

**Projeto: Apoio aos Diálogos Setoriais União Europeia –
Brasil – Fase II**



Alexandre Ciconello

Brasília, 30 de julho de 2012

Sumário

I.	Introdução.....	03
II.	Participação social: do que estamos falando?.....	03
III.	Objetivos e metodologia.....	04
IV.	Democracia participativa como eixo político: a participação social na Constituição Federal e a Reforma gerencial do Estado.....	07
V.	Participação social como método de governo.....	11
VI.	Principais mecanismos de participação existentes no governo federal.....	13
VII.	Conselhos de políticas públicas e conferências nacionais: caracterização do atual sistema de participação.....	18
VIII.	Conselhos de políticas públicas e conferências nacionais: desafios e perspectivas.....	21
IX.	Fortalecimento e Mudanças no Marco Legal das organizações da sociedade civil.....	29
X.	Consultas online e criação de processos de participação nas políticas estratégicas do governo.....	31
XI.	A emergência das Ouvidorias e a Lei de Acesso à Informação Pública.....	32
	Referências bibliográficas.....	41
	Anexo.....	43

I. Introdução

O presente estudo foi desenvolvido no âmbito do projeto “Apoio aos Diálogos Setoriais EU-Brasil”, coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) em articulação com a Secretaria-Geral da Presidência da República. Faz parte de um conjunto de iniciativas, pesquisas, análises que vem sendo desenvolvidas pelo MPOG e pela Secretaria-Geral nos últimos anos visando diagnosticar o atual estado da arte da participação social na administração pública federal, seus principais resultados, desafios e perspectivas. Esse esforço também tem contado com o apoio de diversas pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, por meio de sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia, sobre conselhos, conferências e outros mecanismos de participação social.

Nesse segundo momento, pretende-se construir uma síntese dos principais achados e sugestões indicadas pelas pesquisas anteriores e apresentar propostas e caminhos para o aprofundamento dos mecanismos democráticos participativos existentes na administração federal. O marco referencial e o horizonte político dessa caminhada é operacionalizar a participação social como método de governo. Isso significa aprofundar a qualidade dos mecanismos participativos existentes, identificar e incorporar novos instrumentos e construir os marcos de uma política e de um sistema nacional de participação social.

Para além dos estudos anteriores realizados no Brasil, uma referência importante para o presente texto é a pesquisa conduzida pelo professor Mark Evans do Instituto Anzsog para Governança da Universidade de Canberra. Esse trabalho produzido no âmbito dos diálogos setoriais, para além de trazer importantes referências teóricas e ferramentas gerenciais para o aprofundamento de uma governança centrada no cidadão/ã, reuniu estudos de caso de experiências selecionadas de participação social em alguns países europeus (Espanha, Inglaterra e Dinamarca).

II. Objetivos e metodologia

O objetivo desse texto é sistematizar os elementos centrais das principais pesquisas realizadas no âmbito do MPOG, Secretaria-Geral e do IPEA sobre participação social e apresentar recomendações para o aprimoramento dos mecanismos e instrumentos de participação social no governo federal, visando subsidiar a construção de uma Política Nacional de Participação Social.

Esse artigo também contempla os debates e sugestões realizadas pelos diversos ministérios, secretarias, ouvidorias e outros órgãos públicos presentes na *Oficina sobre a avaliação, desafios e sugestões para o aprimoramento da participação social na administração pública federal*, promovida pelo MPOG e pela Secretaria-Geral, nos dias 11 e 12 de julho de 2012. A síntese dos debates da oficina estarão contidas ao final desse estudo (anexo).

As principais referências utilizadas foram o recente estudo produzido no âmbito do projeto Diálogos Setoriais EU-Brasil: *“Social participation in holistic perspective: lessons from Europe”*, elaborado por Mark Evans e Richard Reid; o texto para discussão 1707 *“Participação Social como método de governo? Um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais”*, produzido pelo IPEA; e os estudos realizados pela pesquisadora Nuria Cunill para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Mundial e o PNUD, a saber:

- Estudo 1 – Modelos de Controle e Participação Sociais Existentes na Administração Pública Federal - Setembro/2010
- Estudo 2 – A Governança Democrática na Administração Federal Brasileira: uma avaliação da contribuição da accountability e da democratização da gestão pública dos modelos de participação implantados – Novembro/2010
- Estudo 3 – Controle e Participação Social na Administração Federal Brasileira: Balanços e perspectivas – Junho 2011

Foram realizadas também algumas entrevistas com a finalidade de capturar a visão de alguns órgãos públicos no tocante aos desafios e horizonte para o aprofundamento da participação social no governo federal. Foram entrevistadas as seguintes pessoas:

- Valéria Alpino Bigonha Salgado – Diretora do Departamento de Inovação e Melhoria da Gestão da Secretaria de Gestão Pública (Segep) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
- Pedro Pontual – Secretaria Geral da Presidência da República
- José Eduardo Romão – Ouvidor-Geral da União
- Roberto Pires – Técnico de Planejamento e Pesquisa da DIEST/IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assim, o resultado esperado é obter subsídios para o desenho de instituições e instrumentos que busquem avançar nos principais desafios que limitam iniciativas concretas de participação social da Administração Pública federal brasileira ou as impedem de alcançar os objetivos para a implantação do Sistema Nacional de Participação Social.

III. Participação social: do que estamos falando?

Todo ideal democrático contém em si um ideal de sociedade. Podemos inverter essa formulação para dizer que todo modelo de sociedade contém em si um modelo democrático. Isso significa que se desejamos uma sociedade igualitária, participativa, sustentável, baseada na dignidade humana, com indivíduos livres, emancipados, verdadeiramente senhores e senhoras de seus destinos, devemos construir modelos democráticos e configurações institucionais que expressem esse ideal.

A teoria democrática liberal, ainda dominante, considera a democracia como um procedimento para o estabelecimento e a manutenção de sistemas políticos representativos. A ampla participação política não seria algo desejável, pois colocaria em risco a estabilidade do sistema, pelo excesso de demandas e pressões. Dentro dessa concepção, “o que importa é a participação da elite minoritária, e a não-participação do homem comum, apático, com pouco senso de eficácia política, é vista como a principal salvaguarda contra a instabilidade” (Pateman, 1992, p.138-9).

Expressões como participação, cidadania e sociedade civil podem ser usadas para justificar concepções de democracia e de sociedade absolutamente diferentes. Assim, é importante, para a finalidade do presente estudo, trazer algumas reflexões sobre a construção teórica e política da democracia participativa, e a partir dessa construção analisar os diversos mecanismos institucionais construídos no Brasil, desde a Constituição Federal de 1988, que buscam concretizar os princípios de um Estado Democrático “Participativo” de Direitos.

O conceito de participação na teoria democrática

A idéia da participação dos indivíduos na esfera pública, debatendo e deliberando acerca de questões coletivas que dizem respeito às suas vidas, sempre foi um dos elementos essenciais da democracia e da política. Além dos princípios de igualdade e liberdade, a democracia pressupõe ação, participação, co-responsabilidade e interação entre diferentes.

Contudo, a noção de participação ou de uma cidadania ativa, como elemento fundamental e constituinte do espaço público foi abandonada em razão de seu potencial desestabilizador do sistema político. Os teóricos da democracia liberal e representativa (Schumpeter, Sartori etc.) a descrevem apenas como um método, ou seja, um procedimento de escolha dos representantes por meio de eleições. Dentro dessa concepção, os regimes políticos democráticos são aqueles que seguem os procedimentos eleitorais e garantem certas liberdades e igualdades formais, para que os “eleitores–clientes” possam escolher no mercado eleitoral a proposta mais adequada às suas preferências racionais.

Dentro dessa concepção a democracia teria as seguintes características (Pateman, 1992, p.24-7):

- seria vinculada a um método político de competição entre os líderes (elite), pelos votos dos indivíduos, em eleições livres e periódicas;
- somente por meio do procedimento eleitoral é que a maioria poderia exercer o controle sobre os representantes eleitos, ou seja, não os/as reconduzindo ao mandato político;
- a igualdade política seria vinculada ao direito de todos ao sufrágio universal e à existência de igualdade de oportunidades de acesso aos canais de influência sobre os líderes;
- o nível de participação da maioria não deveria crescer acima do mínimo necessário, a fim de manter o método democrático (máquina eleitoral) funcionando.

Ainda com relação às críticas à concepção democrática liberal, Leonardo Avritzer e Boaventura de Sousa Santos (2002, p.59), em sua busca por teorizar sobre uma concepção democrática não-hegemônica, afirmam que:

a concepção da democracia liberal procura estabilizar a tensão controlada entre democracia e capitalismo. Essa estabilização ocorreu por duas vias: pela prioridade conferida à acumulação de capital em relação à redistribuição social e pela limitação da participação cidadã, tanto individual, quanto coletiva, com o objetivo de sobrecarregar demais o regime democrático com demandas sociais que pudessem colocar em perigo a prioridade da acumulação sobre a redistribuição ... a concepção hegemônica da democracia teorizou a questão da nova gramática de inclusão social como excesso de demandas.

Especialmente no Brasil, um país com grandes e urgentes demandas sociais, essa concepção de democracia e participação política limitada, aliada a uma igualdade estabelecida apenas formalmente, esconde e mantém estruturas de dominação e opressão forjadas historicamente e perpetradas pelo próprio Estado, que nunca foi democrático ou realmente público, mas patrimonialista, escravocrata, patriarcal, com uma burocracia constituída estamentalmente, vinda das elites políticas tradicionais.

A partir do aqui exposto, uma pergunta teórica se coloca: quais seriam os aspectos de uma democracia participativa e quais mecanismos institucionais a viabilizariam?

Com relação à primeira parte dessa pergunta, cabe ressaltar inicialmente que a participação tem valor em si mesma. É a maneira pela qual as aspirações e as necessidades dos diferentes segmentos da população podem ser expressas no espaço público de forma democrática, e não limitada apenas pelo voto. Além disso, está associada ao modo como esses “grupos” se percebem como cidadãos e cidadãs.

Além disso, a participação é um processo educativo. Expressar desejos e necessidades, construir argumentos, formular propostas, ouvir outros pontos de vista, reagir, debater e chegar ao consenso são atitudes que transformam todos/as aqueles/as que integram processos participativos.

É uma verdadeira educação republicana para o exercício da cidadania, ampliando o espaço público real, em que a construção dialogada do interesse público passa a ser o objetivo de todos. Esse movimento leva ao estabelecimento de conexões e influências mútuas entre as esferas pública e privada. Além disso, Pateman (1992, p.39) afirma que “quanto mais o cidadão participa, mais ele se torna capacitado para fazê-lo. Os resultados humanos obtidos no processo de participação fornecem uma importante justificativa para um sistema participativo”.

A interação de homens e mulheres no espaço público produz solidariedade e identidades comuns, agregando grupos sociais que passam a agir como sujeitos políticos, com perspectivas e construções próprias, reivindicando reconhecimento, direitos, redistribuição de renda e de poder perante as estruturas de interesses dominantes na sociedade e no Estado. Para Pizzorno (1975, p.39), “a participação política é uma ação que se realiza em solidariedade com outros,

no âmbito de um Estado ou de uma classe, com vistas a conservar ou modificar a estrutura (e portanto os valores) do sistema de interesses dominantes”. O autor continua, afirmando que a participação “é expressão do pertencimento a certo grupo social, e quanto mais seguro é esse pertencimento (e poderíamos também dizer, quanto maior a identidade comum entre os indivíduos), tanto maior será a participação política” (p.62).

Temos ainda outros três aspectos fundamentais de uma concepção democrática participativa (Pateman, 1992, p.41-51):

- a participação permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelo indivíduo, uma vez que tomaram parte do processo de decisão;
- a participação produziria maior integração social, na medida em que gera um sentimento de pertencimento de cada cidadão isolado à sua comunidade ou grupo organizado (associação, sindicato, movimento social);
- para que os indivíduos sejam capazes de participar efetivamente do governo de um Estado nacional, as qualidades necessárias a essa participação devem ser fomentadas e desenvolvidas em nível local, “por meio da democratização das estruturas de autoridade em todos os sistemas políticos”. (p.51)

Por último, cabe ressaltar, que a participação não é um fim em si mesmo. A participação é estratégica para construir a possibilidade de uma democracia efetiva, que represente os interesses do conjunto da sociedade e que seja um espaço de tolerância e de reconhecimento. A participação também é estratégica para a universalização de direitos (civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), assim como para a promoção do desenvolvimento sustentável.

Para fins desse estudo, consideramos que a participação social está ancorada pelos princípios democráticos mais essenciais e encontra fundamento na teoria democrática participativa e deliberativa. Dentro das teorias da administração pública, a participação social também é um dos fundamentos do “*public value management*” e de abordagens relacionadas a governança centrada no cidadão (Evans, 2012)

IV. Democracia participativa como eixo político: a participação social na Constituição Federal e a Reforma gerencial do Estado

Na década de 1980, os movimentos da sociedade que forjaram a abertura política no Brasil tinham clareza quanto às limitações do regime democrático representativo e, portanto, buscavam referenciais teóricos da chamada “democracia participativa” ou da “democracia deliberativa” que pudessem contribuir para a construção de novas institucionalidades no Estado brasileiro.

