sobre elas?

23. Você observa que há conflitos de legislação, resoluções ou entre deliberações de conselhos?
24. Quais os ministérios mais atuantes no Conselho? Como essa atuação contribui para a articulação entre as políticas?
25. Pensando sobre as conferências, qual foi a atuação do Conselho no acompanhamento dos resultados das conferências (deliberações)?

CONFLITO E PACTUAÇÃO

26. Há temas conflitivos? Quais? Como eles foram trabalhados? Foi possível a construção de consensos?
27. Como o governo negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como o governo reage às propostas diferentes da sua? Quando há diferenças internas no governo, como elas são trabalhadas?
28. E a sociedade civil, como constrói e negocia suas propostas? Que estratégias são usadas? Como ela reage às propostas diferentes?

PARA TERMINAR:

29. Quais suas expectativas sobre os Conselhos? Vale a pena apostar nesses espaços? Por quê?