Os mecanismos institucionais que viabilizariam a participação, para serem efetivos e realmente poderem alcançar o ideal educativo e transformador almejado, deveriam necessariamente ser estabelecidos no espaço local, fazendo conexões com mecanismos estaduais/regionais e nacionais para, finalmente, produzir políticas públicas de Estado. Foi nesse sentido que foi pensada e promovida a estrutura de participação atualmente existente no Brasil.

Algumas experiências bem sucedidas no nível comunitário: comunidades eclesiais de base (CEBs); associações de moradores e de bairros que reivindicavam serviços públicos para as suas comunidades; o nascimento de organizações não governamentais de defesa de direitos; a renovação do movimento sindical; as lutas pela reforma agrária, entre outras, impulsionaram a criação de experiências participativas nos governos locais (como os orçamentos participativos), mostrando que era possível criar mecanismos institucionais de participação, ampliando o modo como os cidadãos poderiam influenciar as decisões públicas.

Contudo, essas iniciativas precisavam ganhar escala bem como ser incorporadas na própria formulação das políticas públicas de Estado. Como democratizar um Estado altamente burocratizado e autoritário por anos de ditadura militar? Que institucionalidades deveriam ser construídas? Esses eram desafios que se apresentavam à Assembléia Constituinte e aos movimentos sociais quando do debate da Constituição Federal, em 1988.

Boschi (1987, p.31) afirma que “a democratização das relações sociais não leva necessariamente à democratização no nível institucional da política”. Contudo, o movimento democrático que brotou na base da sociedade civil brasileira durante as décadas de 1970 e 1980 conseguiu ter força e expressão política suficiente para provocar uma democratização no nível institucional-legal do nosso sistema político, que ainda encontra-se em curso.

A participação social foi um princípio que permeou vários dispositivos constitucionais (vide quadro 1 abaixo) e posteriormente influenciou a construção de diversos sistemas de políticas públicas participativas. Podemos considerar a participação como um direito. Entretanto, essa inovação democrática ainda não conseguiu alterar a lógica burocrática do Estado brasileiro, que ainda é regido, por exemplo, pelo Decreto-Lei 200 de 1967, que dispõe sobre a organização da Administração Federal e da Lei 4320 de 1964, que estabelece as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal.

Cabe ressaltar que durante a década de 1990, ocorreu no Brasil e em diversos países da América Latina, uma reforma gerencial do Estado baseada em um projeto político neoliberal. As forças políticas que foram hegemônicas e vitoriosas nesse momento iniciaram a implantação de um outro projeto democrático, que também contemplava um modelo de sociedade, e que era em muitos pontos contraditório com o ideal participativo e democrático consolidado na carta constitucional e nas regulamentações posteriores.

Durante os anos 1990, em toda a América Latina, implantou-se uma política de redução do Estado e de valorização do “mercado”. Essa diretriz foi impulsionada pelo processo de globalização capitalista que impôs exigências para diversos Estados nacionais, e também pela influência de instituições financeiras como o Fundo Monetário Internacional, que impuseram

os Planos de Ajustes Estruturais para um conjunto de países em desenvolvimento, incluindo o Brasil.

Nesse sentido, a chamada “reforma do Estado” foi concebida para promover um incremento significativo do desempenho estatal, que segundo o seu principal teórico (Bresser Pereira, 1998, p.60) teria quatro componentes básicos:

- a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando a transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário, através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado...;
- o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo através do ajuste fiscal ... e da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática)...;
- o aumento da governabilidade ... aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

Segundo Nogueira (2004) houve avanços em termos de eficiência e racionalização, contudo os principais resultados da chamada “reforma do Estado” foram a desvalorização do Estado aos olhos do cidadão e a desorganização de seu aparato técnico e administrativo. O autor afirma que “o movimento reformador não se preocupou em articular sua dinâmica racional-legal com uma dinâmica emancipatória, aberta para a democracia política, a promoção social e a cidadania. Disso deriva a razão maior de seu fracasso” (p.52).

A “reforma do Estado” então implementada promoveu e apropriou-se do discurso democrático e de idéias como descentralização, participação, cidadania e sociedade civil, resignificando-as a partir de uma concepção despolitizada, neutra e aparentemente vazia de intenções ideológicas. A sociedade civil passou a ser considerada como uma arena de cooperação, realização, e não de conflito. O incentivo oficial ao chamado “terceiro setor”, ao voluntariado, à solidariedade e à responsabilidade social corporativa serviu como disfarce ideológico da desconstrução conservadora do Estado. A sociedade civil foi esvaziada de política e de “funções hegemônicas positivas, convertendo-se em correia de transmissão da hegemonia dominante” (Nogueira, 2004, p.60).

Essa concepção democrática reduzida e não emancipatória, implementada no Brasil a partir da década de 1990, se contrapôs às mudanças democráticas participativas iniciadas a partir de 1988. Ambas continham um modelo de sociedade e ambas delineavam um papel explícito e protagonista para as organizações da sociedade civil no país: de um lado, instrumentos democráticos privilegiados para a influência e controle social das políticas públicas, e, de outro, prestadoras de serviços públicos, que contribuiriam para aumentar a eficiência e a redução de custos na implementação das políticas públicas.

Quadro 1 – Dispositivos referentes à participação da sociedade civil na Constituição de 1988

Título	Capítulo	Artigo	Dispositivo
I. Dos Princípios Fundamentais	–	Art. 1º Parágrafo único	Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou <i>diretamente</i> , nos termos desta Constituição.
II. Dos Direitos e Garantias Fundamentais	IV. Dos Direitos Políticos	Art. 14	A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.
III. Da Organização do Estado	IV. Dos Municípios	Art. 29	O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...) XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal;
VII. Da Ordem Econômica e Financeira	III. Da Política Agrícola e Fundiária e Da Reforma Agrária	Art. 187	A política agrícola será planejada e executada na forma da lei, com a participação efetiva do setor de produção, envolvendo produtores e trabalhadores rurais, bem como dos setores de comercialização, de armazenamento e de transportes, levando em conta, especialmente: (...)
VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção I – disposições gerais)	Art. 194, parágrafo único, inciso VII	Parágrafo único: Compete ao Poder Público, nos termos da Lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.
VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção II – Da saúde)	Art. 198, inciso III	As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado com as seguintes diretrizes: (...) III – participação da comunidade.
VIII. Da Ordem Social	II. Da Seguridade Social (Seção IV – Da assistência social)	Art. 204, inciso I e II	As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recurso do orçamento da seguridade social, previsto no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I – descentralização político e administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como à entidade beneficente e de assistência social; II – participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.
VIII. Da Ordem Social	III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	Art. 205	A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

VIII. Da Ordem Social	III. Da Educação, da Cultura e do Desporto	Art. 206	O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
VIII. Da Ordem Social	VII. Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso	Art. 227, parágrafo primeiro	O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança e do adolescente, admitida a participação de entidades não governamentais e obedecendo os seguintes preceitos: (...)

Fonte: Constituição Federal de 1988.

V. Participação social como método de governo

A partir de 2003, o discurso da participação social foi incorporado como um dos principais eixos do governo Lula. Havia uma estratégia explícita de ampliar o diálogo com as organizações da sociedade civil e os cidadãos, especialmente pela criação, reformulação e ampliação dos mecanismos de participação social como as conferências e os conselhos nacionais de políticas públicas.

Entre 2003 e 2010 foram realizadas no Brasil 74 processos de conferências nacionais, sobre diferentes temas, sendo que 70% deles foram debatidos pela primeira vez: como a Conferência de Comunicações, Segurança Pública, Igualdade Racial, Juventude etc. Estima-se que mais de 5 milhões de pessoas tenham participado das diferentes etapas das conferências, no âmbito municipal, estadual e nacional (BRASIL, 2010).

Além das conferências, foram reformulados e criados vários Conselhos Nacionais de Políticas Públicas, ampliando os espaços possíveis de diálogo com a sociedade no âmbito da formulação e monitoramento das políticas públicas. Também foram separadas as funções de coordenação política do governo (de competência da Casa Civil) e de relacionamento e articulação com as organizações da sociedade civil, que coube a nova Secretaria Geral da Presidência da República. Um seus objetivos é “propor a criação, promover e acompanhar a implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” (Decreto no 5.364/2005).

Foram também criados novos espaços e modalidade de participação como o processo de construção participativa do PPA 2004-2007, realizado em 2003, e a criação das chamadas “mesas de negociação” ou “mesas de diálogo” que produziram resultados importantes de pactuação e formulação de políticas públicas.

A expressão “escuta forte” passou a ser amplamente difundida, especialmente pelo então ministro chefe da Secretaria Geral da Presidência da República. Essa expressão refletia a estratégia do governo federal no tocante a participação social: ampliar espaços de participação e interlocução social; ampliar as vozes dos cidadãos por meio de suas organizações e movimentos sociais e abrir o estado para essa interlocução.

Esse movimento provocou avanços importantes nas estruturas burocráticas do governo federal, no sentido da abertura para o diálogo. Entretanto, a “escuta” é apenas um primeiro passo em uma estratégia de participação social que tem como objetivo o compartilhamento do poder, a partir de uma idéia ampliada de democracia. Para a administração federal o processo de ouvir já é tão difícil que por vezes se esgota nele mesmo. Há dificuldades de processar o que ouviu e de operacionalizar e levar em consideração o que se ouviu. Esta é um ponto central para o aprimoramento dos atuais mecanismos institucionais de participação social existentes.

A conclusão do estudo de Mark Evans (2012) , analisando o contexto brasileiro, é de que não precisamos de mais participação, mas sim de uma participação qualificada para a criação de valores públicos (public value). Segundo Evans (fls 13) “o problema é que a retórica dos tomadores de decisão (gestores/ agentes públicos) geralmente enfatizam a importância da participação cidadã quando na prática eles querem dizer “consulta” entre os agentes públicos e os cidadãos (...). De fato, a idéia de compartilhar o processo decisório não é palatável para a maioria dos tomadores de decisão”.

É importante pontuar que o desenho e a estratégia de formulação e execução da política pública centrada no cidadão depende da sua finalidade: aprofundar a democratização dos processos de tomada de decisão ou receber reações, sugestões e propostas sobre a prestação dos serviços públicos. Isso vai gerar diferentes tipos de participação e mecanismos (Evans, 2012)

Se o objetivo é informar e consultar o cidadão sobre alguma questão pública relevante, certos mecanismos são mais apropriados do que outros. Se objetivo é desenvolver um processo colaborativo de decisão ou de co-gestão de uma política, os mecanismos a serem utilizados serão distintos.

Assim, operacionalizar a participação social como um método de governo, significa considerar a grande heterogeneidade dos processos políticos e decisórios, dos mecanismos participativos existentes e do alcance pretendido com a participação a partir de uma perspectiva de ampliação democrática. É fundamental identificar se o objetivo do governo é **consultar** ou estabelecer um processo de **cogestão** da política ou de determinada decisão política. Muitas vezes os objetivos não são claros, criando expectativas antagônicas entre os participantes do processo.

Segundo estudo realizado pelo IPEA (Pires e Vaz 2012, p. 15) *“podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de enforcement, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa.”*. Visando identificar esses canais de comunicação e interação e o governo federal e a sociedade, o IPEA utiliza o conceito de “interface socioestatal” que seriam, espaços políticos ou canais instituídos pelo governo de negociação e diálogo cujos resultados podem gerar implicações coletivas ou individuais. Essas interfaces podem ser:

- **interfaces cognitivas:** que reclamam um caráter mais comunicacional em relação ao Estado, que se dividem em:
 - **interface de contribuição:** na qual a sociedade informa ao Estado acerca de sugestões ou demandas;
 - **interface de transparência:** na qual o Estado informa à sociedade suas perspectivas e ações;
 - **interface comunicativa:** na qual ambos os atores se informam mutuamente
- **interfaces políticas:** ligada a perspectiva de gestão e *enforcement* de políticas, sendo a sua expressão mais explícita a interface de cogestão, na qual os processos decisórios são compartilhados entre ambos os atores.

Todos esses canais e mecanismos são parte de um amplo leque de instrumentos políticos, normativos e gerenciais que em última instância buscam concretizar o ideal democrático presente em nossa Constituição Federal, expressa na afirmação de que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou *diretamente*”

Em síntese, participação social como método de governo significa o estabelecimento de uma governança e gestão democrática nas políticas e das instituições públicas, calcada na transparência, *accountability*, prestação de contas, controle cidadão/ democrático e cogestão.

Passaremos agora a descrever os principais mecanismos de participação existentes no nível federal, com especial ênfase nos Conselhos e Conferências, indicando os avanços, desafios e recomendações para o seu aprimoramento.

VI. Principais mecanismos de participação existentes no governo federal

As diretrizes constitucionais de participação da sociedade nas decisões governamentais, especialmente nas políticas sociais, foram efetivadas a partir de 1988 por meio da concepção e implementação de mecanismos institucionais de participação (conselhos de políticas públicas, conferências, orçamentos participativos etc.), que buscavam operacionalizar princípios da democracia participativa consagrados na Constituição. Cabe ressaltar que, até hoje, os mecanismos de democracia direta presentes na Constituição (plebiscitos e referendos) ainda não foram regulamentados.

Além de analisar os desafios e sugestões para o aprimoramento dos conselhos e conferências, é importante descrevermos de forma breve, os diversos mecanismos de consulta e cogestão existentes na administração federal.

Núria Cunill (2010-A), descreve diversos instrumentos (institucionais e jurídicos), assim como canais de participação e o controle social existentes, como por exemplo:

- Direito de petição, direito de certidão, ação popular, mandado de segurança coletivo, mandado de segurança individual, ação civil pública, mandado de injunção;
- Denúncias: CGU/TCU/ MPF/ Poder judiciário/ PFDC;
- Ouvidoria geral da União e demais ouvidorias (há ouvidorias em todos os ministérios, exceto ministério da Defesa, Cidades, Pesca e Educação);
- Lei de acesso à informação;
- Oferta espontânea de informação, por exemplo, Portal da Transparência (CGU)
- Audiências públicas/ consultas públicas;
- Conselhos;
- Conferências;
- Mesas de diálogos com os movimentos sociais;
- Participação social no orçamento federal (2003 e 2011)
- Reuniões com movimentos sociais.

A existência de diversos canais e mecanismos que permitem a participação social, embora seja um requisito fundamental para uma governança democrática, não necessariamente induz uma maior qualidade na participação.

Um ponto fundamental destacado no estudo do Mark Evans (2012) é identificar com mais precisão os resultados pretendidos com determinado processo de participação, ou seja, qual instrumento ou metodologia participativa é mais adequada a um determinado processo decisório ou processo político. Nesse sentido é importante localizar os diferentes momentos do processo de construção de uma política pública, em especial:

- Definição da estratégia: o que se quer atingir? qual a visão política, princípios e fundamentos que irão nortear a construção de programas, ações e a prestação do serviço público?
- Formulação da política: é a tradução da estratégia formulada em programas, objetivos, iniciativas e ações orçamentárias. Essas ações conterão metas e resultados esperados destinadas a promover direitos assegurados no quadro normativo vigente;
- Prestação dos serviços: quando se dá a implementação da política pública, com a entrega de bens e serviços à população.

Podemos identificar também um quarto momento decisório do processo de construção de política pública que é a fase da avaliação e aprendizado.

Segue abaixo um quadro que descreve os principais espaços de participação social e diálogo existentes na administração pública federal. Cada um dos espaços ou mecanismos de participação existentes podem se configurar de maneiras muito heterogêneas e variar de forma significativa de acordo com diferentes contextos. Contudo, ressalta-se a importância de descrevê-los e defini-los de modo a criar uma base de entendimento comum sobre seus formatos e características constitutivas.

Quadro 2 – Descrição dos principais espaços de participação social e diálogo existentes na administração pública federal

Espaço de participação e diálogo	Descrição
Conselhos de Política Pública	Conselhos são espaços participativos, que podem ser tanto consultivos como deliberativos, nos quais é prevista certa permanência no tempo. São compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, esta podendo ser dividida em diferentes segmentos. Os conselhos têm como finalidade incidir nas políticas públicas de determinado tema, e suas atribuições variam nos diversos contextos (IPEA 2012: Pires e Vaz p. 11)
Conferências de políticas públicas	São eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. As conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas são discutidas e, conforme o avançar das negociações, levadas ao próximo nível. A participação é aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto (IPEA 2012: Texeira, Souza e Lima p. 14 e 15)
Ouvidoria Pública	A ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados. A existência de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público pode estreitar a relação entre a sociedade e o Estado, permitindo que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas, os serviços e, indiretamente, os servidores públicos. A ouvidoria tem por propósito, portanto, buscar soluções para as demandas dos cidadãos; oferecer informações gerenciais e sugestões ao órgão em que atua, visando o aprimoramento da prestação do serviço, além de contribuir para a formulação de políticas públicas. (Ouvidoria-Geral da União 2012)
Audiências públicas	Audiências públicas são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados. É muito comum, por exemplo, a realização de audiências públicas na área ambiental, quando, em geral, o governo está obrigado a analisar os impactos não apenas ambientais, mas também sociais, de determinados projetos e, por isso, resolve consultar a sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para o caso específico. (IPEA 2012: Pires e Vaz p. 13)
Consultas públicas	As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas

	e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone. <i>Grosso modo</i>, é possível observar sua utilização relativamente frequente por parte de agências reguladoras e também na área da saúde. (IPEA 2012: Pires e Vaz p. 13)
Grupos de Trabalho	Espaço de debate e proposição sobre um tema específico ou de acompanhamento de um processo político. Podem existir grupos de trabalho estritamente governamentais (com a presença de representantes da sociedade civil como convidados); grupos de trabalho paritários; e grupos de trabalho cuja maioria dos integrantes são representantes da sociedade. Em geral, são criados por algum instrumento normativo (decreto, portaria etc) que define seus objetivos, prazo de funcionamento e composição. Dois exemplos de grupos de trabalho: Grupo de Trabalho formado para organizar a 11ª Conferência Nacional de Direitos Humanos que produziu diretrizes para a construção do III Programa Nacional de Direitos Humanos e Grupo de Trabalho sobre o Marco legal das organizações da sociedade civil.
Reuniões	São espaços comuns de participação não institucionalizada nos quais organizações da sociedade civil, sindicatos, movimentos sociais, empresários etc estabelecem um diálogo presencial com representantes do poder público sobre determinada agenda. Esse espaço permite a interação com grupos específicos, apresentação de demandas, negociação, recebimento de informações etc.
Mesas de negociação ou Mesas de diálogo	Essa nova interface estabelecida entre os âmbitos do Estado e da sociedade constitui, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos (...) Esse tipo de experiência tem caráter de ineditismo no país e três tipos de mesas ocorreram no governo Lula, variando tanto em termos de temática quanto em termos de desenho e/ou dinâmica: a Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, instituída em 2003; a Mesa de Negociação do Salário Mínimo, instituída em 2005; e a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, instituída em 2008. (IPEA 2012: Pires e Vaz p. 12)
PPAs participativo	Em 2003, o governo federal estabeleceu, em conjunto com diversas redes e fóruns de organizações da sociedade civil e movimentos sociais, um processo participativo pioneiro de participação popular no Plano Plurianual (PPA 2004-2007). Foram realizadas plenárias nos 27 estados da federação. Em 2011, o governo federal iniciou um novo processo participativo na formulação da dimensão estratégica e no estabelecimento de uma sistemática de monitoramento participativo do PPA 2012-2015. Esse processo tem se dado por meio da criação de um espaço de participação chamado Fórum Interconselhos, que conta com a presença de representantes da sociedade civil de diversos Conselhos Nacionais, assim como outras organizações, redes e movimentos sociais.

Estudo do IPEA sobre a participação social como método de governo (2012: Pires e Vaz p. 51 e 52), apresenta a idéia da existência de uma ecologia da participação social no Brasil em que *“diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis. Isto é, diferentes instrumentos e mecanismos possuem diferentes vocações e potenciais para interferirem na gestão das políticas públicas. Acredita-se que estas conclusões e interpretações oferecem uma perspectiva útil para reflexões atuais sobre a conformação de um sistema ou política nacional de participação social.”*

Esse mesmo estudo, tendo como base a sistematização e análise de dados oriundos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan), conclui que:

- Houve um incremento consistente entre 2002 e 2010 da adoção de diferentes formas de interlocução com a sociedade civil dentro das políticas públicas setoriais;
- Tornou-se bastante visível a consolidação de uma variabilidade dos formatos de interface socioestatal (formas mais coletivizadas ou individualizantes) para além dos tradicionais espaços dos Conselhos e Conferências;
- Observou-se certo padrão de *associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas*. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse apresentaram-se mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura;
- Com relação a percepção dos gestores sobre os papéis desempenhados e a *contribuição das interfaces para a gestão dos programas*. Ao passo que nas áreas social e de meio ambiente, gestores perceberam as interfaces socioestatais como importantes para a garantia de transparência e legitimidade das ações e para a fiscalização e controle dos programas, nas áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura prevaleceu o papel de correção de rumos e metodologias dos programas.

Cabe afirmar que a construção de uma Política Nacional de Participação Social deve levar em conta os diferentes mecanismos existentes, aprimorá-los e oferecer possibilidades de sinergia e articulação entre eles. Deve-se também considerar quais os resultados pretendidos e em que fase do processo decisório a participação social estará presente: definição de estratégia; formulação; monitoramento da execução dos serviços; e na avaliação participativa.

VII. Conselhos de políticas públicas e conferências nacionais: caracterização do atual sistema de participação

Várias lutas sociais a partir do final dos anos 80 (movimento sanitaria, movimento em defesa dos direitos da criança e do adolescente, assistência social, reforma urbana, meio ambiente) direcionaram suas energias para a construção e defesa de políticas públicas universais e garantidoras dos direitos humanos por meio da criação de **sistemas descentralizados e participativos nas políticas públicas**. Isso resultou na criação de conselhos nos três níveis federativos, a realização periódica de conferências envolvendo milhares de pessoas e organizações, além de uma intensa regulamentação e estruturação das políticas públicas, por meio de diversos instrumentos institucionais e jurídicos com base nos princípios democráticos previstos na Constituição de 1988.

Por exemplo, na área da saúde foi publicada a Lei 8080, de 1990, regulamentando o SUS – Sistema Único da Saúde e a estruturação dos conselhos e fundos de saúde; na área da assistência social a publicação da Lei 8742, em 1993, a chamada Lei Orgânica da Assistência Social, detalhou e regulamentou a concepção descentralizada e participativa da política de assistência; na área da criança e do adolescente a publicação do ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990 (Lei 8069), dispôs sobre a criação dos Conselhos de Políticas Públicas na área da criança, assim como sobre a criação dos Conselhos Tutelares.

Os chamados Conselhos de Políticas Públicas¹ foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, permitindo a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez das decisões governamentais ficarem restritas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil.

Muito embora, a figura de um órgão colegiado como um conselho não fosse uma novidade no Estado brasileiro, a configuração assumida por esses novos espaços após a Constituição de 1988 foi uma verdadeira revolução institucional. Uma das primeiras políticas públicas a ser inteiramente reconfigurada dentro desse novo referencial de participação e de descentralização foi a política de saúde. Criou-se o Sistema Único de Saúde (SUS), para articular todos os serviços públicos e universais de saúde nos três níveis federativos (União, estados e municípios). Em cada um desses níveis administrativos, foi implantado um Conselho de Saúde, de caráter deliberativo e permanente, com a participação de representantes da sociedade civil². O Conselho possui diversas atribuições legais, dentre elas, a de formular as

¹ Também chamados de Conselhos de gestão ou Conselhos de direitos.

² Lei 8142/90 - Art. 1º O Sistema Único de Saúde (SUS), de que trata a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas:

(...)

Parágrafo 2º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente,

estratégias e definir as prioridades da política de saúde, incluindo a aprovação dos recursos públicos destinados à execução dos programas e ações governamentais. Outra atribuição importante é o exercício do controle social da política, por meio do monitoramento e da avaliação das ações de governo.

Esse modelo foi posteriormente expandido para outras políticas sociais, especialmente àquelas em que havia previsão constitucional explícita no tocante à participação social, a saber, as políticas de assistência social e da criança e do adolescente.

Formou-se assim um modelo ideal do que seria um Conselho de Política Pública:

- Paritário (representantes governamentais e representantes da sociedade civil em igual número ou uma representação majoritária da sociedade civil);
- Deliberativo (com atribuições de deliberar sobre a formulação, as prioridades e o orçamento da política);
- Com gestão compartilhada da política, permitindo o controle social por parte das organizações e movimentos da sociedade civil (monitoramento e avaliação);
- Implantado nas três esferas da Federação (União, estados e municípios), formando uma estrutura de gestão federativa e participativa das políticas públicas;
- Com representantes da sociedade civil eleitos autonomamente em fórum próprio, não sendo indicados por decisão unilateral dos governos;
- Vinculados a um sistema universal de política pública;
- Responsável pela gestão do fundo orçamentário da política.

Para Tatagiba (2004, p.348),

Os Conselhos não são espaços do governo, tampouco da sociedade civil. São espaços públicos plurais, nos quais os representantes da sociedade civil e do Estado, disputam, negociam e, ao mesmo tempo, compartilham a responsabilidade pela produção das políticas públicas, em áreas específicas.

Especialmente a partir de 2003, com a eleição do Presidente Luis Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, estrutura-se uma nova geração de conselhos em torno de novos direitos e temáticas, tais como: gênero, juventude, segurança alimentar, cidades, igualdade racial e transparência pública. Em geral são conselhos consultivos, cujas decisões não são vinculantes para o gestor público. São ainda conselhos nacionais, que não se desdobram necessariamente em um sistema participativo nos âmbitos estaduais e municipais. O estudo de Cunill (2010-A) identificou 85 Conselhos na esfera federal com participação de organizações da sociedade civil.

inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo.

Conselhos de políticas, conselhos de direitos e conselhos de fundos

Uma classificação interessante sobre as características dos diversos conselhos foi proposta por Teixeira, Souza e Lima (2012, p.17). Segundo os autores, os conselhos se diferenciam por seus objetivos e formas de funcionamento, entre:

- **Conselhos de políticas** são os que contribuem para a formulação de políticas públicas para determinada área, podendo ser políticas para a saúde, educação, assistência social, planejamento urbano, desenvolvimento rural, entre outros. Dos 60 conselhos mapeados na pesquisa, 39 são de política, ou seja, a maior parte dos colegiados é desse tipo.
- **Conselhos de direitos** são aqueles que tratam dos direitos de uma determinada população, em geral, grupos historicamente discriminados que necessitam 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 pesquisa dos autores foram identificados 11 conselhos são desse tipo. Exemplos são os conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente (CEDCA) e dos Direitos da Mulher (CNDM).
- **Conselhos de fundos**, como o do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ou do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) que tratam de recursos públicos direcionados a determinada política.
- **Conselho de assessoramento estratégico**: um exemplo é o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que possui uma natureza singular de assessoramento da Presidência da República.

Ao lado dos Conselhos, foi criado outro espaço institucional participativo, de natureza distinta mas complementar, as Conferências. As conferências de políticas públicas ocorrem em períodos regulares (de quatro em quatro anos, ou a cada dois anos) reunindo milhares de pessoas em todo o país. Mais do que um evento, as conferências são um processo – convocada com uma finalidade específica - que se inicia na esfera municipal, onde para além do debate propositivo sobre a política, elegem-se delegados/as para as conferências estaduais e sucessivamente para a conferência nacional.

Uma das principais potencialidades desse mecanismo é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência. Essa agenda será posteriormente monitorada pelas organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos.

Segundo informações da Secretaria Geral da Presidência da República, entre 2003 e 2010, foram realizadas 74 conferências nacionais. Dessas, 28 foram realizadas pela primeira vez. Dos 34 ministérios, 22 envolveram-se na realização de ao menos uma conferência, o que representa 64% dos órgãos. Estima-se que mais de 5 milhões de pessoas tenham participado desses processos onde foram produzidas mais de 5.000 resoluções/ deliberações durante a etapa nacional, sendo que a maioria delas referiam-se a temas de competência do Governo

Federal. Muitas deliberações foram integradas no planejamento da administração federal, assim como foram identificados pelo menos 566 projetos de lei e 46 projetos de emenda à Constituição, que tinham ligação direta com as diretrizes das conferências (Souza, 2012 e Cunill 2010-A).

Nesse ponto, é importante ressaltar que a ênfase conferida aos Conselhos e Conferências, como mecanismos estruturantes da participação social, se dá em razão de uma intencionalidade política de organizações da sociedade civil e representantes do poder público comprometidos com a operacionalização dos princípios democráticos participativos expressos na Constituição. Foram esses os mecanismos criados para estabelecimento de um Sistema Nacional de Participação nas Políticas Públicas.

A idéia de participação social como método de governo e da criação de uma Política e de um Sistema Nacional de Participação deve articular os diversos subsistemas participativos e descentralizados existentes atualmente nas políticas públicas setoriais. Essa estrutura, fruto de uma significativa criatividade e inovação institucional, deve ser considerada como a espinha dorsal de um sistema integrado de participação que deve considerar outros mecanismos e canais.

Após a realização de uma ampla revisão bibliográfica, Nurill (2010-A e 2010-B) conclui que:

- Há consenso sobre a potencialidade dos conselhos e conferências para o aumento da governança democrática, a democratização do poder e da sociedade e para o avanço da accountability;
- Reconhece-se os resultados da participação social no estabelecimento de medidas e políticas públicas mais adequadas e socialmente aceitas;
- Trata-se de um *novo método de governar com participação social*;
- Contudo, há necessidade de aprimoramento desses mecanismos e outras mudanças estruturais para o avanço da gestão democrática no governo federal.

Assim, passaremos a elencar os limites da atual estrutura participativa criada nos últimos 25 anos no Brasil e as avançar na identificação de desafios e perspectivas para a construção de uma Política Nacional de Participação Social.

VIII. Conselhos de políticas públicas e conferências nacionais: desafios e perspectivas

O objetivo dessa seção é - a partir das principais conclusões dos estudos promovidos por Nuria Cunill (2010-A; 2010-B e 2011) e de outras referências e percepções de organizações da sociedade civil e da academia - identificar e elencar de forma sucinta os desafios existentes para o aprimoramento da participação social no governo federal. Pretende-se apenas pontuar

algumas questões com vistas a subsidiar os debates entre gestores públicos federais em oficina a ser realizada.

1. Heterogeneidade da própria administração pública

Segundo o professor e militante Sergio Haddad, citado por Cunill (2010-B) *“há avanços diferenciados, dependendo do Ministério e da parte do Executivo (...), dependendo da aliança (...) e dos grupos de poder que estão dentro dessa aliança de governo, que podem ter maior ou menor diálogo com a sociedade civil”*

2. Heterogeneidade das Conferências e Conselhos

O formato institucional de cada conselho e a forma de organização e resultados esperados com a realização de processos de conferência são muito diversos, resultando em diferentes capacidades de influir nas decisões do Estado e na formulação e monitoramento de políticas públicas

3. Falta de articulação entre os conselhos e as conferências

Não existem mecanismos que permitam uma articulação entre conselhos e conferências. Quando ocorre é mais em razão de conselheiros/as ou organizações que tem presença em mais de um espaço. Uma das razões para isso é o fato do modelo de participação de conselhos e conferências ter sido constituído dentro dos marcos de cada política setorial. Nesse sentido, os mecanismos de participação acabaram por reproduzir a fragmentação burocrática das políticas e a dificuldade de construção de políticas intersetoriais.

4. Inexistência de estratégia de coordenação horizontal entre as diversas conferências nacionais

Muitas vezes, nem mesmo as conferências coordenadas pelo mesmo ministério ou secretaria estabelecem coordenação ou comunicação entre si. Há inúmeros casos de deliberações recorrentes, sobrepostas e, muitas vezes, antagônicas entre si. Aliado a deficiências metodológicas dos processos de conferências, esses fatos vem produzindo um desestímulo a participação e uma rigidez desnecessária em sua organização.

5. Paridade da representação e falta de autonomia da sociedade nos Conselhos

De acordo com sua natureza, a composição dos conselhos deveria garantir, no mínimo, uma paridade de representação entre representantes do poder público e representantes do Estado. Além disso, a eleição da representação da sociedade deveria se dar em fórum próprio e não mediante indicação governamental. Por último, a própria indicação da presidência do Conselho deveria ser uma decisão do Conselho e não do órgão gestor responsável.

6. Espaços deliberativos x espaços de interlocução/consulta

Um ponto sempre destacado e polêmico ponto diz respeito à natureza deliberativa ou natureza consultiva/ informativa dos Conselhos. A função deliberativa significa, que dentro das atribuições de determinado Conselho - definidas em lei, decreto ou portaria - o espaço de tomada de decisões seria o pleno do Conselho e não o gestor individualmente. A natureza

deliberativa expressa e operacionaliza o conceito de compartilhamento de poder e de radicalidade democrática. Não há consenso, por exemplo, sobre se todos os conselhos considerados deliberativos, efetivamente exerçam essa atribuição.

Nesse ponto, há diferentes percepções das relações entre Estado e sociedade: *“atores governamentais vêm a participação como forma de gestão da política pública (compartilhamento ou dividindo responsabilidades), enquanto os atores não-governamentais ocupam espaços para democratizar as políticas e lutar pela universalização de serviços.”* (citado por Nuria 2010-B)

Há uma visão limitada da participação social por parte de muitos gestores públicos: conselhos e conferências seriam espaços de interlocução. Alguns argumentam que, na prática, é isso que vem ocorrendo em alguns espaços. O que impede os conselhos que são formalmente deliberativos de exercerem essa função e em que casos os conselhos deveriam ter apenas um caráter consultivo é uma pergunta que necessita de aprofundamento.

7. Representatividade: sub-representação e sobre-representação

A participação social no governo federal, diferentemente da participação no nível local ou comunitária, se dá em larga medida por meio de entidades representativas. Há poucos estudos sobre a qualidade da representação nas estruturas participativas e em que medida elas não reproduzem as distorções observadas na estrutura política representativa. As perversas estruturas de desigualdade existentes na sociedade Brasileira, como o patrimonialismo, desigualdade de renda, racismo e sexismo também perpassam as estruturas dos conselhos.

Pesquisa realizada pelo Inesc/Polis (2011) analisando a representação em 74 conselhos nacionais durante o governo Lula, identificou que a representação masculina mais do que o dobro da feminina (56% versus 25,9%). O restante não foi identificado. Não há informações sobre a cor/etnia dos conselheiros/as.

Do ponto de vista das organizações que ocupam esses espaços há uma grande presença de representação de trabalhadores e empregadores (comércio, indústria agricultura), assim como uma presença cada vez maior de entidades religiosas, como podemos verificar pela tabela abaixo. Em alguns conselhos, como o CNAS e o Conanda, a representação de entidades religiosas é a maioria da representação da sociedade civil, colocando em questão a laicidade do Estado.

Tabela 1 - Entidades não governamentais com assento em três ou mais conselhos nacionais – Brasil, 2007

Entidades	Número de conselhos
Central única dos Trabalhadores (CUT)	12
Confederação Nacional da Indústria (CNI)	12
Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura Familiar (CONTAG)	12
Confederação Nacional do Comércio (CNC)	10
Força Sindical	10
Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA)	8

Confederação Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB)	8
Central Geral dos Trabalhadores (CGT)	7
Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC)	6
Ordem dos Advogados do Brasil (OAB)	6
Confederação Nacional das Instituições Financeiras (CNF)	6
Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB)	6
Confederação Nacional do Transporte (CNT)	5
União Brasileira de Cegos (UBC)	4
Social Democracia Sindical (SDS)	4
Pastoral da Criança	4
Federação dos Trab. na Agricultura Familiar da Região Sul (FETRAF)	4
Coordenação das org. Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB)	4
Conselho Federal de Serviço Social (CFESS)	4
Associação Brasileira de Organizações não Governamentais (ABONG)	4
União Nacional dos Estudantes (UNE)	3
Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social	3
Confederação Brasileira de Aposentados e Pensionistas (COBAP)	3
Central Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGTB)	3
Cáritas Brasileira	3
Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Abes)	3

Elaboração: Ipea. (2009)

Embora seja impossível negar a influência da Igreja Católica na constituição de um segmento associativo mais progressista e popular que se aproxima de ideais participativos e democráticos, temos também uma influência conservadora que impulsionou o surgimento de um associativismo conservador e pautado por certos valores e práticas, que poderíamos chamar de “campo da filantropia”. Esse segmento estabeleceu relações privilegiadas com o Estado brasileiro, especialmente no tocante ao acesso aos recursos públicos.

Essas características, aliadas a uma cultura popular fortemente impregnada por conteúdos e imaginários religiosos e à enorme estrutura institucional repleta de recursos materiais e humanos das igrejas no país, leva a influência delas, especialmente a Igreja Católica, nos diferentes processos constitutivos da ação coletiva no Brasil, a extrapolar e muito o campo religioso, influenciando um desequilíbrio da representação nos espaços participativos, especialmente os Conselhos.

Cabe dizer que os princípios da igualdade e da equidade ainda não são uma prática na participação das conferências nacionais, que refletem as maiores dificuldades de os grupos subordinados manifestarem seus problemas específicos.

Pergunta-se, como democratizar os espaços dos conselhos e conferências nacionais? Estes espaços são suficientemente receptivos a “novos sujeitos” que pretendem inserir-se no debate político ou se cristalizaram sempre com os mesmos atores? Nesse sentido, sugere-se:

- Implementação de discriminação positiva para assegurar a representação social dos grupos que não tem voz;
- Incentivos que compensem os custos da participação para os grupos mais vulneráveis;

- Garantir a participação dos usuários , diminuir o peso das corporações, diversificando a presença dos atores da sociedade civil, do contrário, a tendência seguirá sendo o corporativismo e a elitização da participação social.

8. Natureza consultiva das conferências

Os resultados das conferências nacionais não encontram vazão automática para dentro da esfera pública federal, padecendo de um método institucional de gestão. (...) Não há processo de accountability, nem existem procedimentos de monitoramento e avaliação que poderiam melhor objetivar o debate público. Com efeito, a ausência sistemática de procedimentos dessa natureza já vem provocando, em alguns segmentos, uma espécie de frustração que se alimenta do desconhecimento do que as instituições do Estado fizeram ou estão fazendo com suas contribuições. (Rocha, 2009).

9. Falta de mecanismos de comunicação, *accountability* e prestação de contas

Há uma grande deficiência de comunicação e prestação de contas entre os conselhos e conferências com a sociedade em geral, que se desdobra:

- na falta de comunicação e prestação de contas às organizações que elegeram os conselheiros/as;
- na comunicação entre os conselhos nacionais e os conselhos estaduais e municipais;
- na falta de comunicação entre o conselho, o órgão gestor e os demais órgãos públicos que o compõe;
- na falta de sistematização, encaminhamento e resultado das resoluções e decisões tomadas.

Faz-se necessário garantir maior accountability nas atividades dos conselhos e decisões das conferências e implementar desenhos institucionais que estabeleçam procedimentos concretos para assegurar a relação representante – representado. Nesse sentido, Nuria (2010-B e 2011) propõe o estabelecimento de regras claras para assegurar a accountability de conselhos e conferências, com as seguintes medidas:

- Periodicidade e tipos de conteúdos para a prestação de contas a sociedade;
- Procedimentos para assegurar que as ações de prestação de contas sejam processos de diálogo com a sociedade;
- Estabelecimento de mecanismos permanentes de acompanhamento das resoluções emanadas pelos Conselhos e Conferências.

10. Fragmentação dos espaços de participação

Há inúmeros espaços de participação criados, com um grande impulso a partir de 2003, que *“embora favoreça, em alguns casos, a correção de situações de desigualdade, parece não favorecer a incidência da participação sobre os mecanismos responsáveis pela reprodução da desigualdade”* (relatório projeto Mapas), citado por Cunill (2010-B)

11. Capacidade de enforcement

A capacidade de *enforcement* significa a capacidade de operacionalizar e fazer valer as decisões dos conselhos e as deliberações das conferências na formulação de políticas e no monitoramento da administração pública. Sem essa capacidade, sua eficácia é mínima. Se a possibilidade de estabelecer sanções sobre a administração não ocorre, não existe controle social.

12. Democratizar o Estado

Dentro da burocracia estatal não há unanimidade no que se refere à participação social. Existem inúmeros gestores públicos que não estão dispostos a partilhar o poder fora do espaço da democracia representativa. Esses gestores relutam em efetivamente abrir-se para o diálogo com a sociedade e aceitar as deliberações oriundas de órgãos colegiados como os conselhos e as conferências.

Tatagiba (2004, p. 366), quando da análise dos conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo, afirma que *“no caso de as correlações de força dentro dos Conselhos serem muito desfavoráveis, ele pode ser levado ao isolamento, passando a uma existência meramente formal, porque obrigatória. Quando isso acontece, em vez de atuar no sentido de reinvenção institucional, os conselhos gestores podem constituir-se como institucionalidade paralela, com pouco ou nenhum efeito democratizante sobre as instituições estatais. Esse é um dos problemas freqüentemente apontados nos estudos de caso: conselhos fragilizados que não conseguem se legitimar como instâncias de participação, que acabam sendo renegados à função de legitimadores das decisões de órgãos executivos”*.

Ou seja, em alguns casos, quanto mais atribuições importantes tem um Conselho, mais esvaziado ele é em termos de sua representação governamental. Esse baixo comprometimento de setores governamentais também contribui para uma falta de integração e coordenação entre os processos participativos.

Para alguns críticos, há uma falta de sincronia entre o discurso governamental da participação social como um método de governo e a experiência concreta dos atuais espaços de participação. A lógica do governo federal tem sido o da governabilidade social e da consulta, não avançando em uma perspectiva de construção de espaços de participação com atribuições de deliberação nas políticas públicas.

Segundo De Toni, citado por Nuria (2010-B) *“A gestão participativa exige um tipo de reforma do Estado (e da administração) que a complemente e a viabilize ao mesmo tempo. ...A participação em abstrato não reforma o aparelho administrativo, nem dá outro conteúdo para os procedimentos públicos senão for acompanhada de uma ampla revisão de rotinas, procedimentos, competências, tecnologias de informação, metodologias de planejamento e desenho organizacional*.

13. Exigibilidade dos direitos

O Brasil possui avanços inegáveis nos últimos 25 anos no tocante ao estabelecimento de uma legislação baseada nos direitos humanos, da abertura de espaços de participação e do avanço

de diversos indicadores sociais, contudo, o Brasil continua sendo um país grandes desigualdades, privilégios e impunidade. É em grande parte por isso que as leis e os direitos (mesmo garantidos na legislação) são cumpridos parcialmente, sempre excluindo os mais pobres. A participação social, até agora, permitiu romper formalmente com esse modelo, construindo um arcabouço legal extremamente progressista. Entretanto, a permanência de relações de poder desiguais e a fragilidade do Estado brasileiro não permitem a sua efetivação. Esse é um novo desafio da participação social: consolidar uma institucionalidade participativa de exigibilidade dos direitos.

14. Participação social na área econômica

Ao mesmo tempo em que foram criados diversos conselhos e processos de conferências para o debate e deliberação das políticas sociais, nenhum mecanismo participativo foi implementado nos espaços decisórios da política econômica. Aliás, cada vez mais as decisões econômicas estão concentradas nas mãos de poucos. Isso tem se revelado uma verdadeira contradição e uma barreira para o avanço da participação, uma vez que as restrições determinadas pelas políticas macroeconômicas e fiscais afetam o alcance e o próprio desenho das políticas sociais. Qualquer argumento no sentido de tornar as medidas econômicas mais transparentes, passíveis de influência e do controle social é refutado com a naturalização do discurso de que as mesmas são de natureza essencialmente técnica e, portanto, devem ser tomadas por especialistas. Nesse sentido, diz-se que a economia colonizou a política, uma vez que em última análise as decisões “técnicas” indiscutíveis afetam o espaço de decisão da política, incluindo os conselhos e conferências.

O próprio governo admite a dificuldade em criar espaços de participação nas decisões econômicas, incluindo nas prioridades de alocação de recursos e a participação efetiva no ciclo orçamentário. Os ministérios da área econômica, de infra-estrutura e os bancos de fomento são os principais opositores da participação dentro do governo. O caminho a ser percorrido de criação de espaços participativos nessas áreas - que definem o eixo central do modelo de desenvolvimento do Estado e cujas decisões apresentam expressivos impactos socioambientais – é longo.

Controle social e participação social nas agências reguladoras: algumas conclusões

As agências reguladoras que nasceram com objetivo de servir a cidadania e estabelecer uma relação de independência com o mercado e as empresas concessionárias e prestadoras de serviços públicos, são hoje uma das áreas dentro do governo federal mais refratárias à participação social e a transparência. Embora haja alguns modelos de participação social nas agências (audiências e consultas públicas; ouvidorias; conselhos consultivos e câmaras setoriais) eles são formais, residuais e insuficientes.

A combinação entre relativa independência e considerável poder em suas áreas de atuação torna imprescindível a transparência e a prestação de contas nas agências reguladoras, contudo:

- ausência de participação e débil presença dos usuários nos “mecanismos de participação das agências” – consultas, audiências, conselhos consultivos;
- os usuários têm uma presença pequena, diferentemente das empresas reguladas;
- os mecanismos de participação social nas agências são débeis e insuficientes (discricionariedade nas convocatórias/ escassa incorporação das sugestões produto das audiências e consultas/ falta de sinergia entre as instâncias de controle e instâncias de participação social)
- Falta de transparência com relação as atas, decisões e os resultados das consultas públicas.

Nesse sentido a Ouvidoria da ANATEL, em 2009, concluiu que: “não encontrando guarida junto à Agência, o consumidor, cada vez mais, tem buscado outras alternativas, inclusive o Poder Judiciário para a solução dos seus problemas junto às prestadoras”, gerando uma excessiva judicialização conflitos de consumo.

15. Fortalecimento das organizações da sociedade civil

Uma estrutura de participação nas políticas públicas pressupõe a existência de organizações da sociedade civil fortalecidas e autônomas. Para atuar, técnico e politicamente, em conselhos e conferências são necessários recursos humanos qualificados. É preciso os representantes da sociedade entendam minimamente de aspectos da burocracia estatal, como os instrumentos de planejamento, gerenciamento e orçamento público. Para isso, faz-se mister, além da disponibilidade da informação, de um processo de formação e de capacitação desses representantes, que na maioria das vezes não ocorre.

Cabe dizer também que o arcabouço jurídico que rege as relações das organizações da sociedade civil com o Estado brasileiro é anacrônico e foi historicamente construído a partir de uma perspectiva instrumental de prestação de serviços (e de colaboração com o Estado). Em função disso, praticamente não existem na legislação brasileira incentivos públicos ao fortalecimento da organização autônoma de grupos sociais diversos e de ampliação da esfera pública. Pelo contrário, as organizações são submetidas a uma intensa e complexa burocracia que dificulta, inclusive, que diversos grupos sociais encontrem formas de representação e expressão em espaços públicos institucionais de participação

Devido a todos esses constrangimentos, muitas organizações da sociedade civil têm que optar entre concentrar recursos e esforços na luta institucional dentro do Estado (por meio dos conselhos de políticas, conferências, orçamento participativos) ou por processos de mobilização e formação política na sociedade. Para muitos a chamada “luta institucional” só poderia ser suportada por militantes profissionalizados, com tempo e disposição para entender e operar por dentro da máquina estatal.

IX. Mudanças no Marco Legal das organizações da sociedade civil

Há quem argumente que demandas e estratégias de compartilhamento do poder político seriam decorrência natural do progressivo avanço democrático na sociedade civil e no Estado. Boschi (1987, p.34), por exemplo, já argumentava que “havendo alguma liberdade de associação, os movimentos de cidadãos tentarão atuar contra a centralização excessiva do processo de decisão”. Contudo esse processo tem um limite institucional.

O avanço democrático pós Constituição Federal de 1988, no campo da previsão e criação de mecanismos de democracia participativa, não foi acompanhado por um avanço na gestão burocrática do Estado e na criação de novos instrumentos jurídicos e normativos de fortalecimento dos sujeitos dessa participação. As estruturas e procedimentos de um Estado autoritário e burocrático permaneceram. Muitos instrumentos de Estado fiscalizador, insulado, auto-centrado, fechado, marcado por períodos autoritários de vigilância da sociedade continuam a reger as relações com as organizações da sociedade civil.

As mudanças ocorridas durante a década de 1990, na chamada Reforma Gerencial do Estado, que tinha como objetivo modernizar a gestão a partir da concepção de um Estado mínimo também não atendeu ao novo paradigma da participação e ampliação democrática. Foram criados novos instrumentos de acesso aos recursos públicos por parte das OSCs em uma lógica de prestação de serviços. Embora mais avançados – como a previsão do Termo de Parceria da Lei 9790/99 - esses instrumentos não foram efetivados.

A institucionalização dos mecanismos de participação social, especialmente os conselhos, demandam a existência de organizações formalizadas a fim de realizarem um acompanhamento permanente das políticas públicas. Além disso, o aprofundamento da democracia significa a existência de movimentos sociais representativos e fortes que devem participar da formulação de políticas e do controle das mesmas visando à efetivação de direitos e as desigualdades históricas que assolam nossa sociedade.

Desde 2003, o governo federal, buscando aperfeiçoar e aprofundar as diretrizes de participação social nas políticas públicas presentes na Constituição Federal vem criando e ampliando mecanismos institucionais de participação. A participação social passa a ser considerada, no discurso público, como um método de gestão e de governo, sendo que os sujeitos políticos dessa participação são enaltecidos. Ocorre que há uma contradição entre esse discurso – incluindo o papel atribuído às organizações da sociedade civil - e o Marco Legal das OSCs.

Na mesma medida, durante esse período, foram potencializados processos de criminalização e deslegitimação dos movimentos sociais e das OSCs de defesa de direitos. Embora sejam processos aparentemente contraditórios – a ampliação da participação e processos de deslegitimação - coexistem em uma dinâmica complexa de avanços e retrocessos da luta política por direitos no país.

De um lado, o governo federal ampliou a interlocução com o movimento social, de outro, grupo conservadores situados no Congresso Nacional, no poder judiciário e na grande mídia,

aprofundaram o ataque discursivo e jurídico contra as agendas e as organizações de defesa de direitos e bens comuns que promovem ações para a alteração do status quo vigente: reforma agrária; demarcação de territórios indígenas, quilombolas e de unidades de conservação; ações afirmativas para a população negra; direitos sexuais e reprodutivos das mulheres e da população LGBT; reforma urbana etc.

Nesse período foram criadas CPI (Comissões Parlamentares de Inquérito) contra os movimentos sociais agrários e as ONGs. Ações judiciais visando à criminalização das mulheres, contra as ações afirmativas e as demarcações de terras indígenas e quilombolas foram impetradas. Campanhas midiáticas contra os movimentos, organizações e suas agendas foram deflagradas. Além disso, a violência letal e a ameaça contra defensores de direitos humanos e lideranças populares aumentou.

Do ponto de vista do acesso aos recursos por parte das organizações da sociedade civil, há uma fragilidade normativa, que gera uma grande insegurança jurídica para as organizações e para os gestores. É importante ressaltar que o anacronismo do marco legal das ONGs, especialmente no tocante ao acesso aos fundos públicos via o instrumento convênio, tem afetado todo o campo das OSCs e movimentos sociais de caráter mais progressista e não apenas àquelas que acessam recursos públicos. As denúncias de malversação de recursos públicos promovidas por algumas organizações são usadas para criar uma imagem negativa e criminalizante sobre todo o universo das OSCs. Ou seja, denúncias contra algumas organizações dentre as poucas OSCs que recebem recursos públicos e firmam convênios com os governos alcança todo o campo e a luta política de organizações que não estabelecem nenhum tipo de relação com o Estado.

O Brasil hoje é um celeiro de iniciativas e de idéias no que diz respeito a ampliação da participação de cidadãos e cidadãs nas decisões públicas. O Estado brasileiro passou a estimular um novo protagonismo das associações civis e demais organizações da sociedade civil, dentro do sistema político nacional, a saber, o papel de exercer democraticamente o controle social das políticas públicas, assim como influenciar a sua elaboração e configuração. Esse papel, contudo, tem sido exercido não sem dificuldades tendo em vista a fragilidade e a falta de estímulo oficial às organizações da sociedade civil brasileira.

A Secretaria-Geral, sensível a esse quadro, vem promovendo, em conjunto com algumas redes e organizações da sociedade civil, um debate sobre mudanças no Marco Relatário das Organizações da Sociedade Civil.

Foi constituído um Grupo de Trabalho entre representantes do governo e organizações da sociedade civil em virtude da publicação do Decreto nº 7568 de 16 de setembro de 2011. Em seu artigo 5º o Decreto institui Grupo de Trabalho com a finalidade de:

“avaliar, rever e propor aperfeiçoamentos na legislação federal relativa à execução de programas, projetos e atividades de interesse público e às transferências de recursos da União mediante convênios, contratos de repasse, termos de parceria ou instrumentos congêneres.”

O Grupo de trabalho coordenado pela Secretaria-Geral elaborou propostas e minutas de alteração de atos normativos e da legislação no sentido de garantir mais transparência e segurança jurídica na relação entre as OSCs e o governo federal no tocando ao acesso aos recursos públicos. O Grupo também e propôs medidas de fortalecimento das organizações da sociedade civil brasileira.

Nesse sentido, sugere-se que os processos de construção da Política e do Sistema Nacional de Participação Social e de um novo Marco Legal das OSCs brasileiras caminhem juntos. O fortalecimento das organizações e movimentos sociais permitiria adensar o lócus societário de agregação de identidades e geração de linguagens, sentidos e dinâmicas sociais visando a dinamização e democratização do Estado e das estruturas públicas.

X. Consultas online e criação de processos de participação nas políticas estratégicas do governo

Duas novas estratégias voltadas para a ampliação da participação social necessitam ser melhor exploradas pelo governo federal: as consultas online e a criação de processos participativos em políticas e programas estratégicos.

Com relação às consultas online, um exemplo pioneiro foi o debate sobre o Marco Civil da Internet no Brasil, que foi promovido no âmbito da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça. Esse modelo foi replicado e ampliado no debate sobre o processo de revisão do novo Código de Processo Civil (CPC) que está em discussão no Congresso Nacional. Para colaborar com o processo de reforma do Código, o Ministério da Justiça construiu uma plataforma na internet, que possibilitou aos cidadãos a oportunidade de debater o tema em um ambiente online e interativo.

Segundo o Ministério da Justiça o objetivo foi produzir uma discussão aberta e democrática, qualificando o debate e ampliando a participação da sociedade na elaboração legislativa, de forma a contribuir para o processo de revisão do Código de Processo Civil.

Esse tipo de mecanismo, valendo-se da facilidade proporcionada por aplicativos e sistemas de gestão da informação disponibilizadas na internet e novas ferramentas de comunicação social, como as redes sociais (facebook, twitter, blogs), permitiu a participação de diferentes cidadãos/ãs e atores sociais (não apenas os tradicionais atores interessados no tema). Durante pouco mais de um mês de consulta (entre 12 de abril de 2011 e 16 de maio de 2011), foram contabilizadas/os:

- Visitas: 19.683
- Visitantes: 13.225
- Visualizações: 43.361
- Comentários: 2.565
- Comentadores: 1.145

Trata-se, portanto, de um modelo inovador de participação social e elaboração legislativa que deveria ser melhor analisado e replicado, integrando-se com outros mecanismos de participação social existentes, por meio da Política Nacional de Participação Social.

Uma segunda estratégia refere-se à criação de processos, instrumentos e mecanismos de participação social, monitoramento e diálogo nas políticas e programas prioritários de governo. Muitas vezes, programas oriundos de compromissos de campanhas ou considerados como prioridade para determinada gestão, acabam por ganhar uma dinâmica própria de formulação e monitoramento que fica ao largo dos mecanismos de participação existentes como os Conselhos.

Assim, um desafio colocado para a administração federal, de incorporar a participação social como método de governo, é estabelecer processos e instrumentos de participação nessas políticas, como por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); Programa Minha Casa, Minha Vida; as obras da Copa do Mundo etc.

A Secretaria Geral vêm construindo, em conjunto com o MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, um processo participativo no Programa Brasil sem Miséria. Essa experiência deve ser acompanhada, avaliada e posteriormente replicada em outros contextos.

XI. A emergência das Ouvidorias e a Lei de Acesso à Informação Pública

“Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” - Tudo mais permanece aberto e em constante evolução. E nessa perspectiva sistêmica, ouvir é apenas o início de todo o movimento. (CGU, 2012)

Essa seção pretende analisar com mais profundidade as ouvidorias públicas e de que forma esse mecanismo pode se incorporar a uma Política Nacional de Participação Social. Por outro lado, com o advento da Lei de Acesso às Informações Públicas, reconfigurações administrativas estão em curso, abrindo uma janela de oportunidades para o fortalecimento das ouvidorias nacionais e sua atuação sistêmica e integrada.

A maior parte das idéias e recomendações presentes nessa seção foi expressa pelo Ouvidor Geral da União, José Eduardo Romão, em entrevista concedida a esse pesquisador durante o mês de junho de 2012. Outra referência importante para as reflexões é a publicação *“Orientações para Implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo”* elaborada pela Ouvidoria-Geral (CGU, 2012).

De acordo com essa publicação (CGU, 2012, fls 7):

Ouvidoria pública deve ser compreendida como uma instituição que auxilia o cidadão em suas relações com o Estado. Deve atuar no processo de

interlocução entre o cidadão e a Administração Pública, de modo que as manifestações decorrentes do exercício da cidadania provoquem contínua melhoria dos serviços públicos prestados (...)

Na ouvidoria, a análise das manifestações recebidas pode servir de base para informar ao dirigente do órgão sobre a existência de problemas e, como consequência, induzir mudanças estruturais e, mesmo, melhorias conjunturais.

A ouvidoria não é apenas um instrumento ou mesmo um canal entre o cidadão e a Administração Pública. Trata-se de uma instituição de participação que, juntamente com os conselhos e as conferências, tem o dever de promover a interação equilibrada entre legalidade e legitimidade.

A futura Política Nacional de Participação Social deve ser um horizonte conceitual e político para o aprimoramento, consolidação e a construção de um sistema federal de ouvidorias públicas. A política deve produzir uma integração de mecanismos e procedimentos e a sistematização e expressão de um determinado projeto político democrático que tem como princípio a participação social como método de governo. Dentro dessa perspectiva, as ouvidorias têm muito a contribuir, especialmente pelas funções e trabalhos realizados.

As ouvidorias atendem a uma grande demanda de indivíduos, pulverizados pelo país, que se relacionam com o Estado e com os serviços públicos oferecidos sem que haja uma demanda específica por participação em processos deliberativos. Uma cidadã que reclama das dificuldades para receber o BPC (Benefício de Prestação Continuada) em uma agência do INSS em determinado município brasileiro, não está lutando por uma maior participação nas políticas públicas.

O processo de institucionalização das ouvidorias é um esforço conjunto de afirmação de identidades, conceitos e de agregação de valores dispersos que giram em torno da idéia de atendimento ao cidadão.

O grande potencial existente é a partir de uma demanda individual - em geral oriunda de um conflito ou de um problema – conseguir gerar uma oportunidade democrática, gerencial e comunicativa para o cidadão e para a administração. Em síntese: gerar uma oportunidade de **estabelecer um processo de comunicação com o cidadão**, com possibilidades de impactos positivos na gestão pública e na cidadania.

Diferentemente dos Conselhos de Políticas Públicas e das Conferências, as ouvidorias recebem o cidadão não organizado, individualizando o atendimento e a prestação. Contudo, essa demanda pode representar uma expressão ou problema coletivo. Por exemplo, uma mulher negra pode reclamar na ouvidoria da Seppir sobre uma situação de discriminação no atendimento hospitalar em seu município. Mesmo que essa cidadã não se reconheça como parte de um movimento social ou como representante de grupos historicamente discriminados nesse país, é preciso que o Estado assim a reconheça, não de forma forçosa e artificial. É importante descrever **a demanda individualizada como a expressão de um movimento organizado ou como manifestação de necessidades sociais coletivas.**

Essa intenção pode ser uma das chaves para a integração das ouvidorias com outros mecanismos de participação. Atualmente os procedimentos administrativos não estão aptos para isso. Uma sugestão de procedimento, nesse caso, seria encaminhar essa demanda e sua resposta para o Conselho de Política Pública respectivo.

Cabe dizer também, que a qualidade da participação não pode estar vinculada apenas a competência dos/as participantes ou dos/as servidores/as que atuam nesse campo. Ela deve estar ancorada na qualidade dos procedimentos. Por exemplo, se na ficha de atendimento da ouvidoria há uma individualização excessiva, com pouco espaço para ouvir a demanda e identificar o seu contexto, não haverá elementos para registrar o movimento ou a expressão coletiva que ela representa.

Lei de Acesso à Informação Pública

Os principais objetivos para a criação de um sistema federal de ouvidorias públicas é a uniformização de procedimentos, integração de institucionalidades e o fortalecimento da participação social como método de realização do Estado Democrático de Direitos. Nesse sentido, o impacto da Lei de Acesso à Informação Pública – LAI (Lei 12527 de 18/11/2011) é relevante.

Quando o cidadão/ã demanda do Estado uma informação que está escondida ou inacessível, baseado em um direito estabelecido e regulamentado pela LAI, nesse momento, para além da obrigação legal do agente público de responder à demanda, há uma oportunidade de comunicação.

Assim, instaura-se ou pode ser instaurado um canal de comunicação, de participação e de exercício democrático. Nesse processo dialógico, o Estado também pode dizer oferecer outras informações relevantes para o exercício da cidadania daquele cidadão/ã.

Esse é o grande desafio para as ouvidorias. Como transformar, para a administração e para o cidadão, um conflito ou uma demanda em uma oportunidade de reafirmar a autonomia privada em processos públicos, mediante procedimentos transparentes e estabelecidos com começo, meio e fim.

Com o advento da LAI, o cidadão/ã, na sua interação com o Estado, sabe quando a sua solicitação entrou no sistema (número de protocolo) e em quanto tempo será processada. Ou seja, há total transparência sobre o conjunto de atos desse procedimento e em quanto tempo serão desenvolvidos. Isso ainda é uma exceção na comunicação da administração com o cidadão e os movimentos sociais.

Pela primeira vez a administração tem que pensar em um conjunto de atos que se inicia no protocolo. Um atendimento que começa no protocolo e pode chegar para a decisão de uma Ministra de Estado em até 40 dias.

A implementação da LAI não pode se dar de forma burocrática. É importante pensar em um modelo de vasos comunicantes. Ou seja, é preciso dizer ao cidadão que chega com uma demanda perante ao Estado, que independente de onde ele/ela direciona essa demanda, ela vai chegar em um destino certo.

Essa idéia de vasos comunicantes deve compor um sistema integrado, tanto de ouvidorias públicas, como de participação social. A LAI contribui muito para isso. Em seu artigo 11, parágrafo 1º, inciso III, dispõe que:

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no caput, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.

A realização desse dispositivo ainda esbarra na cultura das competências na administração pública. Faz-se necessário uma melhor integração entre fluxos e procedimentos. A imagem dos vasos comunicantes é uma referência nesse sentido.

A Lei, em seu artigo 9º criou um novo órgão – o Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) – nos órgãos e entidades do poder público, com atribuições para:

- atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações.

A Lei também estabelece, em seu artigo 40, que *o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:*

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

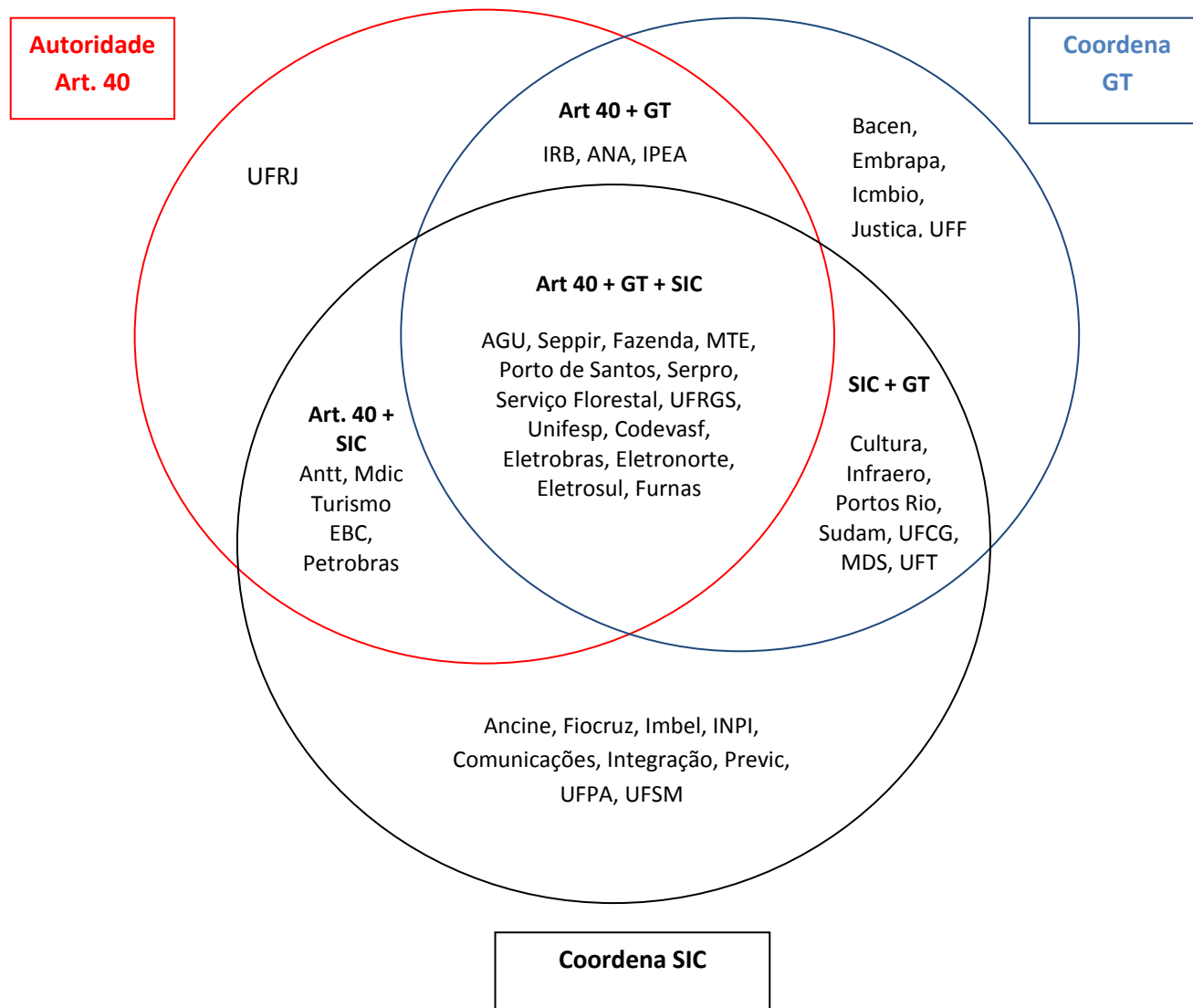
II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Para além da criação do SIC, a Lei de Acesso à Informação estabelece em cada órgão uma autoridade responsável pelo monitoramento e implementação da Lei. Não se definiu que as ouvidorias seriam responsáveis pelo SIC ou revestidas com essa autoridade, contudo, muitas ouvidorias têm assumido esse papel. Cabe dizer também, que devido a uma orientação do governo federal, foi estabelecido um Grupo de Trabalho para debater, entre outros assuntos, as informações consideradas sigilosas em cada órgão e em alguns casos, as ouvidorias também estão sendo indicadas para coordenar esses GTs.

Em suma, todas as ouvidorias, envolvidas direta ou indiretamente, acabaram se fortalecendo com a LAI, avançando na direção de uma maior uniformização de procedimentos e integração. Há ouvidorias que assumiram a execução do serviço de informação (SIC); outras que assumiram a responsabilidade de toda a gestão, monitoramento e avaliação da implementação da Lei (artigo 40) e outras que estão coordenando o GT. Há ouvidorias que assumiram essas três funções, como podemos verificar no gráfico abaixo, produzido pela Ouvidoria-Geral da União em junho de 2012.



Visão integrada das ouvidorias em um sistema de participação: o modelo Eclusa

A demanda inicial do cidadão/ã perante a ouvidoria tem que estar qualificada – em termos de procedimentos - para ampliar as possibilidades de atendimento a essa escuta, caso contrário, as demais instituições e instrumentos participativos não conseguirão traduzir a expressão coletiva da demanda individual. Assim, perde-se um grande potencial de qualificar as políticas públicas.

Um modelo possível que podemos utilizar para pensar na natureza e nas possibilidades de integração entre conselhos, conferências e ouvidorias é o modelo de eclusas. As eclusas são canais existentes em um mesmo rio que permite a subida e descida de embarcações a partir de diferentes níveis de compartimentos.

Um sistema de participação pode reconhecer as especificidades dos diferentes mecanismos de participação e os diferentes níveis e densidade/ qualidade de participação que cada mecanismo pode proporcionar. Ao mesmo tempo, deve considerá-los como parte de um mesmo sistema integrado de comunicação com o cidadão/ã.

Por exemplo, dentro do Sistema Único de Saúde, há diferentes níveis e complexidade de atendimento. Não se pode dizer que o posto de saúde ou o médico da família é menos importante do que um centro especializado em neurocirurgia. Depende da necessidade e da demanda. A sutura de um corte será mais ágil em um posto de saúde do que em um grande hospital de referência. Do ponto de vista da racionalidade e da eficiência administrativa, é importante que os serviços e mecanismos de maior complexidade sejam disponibilizados e acessíveis apenas se os níveis anteriores do sistema não sejam capazes de atender a demanda.

No modelo eclusa de um sistema de participação social, essa densidade tem que ser descrita não só pelo servidor, mas principalmente pelo mecanismo e pelo procedimento. O processo é esclarecedor. **A participação, com um método suficiente descrito, é esclarecedora.** Dentro de uma perspectiva de realização progressiva dos direitos humanos e de avanços na cidadania a cada solicitação, participação, interação, o cidadão/ã adquire mais consciência, mais noção do que ele precisa saber e fortalece a sua identidade. A cada nova solicitação, com mais informação disponível, a demanda vai se modificando.

A Lei de acesso à informação permite uma mudança de cultura administrativa, onde cada processo administrativo pode ser transformado em um processo de comunicação. No modelo de eclusa, a cada ato, a cada iniciativa, você teria uma maior densidade participativa. A cidadã/ao saberá mais o que quer e compreenderá mais e melhor o seu poder. Isso significaria uma mudança de cultura administrativa e de procedimentos, pois quando o cidadão pode chegar perto de uma decisão da Ministra pelo canal do pedido de informação, a assessoria jurídica afirma que não é necessário responder ao pedido porque o processo é nulo, pois houve mudança do pedido inicial. Ou provocamos uma mudança das normas administrativas e dos procedimentos arraigados de um Estado burocrático ou voltamos para o Decreto Lei 200 e afirmamos o direito administrativo tal qual produzido pela ditadura.

Podemos pensar sistema de eclusas dentro de um mesmo processo administrativo/comunicativo (por exemplo, uma demanda de informações amparada pela LAI) ou pensar um sistema de eclusas em um Sistema de Participação.

Assim, podemos considerar as ouvidorias como um primeiro nível de participação, onde o cidadão (organizado ou não) estabelece uma interação com o Estado a partir de uma demanda por direitos fundamentais. Um segundo nível poderiam ser as Conferências, onde se discute em um grande fórum os problemas coletivos e propostas para a sua resolução. Um terceiro nível, seria a participação em Conselhos de Políticas Públicas, espaço de co-gestão e consulta sobre a formulação, monitoramento e avaliação das políticas. Espaço esse, que muitas vezes conta com a presença de agentes públicos com poder de decisão como Ministros/as de Estado, Secretários/as e Coordenadores de Programas e áreas. Podemos visualizar esse modelo na singela imagem abaixo.

Ouvidorias, Conferências e Conselhos no sistema de eclusas



Os Conselhos de Políticas Públicas e de Direitos poderiam ter uma relação mais integrada com as ouvidorias, especialmente com a ouvidoria do órgão respectivo. Sugere-se como proposta:

- O ouvidor/a deveria ter assento no Conselho do órgão respectivo;
- As informações sistematizadas das demandas recebidas pelas ouvidorias deveriam enviadas periodicamente aos Conselhos;
- O ouvidor/a deveria apresentar, anualmente, o Plano de trabalho da ouvidoria para o Conselho;
- O Conselho deveria estabelecer mecanismos permanentes de prestação de contas, accountability e governança das ouvidorias;
- O Conselho deveria ter uma interação constante com a ouvidoria: de diálogo, escuta e empoderamento;
- Um modelo possível a ser pensado seria a atribuição de mandato ao ouvidor/a realizado pelo Conselho.

Por outro lado, considerando as conferências, temos que elas reúnem um volume de solicitações e demandas de seus delegados/as, mas não contam com uma estrutura

metodológica e procedimental de encaminhamento das mesmas, sendo muitas delas individuais. As ouvidorias poderiam instrumentalizar a atuação das conferências, não só sistematizando e fornecendo informações sobre as principais demandas, conflitos e problemas identificados pela sua atuação, como também, organizando um espaço próprio nas conferências para acolher e receber novas demandas que posteriormente seriam processadas.

Uma novidade nas ouvidorias: Procedimento Ordinário

Segundo a CGU (2012):

o procedimento ordinário seria uma das ferramentas de integração dos procedimentos e fluxos de ouvidorias propostas pela (OGU). Os problemas de maior vulto, como por exemplo, divergências de entendimento de procedimentos ou normas, alcançam vários órgãos e ensejam soluções compartilhadas. Devem ser monitorados pela ouvidoria numa perspectiva de coletivização das conclusões. O procedimento ordinário pode carregar um grande potencial de melhoria dos processos de gestão interno e da gestão pública em geral.

O **Procedimento ordinário** tem como função uniformizar entendimentos e mudanças de procedimentos para toda administração. Pode-se abrir um procedimento ordinário quando a decisão tomada no âmbito de uma resposta individual pode alcançar um espectro maior e gerar impactos coletivos. Pode ser instalado por sugestão de uma ouvidoria ou por uma percepção da OGU de que a questão diz respeito a todo conjunto. Dentro de um procedimento ordinário pode-se solicitar opinião para outros órgãos públicos e organizações da sociedade civil que possuam expertise sobre o assunto. **O problema é individual, mas a resposta pode ser coletiva.**

O procedimento ordinário pode resultar em recomendação concreta, para mudança de procedimentos, e pode até mesmo resultar em apuração e responsabilização. A decisão seria encaminhada para o Ministro/a responsável ou autoridade máxima do órgão. A decisão pode também ser encaminhada para os Conselhos e outros órgãos de controle e participação social.

Sistema Federal de Ouvidorias Públicas

As ouvidorias ao receberem uma manifestação deveriam ter a obrigação de traduzir essa manifestação como uma demanda por direitos fundamentais. A ideia da existência de um usuário, da insatisfação com relação ao serviço, a partir de uma relação de consumo dos serviços públicos, parece uma descrição menor do potencial democrático desse instrumento. Trata-se de uma demanda a ser traduzida em direitos, amparados pela Constituição Federal.

As ouvidorias deveriam entender e qualificar o interesse do cidadão e transformar esse contato em um processo comunicativo.

Segundo a Ouvidoria-Geral da União (CGU, 2012):

- A ouvidoria deve funcionar como um agente promotor de mudanças, favorecendo uma gestão flexível e voltada para a satisfação das necessidades do cidadão, garantindo uma prestação de serviços públicos de qualidade, de forma a garantir direitos. Em resumo, é um instrumento a serviço da democracia, pois só nos países democráticos é que o cidadão pode se manifestar das mais variadas formas, seja elogiando, criticando ou sugerindo medidas que venham ao encontro dos interesses públicos e coletivos;

- o objetivo primordial da Ouvidoria-Geral da União é promover a institucionalização de **sistema federal de ouvidorias** públicas capaz de garantir atendimento de excelência às manifestações dos cidadãos e aprimoramento constante de políticas e de serviços públicos, tendo em vista o fortalecimento da participação social como meta e como método de realização do Estado Democrático de Direito;

Esse sistema federal de ouvidorias possui as seguintes diretrizes:

- Estabelecer um processo democrático de participação das ouvidorias na gestão das políticas para esse instituto;
- Articular e implementar ações que promovam a interação das ouvidorias com as demais instâncias de participação social, destacando seu papel estratégico nesse processo;
- Promover o intercâmbio entre ouvidorias para a formação de servidores, viabilizando a cooperação técnica entre ouvidorias e também com outros institutos de promoção de direitos.
- Criar instrumentos de gestão para acompanhamento e avaliação da efetividade das ações do conjunto de Ouvidorias que compõem o Sistema Federal de Ouvidorias.

Assim, há três iniciativas em curso que irão compor o tripé de um Sistema federal de ouvidoria:

- Implementação do Procedimento Ordinário: objetivando coletivizar soluções e produzir uma dinâmica e uma compreensão mais integrada e partilhada dos problemas;
- Política de formação: de servidores e da sociedade civil;
- Normatização e caracterização das ouvidorias como instituições de participação: criar mecanismos de monitoramento da prestação de serviços; atuar e intervir em auxílio ao gestor no curso da prestação; utilizar linguagem cidadão; e estabelecer efetivos e democráticos processos de comunicação com o cidadão/ã e interação com outros mecanismos de participação.

As ouvidorias e o sistema de ouvidorias que está sendo construído pode fornecer as bases de um Sistema Nacional de Participação Social e de uma efetiva integração com os atuais sistemas de Conselhos e Conferências. Seria o primeiro nível da eclusa. O cidadão/ã ao chegar e solicitar atendimento deve ter a convicção de que sua demanda está sendo atendida. Essa é uma das portas. A teia que envolve as relações de participação popular dentro de administração pública federal possui diversos pontos e articulações que permitem a inserção de demandas legítimas e muitas vezes individuais dentro da administração pública. A ouvidoria é uma porta privilegiada: deve se manter o mais aberta possível, ao mesmo tempo, permitir um fácil acesso aos outros cômodos da casa.

Referências Bibliográficas

Avritzer, Leonardo; **Santos**, Boaventura de Sousa (2002). Para ampliar o cânone democrático. In: Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira

Brasil (2010) *Balanco de Governo 2003-2010*. Livro 6. Capítulo 3: Democracia e Diálogo. Disponível em: www.secom.gov.br

Bresser Pereira, Luiz Carlos (1998). *A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle*. Lua Nova, Revista de Cultura e Política, São Paulo, n.45, 1998.

Boschi, Renato (1987) *A arte da associação: Política de Base e Democracia no Brasil*, São Paulo: Revista dos Tribunais.

Cunill, Nuria (2010-A) *Modelos de Controle e Participação Sociais Existentes na Administração Pública Federal*. Estudo elaborado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Mundial e o PNUD. Setembro de 2010.

Cunill, Nuria (2010-B) *A Governança Democrática na Administração Federal Brasileira: uma avaliação da contribuição da accountability e da democratização da gestão pública dos modelos de participação implantados*. Estudo elaborado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Mundial e o PNUD. Novembro de 2010.

Cunill, Nuria (2011) *Controle e Participação Social na Administração Federal Brasileira: Balanços e perspectivas*. Estudo elaborado para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em parceria com o Banco Mundial e o PNUD. Junho de 2011.

Evans, Mark (2012) *Social participation in holistic perspective: Lessons from Europe*. Anzsog Institute for Governance. University of Canberra.

Inesc/Pólis (2011). *Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios*. Brasília, São Paulo (relatório de pesquisa). Disponível em www.inesc.org.br

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2009), *Brasil em Desenvolvimento*. Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Vol. 3.

Nogueira, Marco Aurélio (2004) *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*, São Paulo: Cortez.

Ouvidoria Geral da União (2012) *Orientações para implantação de uma unidade de Ouvidoria: rumo ao sistema participativo*. 5ª edição, revista e atualizada. Coleção CGU, Controladoria Geral da União, Ouvidoria-Geral da União, Brasília-DF.

Pateman, Carole (1992) *Participação e Teoria Democrática*, Rio de Janeiro: Paz e Terra.

Pires, Roberto e Vaz, Alexandre (2012) *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais*. IPEA. Texto para Discussão 1707, Rio de Janeiro, fevereiro de 2012: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Pizzorno, Alessandro (1975) Introducción al estudio de la participación política. In: Kaplan; Pizzorno, Alessandro; Castells. *Participación y Cambio Social em la problemática contemporânea*. Buenos Aires: Siap-Planteos.

Rocha, Enid (2009) *Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006*. Texto para discussão N° 1378 IPEA. Produzido no programa de trabalho de 2008. Rio de Janeiro, fevereiro de 2009.

Souza, Clóvis (2012) *A que vieram as Conferências Nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Texto para Discussão 1718, Rio de Janeiro, março de 2012: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA.

Tatagiba, Luciana (2004) ‘A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas na cidade de São Paulo’, in Leonardo Avritzer (ed.) *A participação em São Paulo*, São Paulo: Unesp.

Teixeira, Ana Cláudia; Souza, Clóvis e Lima, Paula (2012) *Arquitetura da Participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais*. Texto para Discussão 1735, Rio de Janeiro, maio de 2012: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA

ANEXO 1

Principais recomendações e debates da Oficina sobre a avaliação, desafios e sugestões para o aprimoramento da participação social na administração pública federal, promovida pelo MPOG e pela Secretaria-Geral, nos dias 11 e 12 de julho de 2012.

Síntese dos debates no Grupo de Trabalho sobre Conselhos, Conferência e Ouvidorias

Forças

Substantivar a democracia

- É a participação democrática;
- Decidir/incidir sobre as políticas públicas;
- Maior possibilidade de efetividade da política pública;
- Criar um vínculo/compromisso político com a gestão pública;
- Processo de construção das políticas;
- Demarca a base, o mínimo fundamental da participação.

Inclusão Participativa

- Abre a possibilidade da sociedade participar das escolhas estratégicas de governo/estado;
- Estado de portas abertas para a sociedade;
- Ampliação do conceito de cidadania;
- A legitimidade dos processos é produto da participação dos sujeitos políticos.

Institucionalização e responsabilidade

- Institucionalização responsabiliza o estado pela tarefa da “escuta” (forte);
- Ampliação e afirmação de direitos com respectiva conscientização da sociedade;
- Responsabilidade pelos atos deliberados.

Continuidade

- Sedimentação da política;
- Interlocução constante com a sociedade civil organizada.

Transparência e Comunicação

- Encontros presenciais e mediados por tecnologias de informação e comunicação;
- Canal de comunicação, espaços de mobilização.

Federalismo

- Construir a participação do nível municipal ao nacional.

Possibilidade de explicitação de conflitos

Processo educativo

- Qualifica a demanda social (ambiente educador)

- Espaço de produção e democratização do acesso ao conhecimento de determinado tema.

Fraquezas

Efetividade das decisões

- Dificuldade de monitoramento dos resultados;
- Conferências: dificuldade de estabelecer prioridades; falta de foco;
- Contradições nas resoluções;
- Ausência de instrumentos avaliativos do impacto da participação social nas políticas;
- Ausência de implementação de mecanismos de acompanhamento e controle das decisões e propostas aprovadas;
- Falta de implementação das resoluções das conferências;
- Metodologias de diálogo pouco eficientes.

(DES) Articulação

- Forma de funcionamento dos conselhos → participação do governo desarticulada;
- Baixa articulação entre espaços participativos;
- Desarticulação dos espaços participativos com o legislativo;
- Estrutura da administração pública inadequada à participação social;
- Desarticulação orgânica e procedimental com relação às escolhas estratégicas de governos/estado: PPA, LOA, LDO;
- Insuficiente articulação entre os espaços institucionais de participação;
- Direitos/políticas não articuladas pelo governo;
- Fragmentação dos debates → falta de articulação/inter-setorialidade.

Assimetria dos poderes

- Faculdade dos ministérios de criarem ou não conselhos, conferências e ouvidorias;
- Falta de articulação, discussão e pactuação dos representantes do governo;
- Pequena/pouca relevância da pauta da participação social em relação às demais pautas dos ministérios/órgãos;
- Proposições técnicas majoritariamente apresentadas pelo governo;
- Engavetamento das propostas;
- Autoritarismo ministerial (exemplo: conselho de fachada)

Falta de poder decisório

- Orçamento aprovado pelo conselho não corresponde ao aprovado pela área econômica do governo.

Burocracia

- Número excessivo de conferências, o que torna difícil a realização destas na base (estados e municípios);
- Excesso de burocratização limita o acesso e deixa crescer os gastos operacionais.

Representatividade

- Baixa interlocução das representações da sociedade civil com suas bases;
- Falta da presença de stakeholders “pesados” ou relevantes;

Devolutiva

- Representação do governo nessas instâncias;
- Se a participação for só escuta, isso não responsabiliza o estado pela efetivação dos resultados;
- Falta de devolutiva.

Delegados/as governamentais

- Delegados/as do governo muitas vezes “caem de paraquedas” na conferência nacional: são indicados dias antes da conferência e participam sem acúmulo;
- Falta de critérios objetivos e técnicos de escolha dos conselheiros/as, ouvidores/as e delegados/as (do governo).

Capacitação

- Falta de capacitação dos conselheiros/as (sociedade civil e governo).

Propostas

Articulação institucional: conselhos, conferências e ouvidorias

- Articulação entre conselhos e conferências;
- Inter-representação entre conselhos;
- Que os conselhos sejam responsáveis pelo acompanhamento das deliberações de conferências;
- Encaminhamento das recomendações das conferências para os conselhos;
- Assento com direito a voto dos ouvidores nos conselhos;
- Casa dos conselhos e participação social.

Articulação Temática

- Realizar conferências inter-setoriais de temas correlatos.

Articulação (Federal)

- Incentivar a criação de secretarias de participação social estaduais;
- Incentivar a criação de espaços inter-conselhos nos municípios e estados.

Comunicação

- Desenvolver propaganda institucional do governo sobre o sistema participativo. Convocação da sociedade civil e dos indivíduos;
- Divulgação de calendário anual com datas/mês fixo dos conselhos permite que estados/municípios e sociedade civil possam se preparar para a participação;
- Portal único dos conselhos /conferências;
- Mapeamento dos atores da participação “cadastro de atores”;
- Garantir o direito ao acesso à informação;
- Efetividade/aplicabilidade da Lei de acesso à informação.

Processos de “reforma” sistêmica

- Conferência das conferências. Tema: Participação Social;
- Estruturar a participação social como política de estado, a ser desenvolvida de forma sistêmica;
- Construir marco legal para o Sistema nacional de participação social;
- Ampliar a atuação da Secretaria geral de articulação social na coordenação da política de participação;

- Consolidar um espaço colegiado dos gestores de participação social;
- Escolha “Best practices” (para repetição/difusão);
- Estabelecer prazos e procedimentos administrativos adequados à realização de atividades participativas.

Monitoramento e Avaliação

- Criar um Observatório da participação em nível nacional para facilitar a gestão da informação e monitoramento de resultados;
- Desenvolvimento de sistema de monitoramento das ações oriundas da participação social;
- Documento (periódico) com análise comparativa entre as deliberações das conferências.

Formação e qualificação dos delegados/as

- Valorizar a ação dos delegados/as e sua participação em mecanismos de acompanhamento e controle social;
- Criar estímulos positivos para participação em conselhos. Por exemplo: “titulação”;
- Formação para participação. Fomentar formação no âmbito municipal. Fomentar formação de organizações da sociedade civil.
- Propor a criação de curso (podem ser à distância) de graduação sobre participação social;
- Realizar cursos de extensão universitária, informativo e/ou formativo;
- Palestras informativas que demonstrem o impacto dos conselhos/conferências nas políticas de saúde.

Crerérios de escolha

- Ligar processos conferenciais aos processos de escolha dos conselheiros/as;
- Cadastro dos Ouvidores (critérios para escolha);
- Indicação dos delegados governamentais antes do início das etapas municipais das conferências, de forma a permitir a participação do delegado nos diversos níveis e não somente na etapa nacional;
- Definição de princípios ou critérios para escolha de representantes em conferências ou conselhos, sem perda de representatividade;
- Garantir uma “cota” de delegados para conselheiros municipais e/ou estaduais relacionados ao tema da conferência;
- Estabelecer critérios para a escolha de representantes governamentais.

Dimensão orçamentária

- Dar maior autonomia de proposição orçamentária aos conselhos de fundos, com maior responsabilidade aos conselheiros/as;
- Indicação/identificação no PPA das ações que são demandas das conferências.

Sem consenso

- Orientar conferências para a priorização de propostas
- Interação dos atores dos conselhos, Cobrança das decisões. Cobrar qualificação dos atores indicados

Questões gerais

- Como envolver o cidadão/ã não organizado/a
- Quanto mais determinante for a decisão e possuir um maior impacto, menor é a participação
- Onde a participação é realmente necessária
- Transparência dos novos mecanismos de participação

Espaços/ mecanismos de participação

- Criar espaço de gestão democrática dentro dos ministérios/ autarquias
- Regulamentação da convenção 169 da OIT. Consulta prévia aos indígenas, comunidades tradicionais e quilombolas
- Representação dos empregados nos conselhos de administração das empresas públicas
- Mecanismos de participação direta: referendo, plebiscito e outros mecanismos
- Ouvidoria
- Mesa de diálogo. Exemplos: cana de açúcar e construção civil
- Consultas online. Exemplo: Consocial virtual
- Interface com a sociedade nas políticas estratégicas de governo. Exemplo : PAC; Minha casa, minha vida; Brasil sem miséria

Fortalezas e Potencialidades

- Sociedade civil tem se capacitado ao longo das experiências de participação
- Papel indutor da Secretaria Geral da presidência da república
- Há uma decisão de governo de haver participação social
- Consultas online tem envolvido cidadãos não organizados
- Há diversas práticas de participação social no Brasil

Fraquezas, lacunas e dificuldades

- Heterogeneidade do governo
- Os instrumentos formais de planejamento dos órgãos públicos não estão permeados pela participação
- Fragilidade da sociedade em debater temas complexos. Há assimetrias de poder com relação ao acesso à informação
- O planejamento se dá sem participação e há a tentativa de incluir a sociedade quando a decisão já está tomada
- Há problemas com relação a efetividade, a vinculação das deliberações tomadas em espaços participativos e quanto a devolutiva do resultado da participação à sociedade
- Conflito entre novas e velhas formas de organização da sociedade

- Indefinição do escopo da participação e dos mecanismos e processos participativos. Se é uma escuta forte, co-gestão etc

Recomendações para aprimoramento e articulação entre os mecanismos

- Necessidade de mudanças nas estruturas do Estado. Tanto nos procedimentos, como no ciclo de gestão.
- Realizar um processo de capacitação/ formação sobre participação para algumas carreiras específicas, como por exemplo, Analista de infra-estrutura e Gestores de políticas públicas
- Coordenação da capacitação e distribuição dos Recursos Humanos na Administração Pública (Ministério do Planejamento)
- Criar núcleo de gestão participativa nos órgãos (detectar lacunas e sugestões)
- Desenvolver processos participativos interno nos órgãos
- Instituir prêmios de inovação voltados para a participação
- Processos participativos devem ser implementados quando ainda há a possibilidade de mudar a decisão
- Institucionalizar a política e o sistema nacional de participação social
- Criar metodologia participativa para formulação, acompanhamento e monitoramento do PPA
- Atualizar e democratizar os marcos legais do Estado, como o Decreto Lei 200 e a Lei 4320
- Aprimorar e criar novos meios de publicização dos espaços e mecanismos de participação social
- Reformar a estrutura jurídica institucional do Estado na perspectiva de incluir os mecanismos de participação social
- Desenvolver processos de educação cidadão para participação/ Formação para mudança de cultura/Política de formação e educação (ex: escolas de governo)
- Lei de acesso a informação também deve regulamentar publicidade dos mecanismos de participação: conteúdos devem ser públicos